
6. PERSPECTIVAS PARA 2012

Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo (CEPAL)

El 28 de octubre de 2011, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó, en conjunto con el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el estudio: *Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo*, con el fin de analizar el papel esencial que le cabe al Estado en el crecimiento económico y el desarrollo de los países de la región.

A continuación se presentan el Resumen Ejecutivo, el Capítulo 1: Panorama Macroeconómico y el Capítulo 3: La Reforma de la Política Fiscal, de los seis capítulos que integran el estudio.

Rsumen Ejecutivo

El sólido crecimiento de la economía de América Latina desde 2003 hace posible que los países de la región consideren ambiciosas agendas de políticas públicas para mitigar riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo. Pese a la gran diferencia en la dinámica económica entre América del Sur, por un lado, y Centroamérica, México y el Caribe, por otro, en conjunto la sostenida demanda externa (especialmente de economías emergentes como China), en combinación con vigorosas demandas internas, ha permitido que la región alcance un crecimiento anual promedio de casi 5% en el período 2003-2008¹. Este buen desempeño fue también inducido por una adecuada gestión macroeconómica que, en muchos casos, creó el espacio fiscal para afrontar los efectos de la crisis financiera global, sin poner en

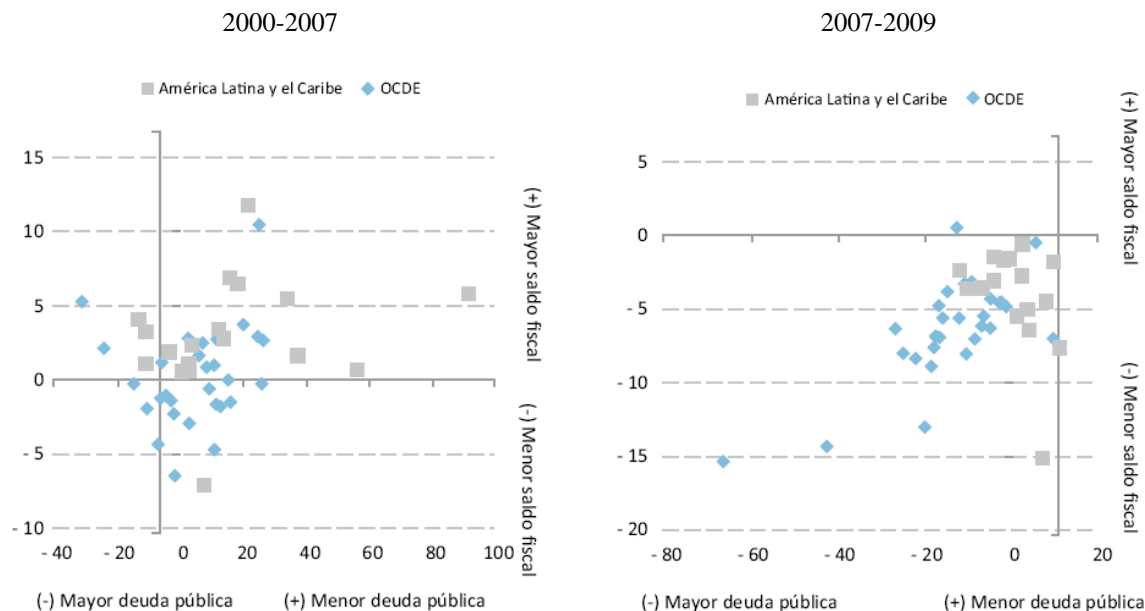
¹ En CEPAL (2010a) se discute la importancia relativa de ambos factores.

peligro la solvencia fiscal (ver gráfica siguiente). Entre 2000 y 2007, los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB), y pasaron de un déficit fiscal de 2.4% del PIB a un superávit de 0.4%. El manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, y posibilitaron que la crisis fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la OCDE. Aunque se espera que el crecimiento en las economías más avanzadas continúe siendo lento, se estima que América Latina crecerá un 4.4% en 2011 y en torno a un 4% en 2012 ². En este cuadro, están dadas las condiciones para que los países latinoamericanos diseñen y pongan en marcha políticas públicas para aprovechar sus oportunidades de desarrollo de largo plazo, al tiempo que reducen los riesgos de corto y mediano plazo.

² CEPAL (2011).

LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS GANARON ESPACIO FISCAL QUE UTILIZARON PARA ENFRENTAR LA CRISIS FINANCIERA Y REDUCIR LA POBREZA, PERO AÚN SON VULNERABLES A NUEVOS SHOCKS

**- Espacio fiscal antes y después de la crisis.
Cambios en el saldo fiscal y la deuda pública –**



Nota: Cada punto representa un país. Los paneles incorporan los países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe.

FUENTE: CEPALSTAT, Estadísticas de Finanzas Públicas para América Latina y el Caribe y OCDE (2011a) para el resto de países. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510105>

La región debe fortalecer su capacidad de respuesta macroeconómica para enfrentar los riesgos derivados de la incertidumbre en la economía global y la volatilidad de los mercados internacionales de capitales. La economía internacional continúa siendo la principal fuente de incertidumbre para América Latina y el Caribe. La fuerte entrada de capitales, debida a los grandes diferenciales de tasas de interés entre la región y las economías desarrolladas, y las presiones inflacionarias y cambiarias son factores a los que debe prestar especial atención y que han sido protagonistas del debate en la primera mitad de 2011. Los problemas fiscales en la zona euro podrían causar serios problemas en el sistema financiero internacional, incluidos los mercados emergentes, y una reversión de los flujos de capitales podría generar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio con efectos disruptivos sobre la economía real. El comercio de la región con China, que más que se triplicó entre 2000 y 2009, fue uno de los factores

que coadyuvó a su rápida recuperación. Sin embargo, también implica una mayor sensibilidad a una potencial desaceleración del crecimiento chino, transmitida tanto por una menor demanda de productos latinoamericanos como por su efecto sobre los precios de las materias primas. Ambos fenómenos tendrían un fuerte impacto sobre las cuentas fiscales de muchas economías de la región. Como consecuencia de los importantes estímulos fiscales y monetarios, varias economías de la región se encuentran en la fase expansiva del ciclo económico, donde una política fiscal contracíclica ayuda a fortalecer la capacidad de respuesta y mitigar los riesgos de una reversión del ciclo. Instrumentos como fondos de estabilización y reglas fiscales creíbles (suficientemente flexibles para adaptarse a circunstancias económicas excepcionales) pueden ser herramientas efectivas para reconstruir el espacio fiscal.

Las políticas macroeconómicas también deben ser coherentes con las necesidades de largo plazo ligadas a los cambios económicos y demográficos en curso. Si bien el principal objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también deben resolver restricciones y problemas macroeconómicos y estructurales que limitan las posibilidades de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Así, si bien en principio los mayores flujos de inversión extranjera son buenos para las economías latinoamericanas, acarrear varios desafíos: mayor volatilidad del tipo de cambio, “enfermedad holandesa” —cuando la apreciación de la moneda nacional daña la competitividad internacional de las exportaciones de los bienes diferentes de las *commodities*— y expansiones potencialmente insostenibles del crédito. Los gobiernos deben utilizar los instrumentos que estén a su alcance para contrarrestar la excesiva volatilidad, la presión a la apreciación cambiaria no basada en los fundamentos económicos y la inflación. En circunstancias extraordinarias, los controles de capitales pueden ser una parte del conjunto de medidas efectivas para frenar las presiones cambiarias; la introducción de controles a los flujos de capital o de impuestos a las transacciones financieras de corto plazo pueden ser un instrumento efectivo para

lograr este objetivo, especialmente si la regulación financiera prudencial es insuficiente para garantizar la estabilidad financiera. Estas medidas permiten no solo reducir la volatilidad del ciclo económico, sino también remueven obstáculos a la diversificación de la economía y brindan cierta predictibilidad para facilitar la inversión en nuevas tecnologías y la estabilidad de las finanzas públicas, elementos que permiten implementar políticas de largo plazo para crecer más y mejor. Todo esto en un contexto en el que el crecimiento demográfico y otros cambios estructurales —entre ellos, las aspiraciones de las incipientes clases medias— implican que los Estados necesitarán un mayor margen de maniobra fiscal para prestar los servicios requeridos.

Los países latinoamericanos deben aprovechar las oportunidades para eliminar restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos. Pese a los avances logrados en la región durante el auge en materia de reducción de la pobreza —de 44% de la población en 2002 a 33% en 2008— y, en menor medida, de la desigualdad, aún se mantienen importantes brechas por cerrar y desafíos por enfrentar. Ante todo, la región debe aumentar sus esfuerzos para reducir las desigualdades sociales. Uno de cada tres latinoamericanos vive debajo de la línea de pobreza —180 millones de personas— y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo. Las políticas de transferencias condicionadas han sido exitosas para reducir la pobreza, pero la falta de redes de protección social más amplias continúa siendo un problema grave para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. Otro aspecto clave es que no es fácil diseñar los mecanismos e incentivos para crear una economía con base en el conocimiento y la innovación que permita mejorar los niveles de productividad y diversificar la estructura productiva, cuando existen señales, como el tipo de cambio, que fortalecen la rentabilidad y la expansión de los sectores basados en recursos naturales. En definitiva, los países latinoamericanos deben crear ahora los cimientos para un desarrollo sostenible aun si revierten algunas de las condiciones externas favorables.

En este sentido, en las economías intensivas en recursos naturales los gobiernos deben considerar utilizar parte de las rentas incrementales asociadas para fomentar la diversificación y competitividad del resto de la economía, mediante la inversión en educación, infraestructuras e innovación. Si no se actúa ahora, sus exportaciones continuarán concentradas en productos primarios de bajo valor agregado y con mercados oligopólicos que traban la entrada de nuevas empresas, y que no facilitan la redistribución del ingreso y la inclusión social. En un contexto tal, más hogares, incluso los que no se encuentran en la pobreza o la miseria (por ejemplo, las incipientes clases medias)³, serían vulnerables a los shocks adversos como las enfermedades o los desastres naturales. Estos magros resultados en materia de desarrollo podrían, a su vez, agudizar conflictos sociales y debilitar las instituciones. Por ello, las apuestas en el debate de política sobre la transformación del Estado para el desarrollo son altas.

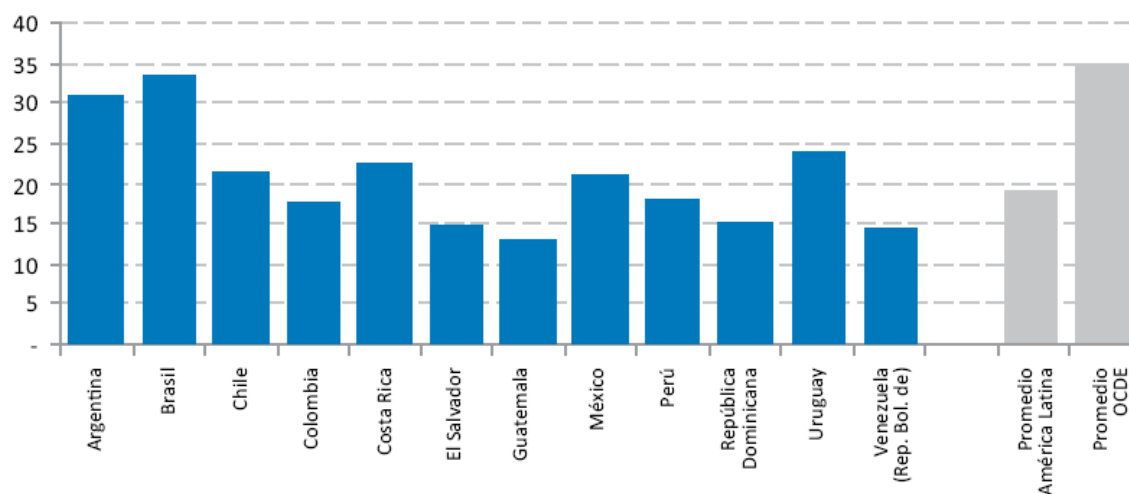
Para construir Estados que puedan responder a las necesidades del desarrollo, es necesario llevar a cabo reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles. En las dos últimas décadas, incluso durante la reciente crisis, la solidez de las finanzas públicas en la región ha sido destacable. El nivel de deuda pública se ha reducido desde un endeudamiento cercano al 80% del PIB a principios de los años noventa a valores en torno al 30% en la actualidad gracias, en parte, al aumento de los ingresos fiscales. A su vez, los gastos públicos se han tornado más eficaces desde la perspectiva del crecimiento, la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso; tales son los casos de la inversión pública y del gasto social, que también se han incrementado. Además se ha reducido la rigidez y se han ampliado los espacios fiscales. Sin embargo, para satisfacer las expectativas de los ciudadanos la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con menos recursos por habitante que sus pares en el mundo desarrollado, e incluso que muchos países

³ OCDE (2010a).

emergentes. Ésta es la verdadera limitante que enfrentan los Estados de la región para responder a las demandas de las sociedades

La recaudación tributaria en América Latina no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Con la excepción de algunos países del Cono Sur, como Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen una recaudación en torno al 30% del PIB —similar al promedio de países de la OCDE— en su conjunto la carga tributaria en la región es baja (ver gráfica siguiente). A su vez, se observan menores niveles en la imposición a la renta de las personas físicas, más deducciones y exoneraciones tributarias que en otros países, y estructuras concentradas en impuestos indirectos. Los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias. Se debe entonces reforzar la capacidad de la administración tributaria y ampliar la base del impuesto sobre la renta, así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para la educación fiscal de los ciudadanos a fin de aumentar la moral fiscal. Estos bajos ingresos fiscales de América Latina y el Caribe impiden a los Estados gastar lo suficiente en áreas como educación, infraestructuras y el desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social.

**LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA EN AMÉRICA LATINA ES BAJA
- Ingresos públicos tributarios como porcentajes del PIB, 2008 -**

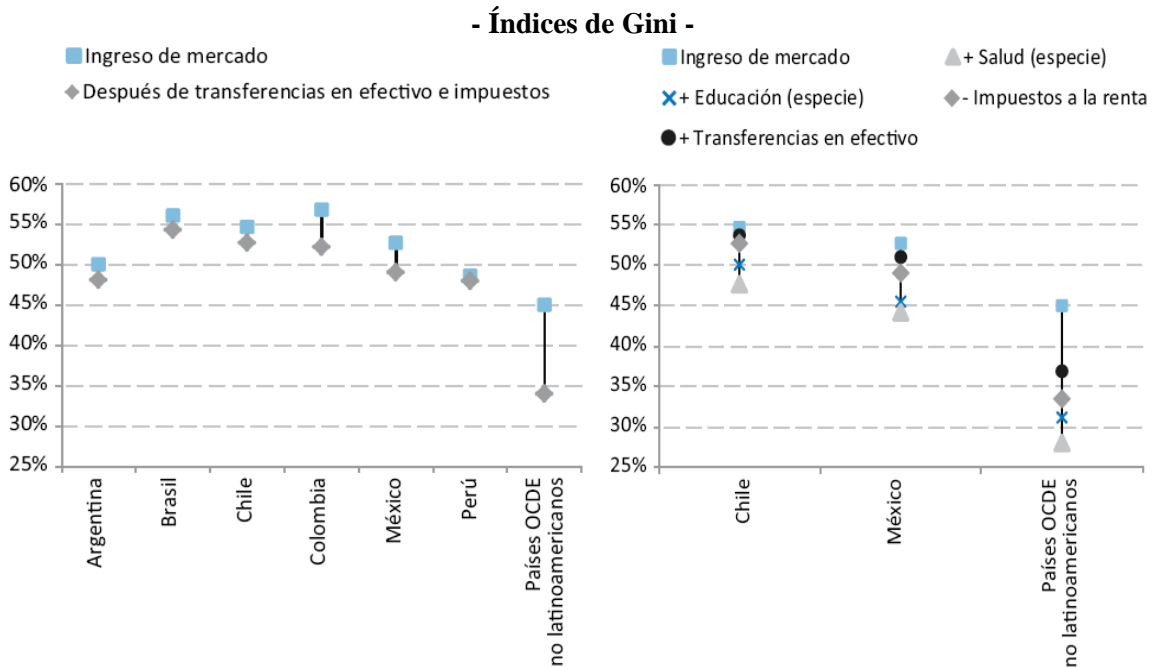


Nota: a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (República Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.
FUENTE: Elaborado sobre la base de CEPAL, Base de datos CEPALSTAT y de CEPAL/CIAT /OCDE, Revenue Statistics in Latin América. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510124>

Las bases impositivas se ven también limitadas por la extensión de gastos tributarios: deducciones y exenciones. Los gobiernos deben considerar eliminar varios de estos gastos tributarios, en particular los más regresivos y distorsionadores. Los Estados deben proveer más información, ser más transparentes y realizar estudios que muestren los efectos de los gastos que realizan. En particular, basándose en evaluaciones técnicas sobre la efectividad de los gastos tributarios existentes, los gobiernos deben considerar transformar los gastos tributarios con objetivos sociales y redistributivos en transferencias y políticas de gasto más transparentes. A la hora de evaluar la eficacia de diferentes instrumentos (gastos tributarios versus subsidios directos) también hay que considerar la capacidad relativa de las administraciones tributarias en comparación con la capacidad de gestión de los organismos ejecutores del gasto.

La política fiscal tiene un impacto redistributivo poco significativo en América Latina, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización. Esto explica las diferencias significativas en la eficacia para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE (ver gráfica siguiente). La diferencia en la eficacia de las transferencias en especie (educación y salud) para reducir la desigualdad no es tan significativa como en el caso de las transferencias monetarias. Para revertir esta situación, se han de fortalecer los programas de transferencias de ingresos para los ciudadanos de menores recursos y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en particular en materia de pensiones (poniendo especial atención a dirigir los incentivos para que tales políticas no aumenten la informalidad o incentiven a la renuncia a participar en la fuerza laboral). A su vez, las grandes diferencias entre los niveles de gasto social entre los países de la región (desde un 7% del PIB en Guatemala a un 25% del PIB en Brasil) reflejan importantes contrastes en los esquemas de protección social, especialmente en materia de pensiones y servicios de salud, pero también significativas diferencias en la cobertura de la población en servicios como salud, educación y prestaciones por desempleo.

LA POLÍTICA FISCAL HACE POCO PARA DISMINUIR LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: OCDE (2008a) para los países de la OCDE no latinoamericanos, OCDE (2008b) para Argentina, Brasil, Colombia y Perú, y estimaciones sobre la base de encuestas de hogares para Chile y México. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510143>

En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental⁴. El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Las reformas tributarias progresan cuando: i) sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global; ii) se han adaptado al país, en especial en lo relativo a los períodos de transición que requiere su puesta en marcha; iii) cuentan con un claro liderazgo y el apoyo de amplios sectores de la población. Los pactos fiscales —acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos relevantes— pueden ser generales

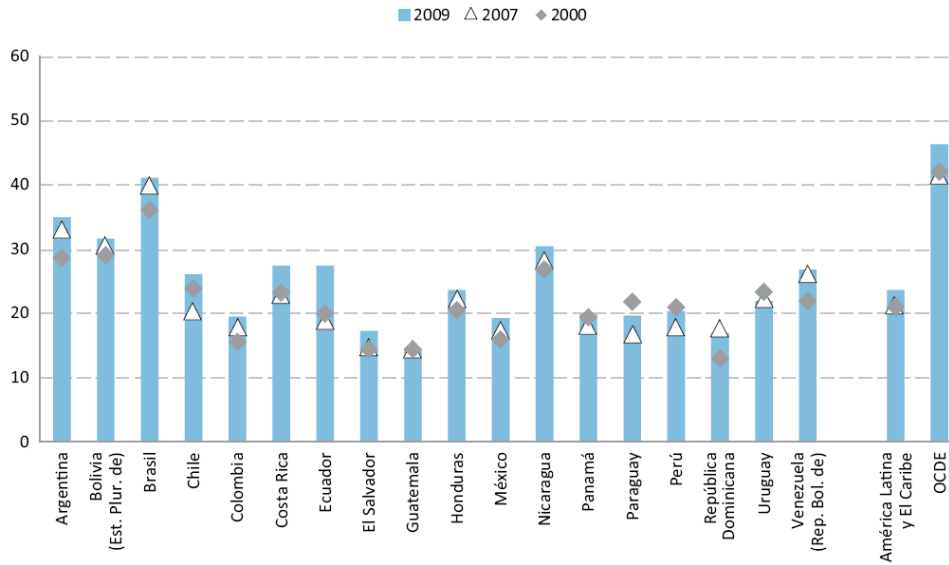
⁴ En CEPAL (1998) se planteó de manera pionera la necesidad de un nuevo acuerdo sobre los impuestos y los gastos.

o centrarse en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto y su articulación con el presupuesto, y en la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

Más allá de mayores recursos financieros, el Estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz. El Estado es un actor fundamental de las sociedades modernas y las economías de América Latina y el Caribe no son una excepción. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar, la urbanización y la globalización impulsaron una constante expansión de las funciones del Estado y los recursos que las sustentan. Si bien el gasto público como porcentaje del PIB —un indicador del tamaño del Estado— ha aumentado en algunos países de la región en los últimos años, es aún significativamente menor en comparación con la OCDE (ver gráfica siguiente). Muchos gobiernos latinoamericanos no cuentan con las herramientas necesarias para identificar las oportunidades de desarrollo claves e implementar acciones de políticas. Por ello, deben incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos: la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en América Latina. A su vez, el Estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador. Se debe reforzar la institucionalidad sobre la base de reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública. La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo. Entregar y producir más con los mismos recursos, o hacer lo mismo con menos, liberaría recursos que se podrían canalizar hacia otras prioridades. Las mejoras de eficiencia también ayudarían a ganar

el apoyo de los ciudadanos para realizar las reformas necesarias: si ven que el Estado usa los recursos de manera eficiente y son beneficiados por los servicios o actividades que brinda, le reconocerán más legitimidad y estarán dispuestos a pagar más impuestos. Una mayor eficacia de las acciones del sector público requiere que los responsables de la formulación e implementación de políticas definan instrumentos de planeamiento y una eficaz coordinación entre las diferentes políticas, programas y proyectos. Por otra parte, una mayor transparencia en la gestión pública refuerza la eficiencia y la eficacia del gasto; en particular, las políticas y acciones para reducir la corrupción deben basarse en un mayor acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas. Las nuevas tecnologías (por ejemplo, el uso de Internet para el gobierno electrónico o más recientemente la idea de “abrir los datos” disponibles en las instituciones públicas) pueden ayudar, pero son las propias instituciones públicas las que deben cambiar su funcionamiento y adaptarse para aprovechar plenamente su potencial.

**EL GASTO PÚBLICO ES MENOR EN AMÉRICA LATINA QUE EN LA OCDE
- En porcentajes del PIB -**



Nota: a) Las estadísticas se refieren a gobierno general en el caso de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú y gobierno central en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); b) Los últimos datos para Argentina y Brasil corresponden a 2008.

FUENTE: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de OCDE Government at a Glance (OCDE, 2011b). <http://dx.doi.org/10.1787/>

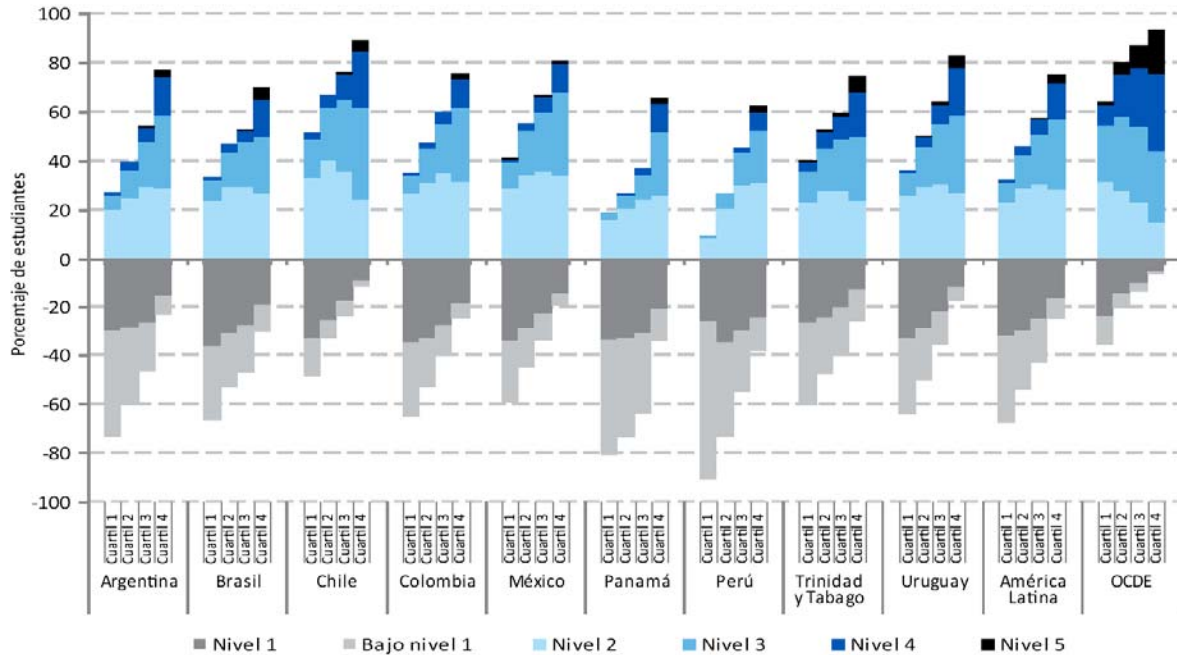
La transformación del Estado no puede limitarse a hacer mejor, y de manera más transparente, lo que ha venido haciendo hasta ahora, sino que tiene que identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos prioritarios. Hay tres áreas clave para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo: educación, infraestructura y desarrollo productivo e innovación. La identificación de estrategias es clave para superar las barreras estructurales al desarrollo que afectan a los países de la región y alcanzar el objetivo de desarrollo con equidad. Por ello, más allá de mayores recursos, eficacia y transparencia en la gestión de la administración pública, y eficiencia en la implementación de las políticas, es necesario identificar áreas prioritarias de acción y generar estructuras de gobernanza para articular los diferentes programas. Ampliar la cobertura del sistema educativo e incrementar la calidad de la educación, incrementar la densidad y el acceso a las infraestructuras, y aumentar la inversión en desarrollo

productivo e innovación son factores cruciales para transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos.

La cobertura y el gasto en educación han mejorado de manera sostenida en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, su calidad continúa siendo baja y el acceso desigual. Mientras que en educación primaria los países de la región han alcanzado niveles de cobertura similares a los de la OCDE, en educación secundaria y terciaria la región presenta, en promedio, importantes rezagos en la tasa de matriculación: 82% frente a 99% en secundaria y 43% frente a 76% en educación terciaria, respectivamente. Aunque la calidad de la educación ha mejorado, las brechas aún son elevadas. Los estudiantes de América Latina tienen un desempeño inferior al de sus pares de la OCDE en las pruebas internacionales como la del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). Por ejemplo, en lectura más de 48% de los estudiantes de América Latina no alcanza los niveles mínimos aceptables, mientras que en el promedio de la OCDE esta proporción es inferior al 19% (ver gráfica siguiente). Al mismo tiempo, las diferencias en desempeño por áreas (urbanas y rurales), por género, por tipo de escuela (pública o privada) y por estatus socioeconómico no solo se mantienen elevadas sino que incluso han aumentado. Por ejemplo, en Argentina, México y Panamá la brecha de desempeño entre escuelas urbanas y rurales es superior a 45 puntos, después de corregir por estatus socioeconómico, lo que significa que los estudiantes rurales se encuentran más de un año atrasados con respecto a sus pares de las zonas urbanas.

LOS JÓVENES LATINOAMERICANOS DE 15 AÑOS DE EDAD RINDEN MENOS EN LAS PRUEBAS DE LECTURA QUE SUS PARES DE LA OCDE Y LAS DIFERENCIAS SOCIOECONÓMICAS PESAN MÁS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES

- En porcentajes -



Nota: La distribución de niveles de desempeño de América Latina y de la OCDE se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la Prueba PISA 2009.

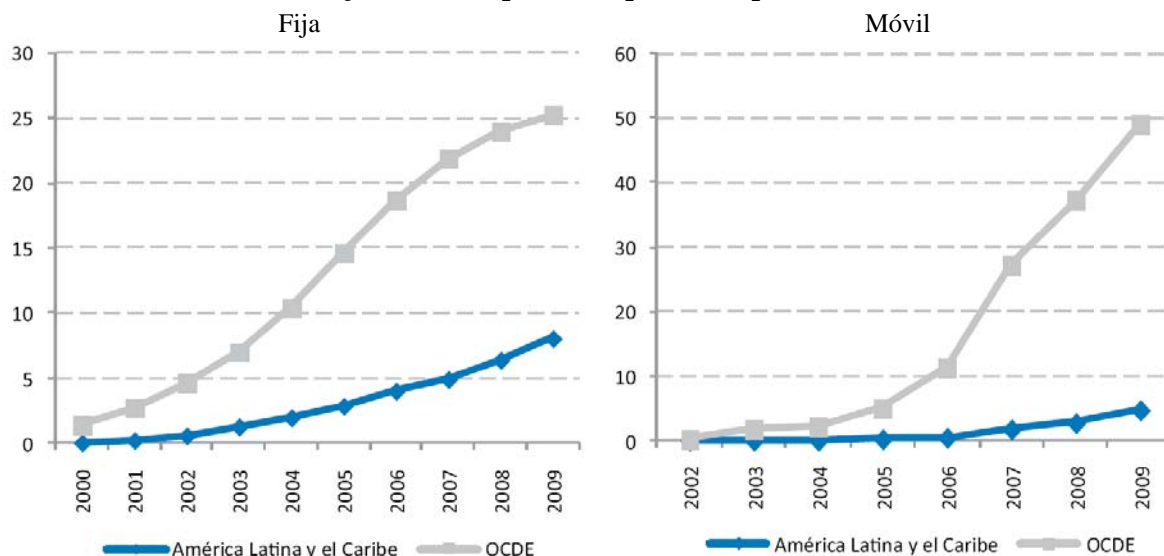
FUENTE: CEPAL, sobre la base de los datos de la Prueba PISA 2009. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510181>

En la gestión de servicios educativos, destacan dos tendencias: una creciente descentralización en su provisión y el incremento de la participación del sector privado en la formación terciaria. Si bien los niveles regionales y/o estatales y municipales han adquirido mayores responsabilidades en la provisión de servicios educativos, en muchos países de la región este proceso no ha estado acompañado de una inversión adecuada en capacitación en gestión en todos los niveles de gobierno, ni de un financiamiento adecuado. En la educación terciaria —donde la transición demográfica ha llevado a los incrementos más significativos de la demanda— la participación del sector privado en la matriculación sobrepasa el 50%, lo que explica en parte el fuerte incremento del gasto privado en educación en la región, que se ha más que duplicado entre 2003 y 2009, pasando de 1 a 2% del PIB.

Las infraestructuras son un importante cuello de botella para la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad e incluso la equidad en América Latina. La región presenta brechas elevadas (que, en algunas áreas, como el acceso a Internet en banda ancha, se han incrementado en los últimos años) con respecto no solo a los países de la OCDE, sino también a economías emergentes de Asia y otras regiones del mundo. La región necesita invertir más y mejor para cerrar este déficit. En la primera mitad de la década de 2000, América Latina mostraba un déficit en infraestructuras de transporte (kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado) de 85% con respecto a las economías del sureste asiático y una brecha en el sector energía (medida como megavatios por mil habitantes) de casi 60%. En el sector de telecomunicaciones, donde hay avances importantes en telefonía, la brecha en acceso a servicios de Internet de banda ancha ha aumentado considerablemente, debido al menor ritmo de crecimiento del número de suscriptores por habitantes en América Latina con respecto a los países de la OCDE. La brecha entre América Latina y los países de la OCDE en acceso a banda ancha fija pasó de 1% en 2000 a 17% en 2009 y de 5% en 2005 a 44% en 2009 para la banda ancha móvil (ver gráfica siguiente).

LA BRECHA EN BANDA ANCHA DE AMÉRICA LATINA ES AMPLIA Y CRECIENTE

- Porcentaje de subscriptores respecto a la población total -



Nota: Promedios regionales simples.

FUENTE: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). <http://dx.doi.org/10.1787/888932510200>

América Latina necesita mejorar el marco normativo para fortalecer los procesos de planificación y gestión de la inversión en infraestructura con una visión de largo plazo. En el sector transporte la priorización y planificación de proyectos debe maximizar la rentabilidad social sobre la base de un adecuado proceso de análisis de prefactibilidad, que requiere un equilibrio entre los nuevos proyectos y el mantenimiento de los ya existentes. En transporte el principio de la comodidad (entendida como el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia del trayecto) debería guiar la acción pública. En telecomunicaciones, por su parte, el marco regulatorio tiene que ser adaptado a la convergencia tecnológica y las regulaciones deben estar orientadas a mejorar la gestión de los recursos controlados por el Estado, tales como nombres de dominio, asignación del espectro electromagnético o numeración, entre otros.

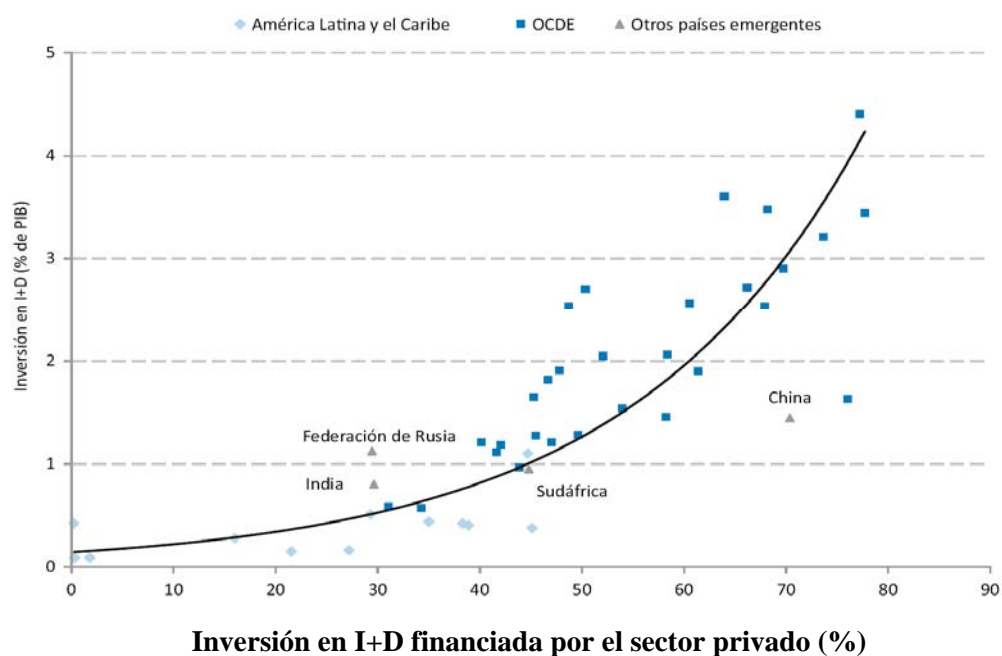
A su vez, es fundamental perfeccionar los incentivos y las normas que regulan la participación del sector privado en la inversión, gestión y provisión de infraestructuras. En el sector transporte, es de especial importancia seguir un proceso de selección adecuado para la participación privada. Un buen diseño en los contratos de concesiones, que minimice las renegociaciones, reduciría considerablemente los costos fiscales encubiertos. En Perú, Colombia y Chile, 50 de 60 concesiones viales firmadas hasta 2010 fueron renegociadas, generando costos de 7 mil millones de dólares. En el sector de telecomunicaciones, en especial para expandir el acceso a Internet de banda ancha, los gobiernos deben establecer mecanismos e incentivos a las inversiones (públicas o privadas) deseables desde el punto de vista social en zonas donde el servicio no sea rentable desde el punto de vista privado. Para ello, el papel de las agencias de regulación es fundamental, así como la generación de espacios de concertación entre distintos actores en la toma de decisiones.

La brecha de productividad es un problema persistente que refleja la baja diversificación de las economías de la región, su especialización en sectores no intensivos en tecnología y la escasa inversión en investigación y desarrollo y en innovación. La brecha en la productividad laboral entre América Latina y Estados Unidos de Norteamérica es persistente y en algunos sectores se ha ampliado. La productividad laboral de los sectores intensivos en tecnología de América Latina pasó de representar el 18% de la productividad de los mismos sectores en Estados Unidos de Norteamérica en 1990, al 12% en 2007, lo que está asociado a un magro cambio estructural⁵. Los sectores intensivos en recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total en América Latina, mientras que en Estados Unidos de Norteamérica son los sectores intensivos en conocimiento los que representan el 60% del valor agregado del sector de manufacturas. Al mismo tiempo, los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 50% de las exportaciones de América Latina. Consecuentemente, la región

⁵ CEPAL (2010b).

invierte escasos recursos en investigación y desarrollo; la inversión en este ámbito en relación con el producto interno bruto (PIB) pasó de 0.5% en 2004 a 0.6% en 2008, mientras que en los países de la OCDE pasó de 2.2 a 2.3% en el mismo lapso. Con respecto a quién realiza los mayores esfuerzos en la materia, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, el sector privado invierte poco en investigación y desarrollo y las firmas en la región concentran sus actividades científicas y tecnológicas en la adquisición de maquinarias y equipos (ver gráfica siguiente).

EL DESAFÍO DE AMÉRICA LATINA: MOVILIZAR LA INVERSIÓN PRIVADA EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
- En porcentajes del PIB -



Nota: Las cifras corresponden al año 2002 para Bolivia, 2004 para Suiza, 2005 para Panamá y Paraguay, y 2006 para Australia, China, Israel, y Sudáfrica.

FUENTE: CEPAL con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), véase [<http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx>] Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), véase [<http://ricyt.org>], y Main Science and Technology Indicators (MSTI) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), véase [<http://stats.oecd.org/index.aspx>]. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510219>.

En la última década, se han fortalecido las instituciones para la formulación de estrategias de innovación, pero aún se requieren políticas enfocadas al fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación y un mayor apoyo financiero para viabilizar

la implementación de las agendas de innovación. La creación de ministerios y agencias para la formulación de estrategias de innovación muestra el creciente interés de varios países de la región por el tema. Por ejemplo, en Argentina se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007; en Chile se ha instituido el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2005) y el Comité Gubernamental (ministerial) de Innovación para la Competitividad (2007), y en Brasil se ha implementado, a partir de 2008, una política de desarrollo productivo con fuerte participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la que fue actualizada en agosto de 2011. Sin embargo, es necesario aumentar la sincronización entre la estrategia de desarrollo productivo y la política de innovación (por ejemplo mediante fondos sectoriales, como en Argentina, Brasil y México), mejorar la capacidad de planificación y superar la tendencia a la asignación de recursos sobre la base de evaluaciones de corto plazo, y diseñar políticas enfocadas en los resultados (número creciente de empresas exportadoras, número de doctorados empleados en el sector productivo, introducción de nuevos procesos productivos y/o servicio en el mercado, etcétera), más que en los “insumos” (gasto en investigación y desarrollo, número de matriculados en cursos de doctorado, etcétera).

La educación, la infraestructura y el desarrollo productivo y la innovación son tres áreas clave para alcanzar los objetivos de competitividad, desarrollo económico e inclusión social. En cada una de ellas se requieren políticas públicas activas, planificación estratégica y una gestión más eficiente y eficaz por parte del Estado. Al pacto fiscal diseñado para alcanzar metas de desarrollo específicas, se debe sumar la modernización de los sistemas de gestión de las políticas públicas en cinco áreas prioritarias, teniendo en cuenta que en la región hay modelos institucionales de diferente complejidad en las interacciones entre los actores:

1. Adoptar sistemas de gestión y mecanismos de planificación enfocados en resultados. La capacidad institucional para gestionar recursos debe

incrementarse así como deben adaptarse planes plurianuales para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. En paralelo hay que buscar alianzas con el sector privado que fortalezcan la viabilidad e implementación de las estrategias de desarrollo nacionales. Diseñar políticas con una visión de largo plazo y priorizar entre las diferentes reformas es fundamental. Por ejemplo, es importante equilibrar los objetivos de cobertura educacional (por ejemplo, mediante inversiones en infraestructura) con los objetivos de calidad e inclusión (por ejemplo, la capacidad del sistema educativo de reducir las disparidades entre áreas rurales y urbanas) y los objetivos de competitividad (apoyo a la inserción productiva de los recursos humanos calificados). Un enfoque que prioriza los resultados, en vez de los “insumos”, también facilita la evaluación de las políticas, lo que permite aprender de su implementación y ajustarlas para incrementar su eficacia y eficiencia.

2. Crear incentivos y mecanismos para la coordinación (vertical y horizontal) entre niveles de gobierno y entre los sectores público y privado. Para ello es preciso invertir en inteligencia estratégica en la administración pública —recursos humanos especializados y capacitados— y crear espacios de diálogo para instaurar mecanismos de confianza entre los actores públicos y privados, al tiempo de incrementar las capacidades de control y regulación del Estado. Por ejemplo, la falta de coordinación entre los actores es la principal debilidad de las políticas de infraestructura en América Latina, lo que tiene importantes implicancias sobre la productividad, competitividad y posibilidades de acceso. Los principales obstáculos para una coordinación efectiva son la falta de incentivos institucionales para la cooperación y una arquitectura institucional apropiada. Es necesario diseñar incentivos para favorecer la coordinación entre agencias de un mismo nivel de gobierno, entre agencias de diferentes niveles de gobierno, y entre actores públicos y privados. También es fundamental la asignación de responsabilidades entre niveles de

gobierno. En la provisión de servicios de educación, por ejemplo, es importante que los gobiernos centrales mantengan ciertas atribuciones como la definición de estándares, el diseño básico curricular y el manejo de los estatutos docentes, que definen las condiciones de empleo y desarrollo profesional de los mismos. A su vez, la profesionalización de la carrera docente, relacionándola de manera más cercana al desempeño y con mejores estructuras de capacitación dentro de las escuelas, debería involucrar a los directores de las escuelas y a diferentes niveles de la administración pública. También en las otras áreas es fundamental avanzar con esquemas de contratación que estimulen la profesionalización, especialización y el desarrollo de una carrera civil independiente del ciclo político y con capacidad de uso de herramientas avanzadas de planificación, seguimiento y evaluación.

3. Definir estándares claros y mecanismos de reglamentación que permitan la implementación de los acuerdos alcanzados. Un marco regulatorio claro y que facilite la articulación entre el sector público y el sector privado es determinante tanto para la inversión en infraestructura como para la innovación. Por ejemplo, en telecomunicaciones los regímenes jurídicos de la mayoría de los países de la región continúan orientados hacia una regulación por servicios, lo que no se adapta a la convergencia tecnológica. Es necesario modificar las regulaciones de los servicios de telecomunicaciones de forma general, evitando medidas segmentadas que ocasionen asimetrías y distorsiones regulatorias, lo que en definitiva dañaría al consumidor del servicio. En la educación terciaria es importante contar con marcos regulatorios con mecanismos de evaluación y acreditación de instituciones claros que permitan garantizar y elevar la calidad de la oferta educativa.
4. Invertir en el fortalecimiento institucional y en la formación de capacidades en la gestión pública. Es necesario que la atribución de responsabilidades a las

regiones y/o estados y municipios se acompañe de recursos fiscales adecuados y de capacidad de gestión a nivel local. La provisión de servicios educacionales, así como los servicios de infraestructura de transporte, requiere de una articulación entre los niveles de gobierno, para lo cual es fundamental invertir en la formación de gestores de políticas públicas a nivel subnacional. Asimismo, al tiempo que se diseñan nuevos instrumentos y se introducen nuevos criterios para la asignación presupuestaria, es necesario invertir en la formación de gestores de políticas públicas, para lo cual los gobiernos deben destinar recursos tendientes a facilitar la cooperación a nivel local, nacional o regional.

5. Generar información, indicadores e instituciones para la toma de decisiones de políticas públicas. Es necesario definir y generar los sistemas de información que permitan realizar la evaluación del desempeño de las acciones gubernamentales. Varios países han invertido en generar unidades dedicadas a la recopilación y difusión de indicadores, tanto en educación como en innovación. Este avance se apoya en una amplia modernización de los sistemas informáticos de los ministerios y agencias públicas que han incrementado la transparencia y accesibilidad a sus datos. Esto se registra tanto en economías grandes, como Argentina y Brasil, como en pequeñas, como Costa Rica y Panamá. Al mismo tiempo, es necesario generar los incentivos para la utilización de los datos e información en la evaluación y en el rediseño de las políticas públicas. A diferencia de los países de la OCDE, los de América Latina están aún en una fase incipiente en la creación de instituciones para el análisis de políticas. En el área de innovación, el país más avanzando es Brasil, donde tanto el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) como el Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE) constituyen espacios institucionales para el análisis de impacto y retroalimentación de las políticas públicas.

En síntesis, a pesar de la crisis financiera global, la situación de las economías de América Latina ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Los gobiernos de la región deben aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas públicas que permitan transitar por senderos de desarrollo de largo plazo más inclusivos y sostenibles. Si bien el objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también tienen que resolver algunas restricciones y problemas estructurales que limitan a las economías de la región en sus posibilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar la provisión de servicios públicos, generar más oportunidades e impulsar la diversificación productiva son los objetivos más relevantes. Una mayor eficiencia de la administración pública es clave, ya que permitiría liberar recursos para otras medidas de política que impulsen el desarrollo e incrementaría el apoyo ciudadano para gestionar e implementar las reformas necesarias. Pero una mayor eficiencia no alcanza: los Estados deben también ser más eficaces en lograr los objetivos. Esto solamente puede conseguirse mediante una reforma fiscal diseñada para conseguir los recursos necesarios para alcanzar las metas claves del desarrollo económico. Muchos gobiernos de la región han identificado tres áreas prioritarias para invertir recursos adicionales por su potencial contribución al incremento de la competitividad y la inclusión social: educación, infraestructura e innovación y desarrollo productivo. En cada una, se requiere una gestión más eficiente y una acción estratégica más eficaz por parte del Estado.

Capítulo 1

Panorama macroeconómico

Resumen

Las economías de América Latina resistieron mejor que las de otras regiones del mundo —incluidos los países no latinoamericanos de la OCDE— la crisis financiera de 2008-2009 y su recuperación ha sido más rápida. El principal desafío de la región es administrar prudentemente este entorno con miras a reconstruir el espacio fiscal para enfrentar riesgos potenciales, como disrupciones en los mercados de capitales debido a problemas en la zona euro.

Los mayores lazos comerciales de las economías de la región con China —que fueron importantes para la recuperación—, las han tornado más sensibles a una potencial desaceleración del ritmo de crecimiento en este país; en especial, por su potencial impacto sobre los precios de las materias primas y, en consecuencia, en las cuentas fiscales de muchos países latinoamericanos. El presente capítulo plantea que es fundamental fortalecer la capacidad de respuesta macroeconómica de la región, y generar cierta capacidad de predicción de la evolución de las finanzas públicas para aplicar políticas que permitan crecer más y mejor.

Introducción

Las economías de América Latina han mostrado una capacidad de resistencia significativa a los efectos de la crisis financiera de 2008-2009, y su recuperación ha sido más rápida que en otras regiones del mundo, incluyendo los países de la OCDE. La región está creciendo a buen ritmo aunque con grandes diferencias entre los países. Su estabilidad macroeconómica constituye el trasfondo de toda discusión sobre cómo transformar al Estado en una palanca para el desarrollo, por tres razones. En primer lugar, porque la estabilidad es un contexto favorable para diseñar y poner en vigor reformas; en segundo término, porque existen factores en la coyuntura macroeconómica que amenazan la estabilidad actual, si los gobiernos no toman las

medidas adecuadas para evitarlos; el tercer motivo es que las buenas condiciones prevalecientes son, cuando menos en parte, atribuibles a las buenas prácticas aplicadas en materia de políticas monetaria y fiscal. En varios casos estas buenas prácticas macroeconómicas podrían ser institucionalizadas, tal como ocurrió en el pasado con la creación de bancos centrales independientes o la fijación de reglas fiscales en varios países de la región.

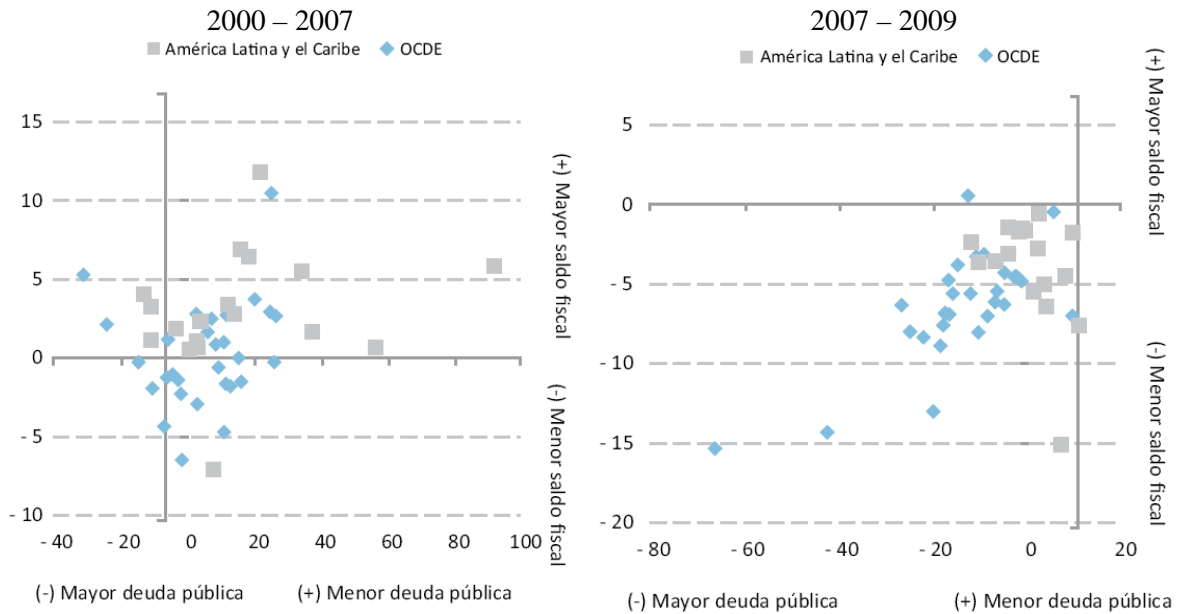
Este capítulo analiza el desempeño macroeconómico reciente de la región. Se estima que América Latina crecerá 4.4% en 2011⁶, como consecuencia de la fuerte demanda interna y la todavía robusta demanda asiática de sus exportaciones (De la recuperación a la expansión). Ahora bien, este aumento de la demanda internacional presiona sobre los precios internacionales de las materias primas lo que, entre otros factores, puede acrecentar las presiones inflacionarias. Este escenario abre el desafío para los bancos centrales de la región de contener la inflación sin acelerar la entrada de capitales ni sacrificar el crecimiento (Presión inflacionaria e incremento en los precios de productos primarios y combustibles). Mientras tanto, un mayor flujo de inversión extranjera, que en principio representa una buena noticia para las economías de la región, trae también consigo el reto de la volatilidad del tipo de cambio, con consecuencias para la competitividad externa de los países y una eventual expansión insostenible del crédito (Entradas de capitales: desafíos para la estabilidad).

Las políticas macroeconómicas sólidas aplicadas en la región durante los años de fuerte crecimiento (2003-2008) permitieron con frecuencia crear y ampliar el espacio para otras políticas (ver gráfica siguiente, 2000-2007). Así, por ejemplo, algunos países usaron la política monetaria y especialmente la política fiscal de manera contracíclica durante la crisis financiera de 2008-2009, lo que contribuyó a evitar una recesión profunda y permitió amortiguar sus efectos sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

⁶ CEPAL (2011).

El principal desafío para muchas economías de la región es administrar con prudencia este entorno en parte favorable, pero volátil, con vistas a fortalecer el espacio para las políticas y la capacidad de respuesta macroeconómica, así como brindar un ambiente de estabilidad y predicción de las finanzas públicas a fin de cerrar las brechas en infraestructura, educación e innovación, lo que permitiría crecer más y mejor en el largo plazo. Este mayor crecimiento potencial es necesario para que el fuerte crecimiento de la demanda interna no genere inestabilidad del nivel de precios. En el corto plazo, la economía internacional continúa siendo la principal fuente de potenciales shocks para América Latina. Los actuales problemas en la zona euro podrían provocar desequilibrios en el sistema financiero internacional que abarquen a los mercados emergentes. Una reversión en los flujos de capitales puede ocasionar fluctuaciones elevadas en los tipos de cambio, con efectos disruptivos sobre la economía real. El creciente peso relativo de China en las relaciones comerciales latinoamericanas fue uno de los factores que coadyuvó a la rápida recuperación de las economías de la región. Sin embargo, los mayores lazos con este país aumentaron la sensibilidad de las economías de la región frente a una eventual desaceleración del crecimiento de China. Tal situación podría provocar una caída de la demanda de productos latinoamericanos y de los precios de las materias primas, lo que recaería en las cuentas fiscales.

**ESPACIO FISCAL ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS FINANCIERA,
2000-2007 Y 2007-2009
- En porcentajes de variación -**



Nota: Cada punto representa un país. Los paneles incorporan los países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe.

FUENTE: CEPALSTAT , Estadísticas de Finanzas Públicas para América Latina y el Caribe y OCDE (2011b) para el resto de países. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510238>

De la recuperación a la expansión

La crisis internacional ejerció efectos recesivos transitorios sobre las economías de América Latina en 2009. El crecimiento del PIB en 2010 refleja que se ha consolidado la recuperación que la mayoría de las economías de la región comenzó a experimentar en el segundo semestre de 2009, impulsadas por el impacto de las medidas contracíclicas que muchos países adoptaron. La puesta en práctica de paquetes fiscales destinados a contrarrestar los efectos de la crisis internacional se complementó con el rápido repunte de la economía internacional —encabezado por las economías emergentes— en el primer semestre de 2010. Los niveles de actividad se sitúan hoy por encima del período anterior a la crisis en la región. Durante los primeros meses de 2011 la mayoría de los países de la región ha continuado creciendo

en forma dinámica. La CEPAL estima que en 2011 el crecimiento del PIB regional se ubicará en un rango cercano al 4.4%. América del Sur crecerá en promedio a una tasa superior a la de México y Centroamérica, pero se espera que la diferencia en el desempeño de las ambas subregiones disminuya respecto de 2010.

La ampliación del espacio macroeconómico en muchos países de la región durante 2003-2008 generó una inédita capacidad para llevar a cabo políticas destinadas a combatir la crisis. La solidez macroeconómica que mostró la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en los años previos a la crisis internacional marcó una diferencia ostensible respecto de las dificultades financieras que habitualmente enfrentaba la región durante episodios de este tipo. Los países aprovecharon el período de bonanza en la economía y las finanzas globales en el sexenio 2003-2008 para sanear sus cuentas públicas, aumentar sus reservas internacionales y reducir y mejorar el perfil de su endeudamiento externo. La disminución de las deudas totales del sector público no financiero expresadas como porcentaje del PIB en los últimos años, fue resultado de la mejoría de los ingresos públicos y el crecimiento económico, así como de cambios en algunos precios relativos. En varios países se modificó considerablemente la composición de la deuda pública por una mayor extensión de los plazos, una participación más elevada de la deuda a tasa fija, un aumento de la participación de residentes y la creciente importancia de las deudas en moneda local⁷. Todo esto posibilitó que hubiese un mayor espacio para la aplicación de políticas públicas anticíclicas, permitiendo un activismo sin precedentes orientado a contrarrestar los efectos negativos que provenían del deterioro del escenario internacional, y haciendo posible además el inicio de la recuperación en el segundo semestre de 2009⁸.

⁷ Kacef (2009); OCDE (2008).

⁸ CEPAL (2010a); OCDE (2010a); OCDE (2011).

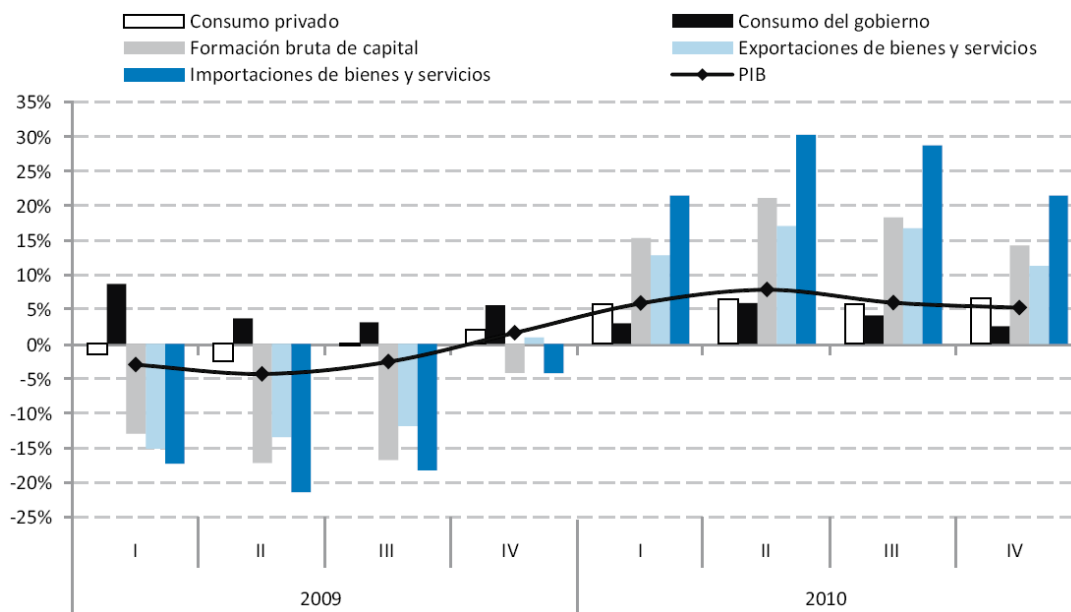
El alto crecimiento de la región en 2010 obedece a la expansión significativa de varios componentes del producto que han permitido una recuperación balanceada y vigorosa. El sostenido dinamismo de la demanda interna, tanto del consumo privado como de la inversión (ver gráfica siguiente), se mantuvo por el relativamente buen desempeño de los mercados laborales, el crecimiento de los salarios reales, al aumento del crédito al sector privado, así como la mejoría en las expectativas de los agentes económicos relacionadas con el impacto de la crisis. También las bajas tasas de interés reales estimularon el consumo y la inversión. En el caso de los países con volúmenes altos de remesas de emigrantes, su paulatina recuperación ha contribuido también a elevar los niveles de consumo privado. Además, la rapidez de la recuperación económica fue facilitada por la existencia de elevados niveles de capacidad ociosa instalada, que permitieron incrementar los niveles de producción en forma acelerada⁹. La formación bruta de capital se expandió un 12.9% en 2010 debido al aumento de la inversión bruta de capital fijo (9.9%) y al proceso de recomposición de las existencias. El crecimiento de la inversión fija en la región se concentró en maquinarias y equipos, principalmente importados, y fue impulsado por la apreciación de las monedas nacionales, una elevada disponibilidad de crédito y la menor capacidad ociosa existente en un escenario de alto dinamismo de la demanda interna.¹⁰ Como resultado, la tasa de inversión bruta fija, medida en dólares constantes como porcentaje del PIB, aumentó al 21.4%, un nivel superior al 20.5% anotado en 2009 pero inferior al 22.1% registrado en 2008 y a los niveles máximos alcanzados en la década de los setenta¹¹.

⁹ CEPAL (2010b).

¹⁰ Con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela (donde se registra una caída), El Salvador y Colombia, el valor de las importaciones de bienes de capital experimentó alzas de dos dígitos en los países de la región. Los mayores aumentos ocurrieron en Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay.

¹¹ A diferencia de 2009, durante 2010 la inversión privada fue el componente que tuvo una mayor expansión, según la evidencia disponible sobre la composición por sector institucional en los países que cuentan con información trimestral (México, Perú y Uruguay).

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): TASAS DE VARIACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO CON RELACIÓN A IGUAL TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR, 2009-2010 - En porcentajes y en dólares constantes de 2005 -



Nota: Los 13 países considerados para América Latina son Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

FUENTE: CEPAL sobre la base de cifras oficiales de los países. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510257>

El gran dinamismo de la demanda interna provocó un repunte vigoroso del volumen importado de bienes y servicios (20.9%), en particular de bienes de consumo durable y de bienes de capital. El valor de las exportaciones de bienes está subiendo a tasas elevadas en los países exportadores de metales y, en algunos casos, de hidrocarburos, pero esto es principalmente atribuible a los mejores precios que reciben, antes que a un aumento de los volúmenes enviados al exterior. Para América Latina y el Caribe en conjunto, el favorable escenario externo permitió un aumento del volumen y de los precios de las exportaciones. Sin embargo, el crecimiento de las importaciones fue incluso mayor, lo que condujo a un deterioro en la balanza de cuenta corriente regional, desde -0.4% del PIB en 2009 a -1.2% en 2010, de acuerdo con datos de la

CEPAL¹². Dado este desempeño del comercio exterior, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento fue negativa en 2010.

La expansión del intercambio comercial con China es otro factor fundamental para entender la dinámica reciente de las economías latinoamericanas. El proceso de desplazamiento paulatino del centro de gravedad de la economía mundial hacia el este y el sur de Asia (sobre todo China e India, pero también otras economías emergentes) ha redundado en una fuerte expansión del comercio con estos países¹³. En la última década el comercio con China se incrementó sustancialmente en América del Sur. Por ejemplo, la participación de las exportaciones a este país en el volumen total exportado creció en Brasil (de 2 a 13%), Chile (5 a 23%) y Perú (6 a 15%), en el período señalado. En cambio, China continúa siendo un destino menor para la mayoría de los países de Centroamérica y México (inferior al 2% del total de las exportaciones), mientras que se convirtió en la primera plaza para las exportaciones de Brasil y Chile (doceavo y quinto en 2000, respectivamente) y ocupa el segundo lugar en Argentina y Perú. Las importaciones desde China se expandieron considerablemente en todos los países de la región (Ver gráfica siguiente). Por su alta especialización en materias primas, varios países de América del Sur como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de) enfrentan relativamente poca competencia por parte de China. En una situación intermedia están Brasil, Colombia, Argentina y Uruguay, mientras que las economías de Centroamérica y México se encuentran más expuestas a la competencia de este país por contar con estructuras de exportaciones más parecidas¹⁴. Este mayor peso de las relaciones comerciales con las economías emergentes —en particular de China— es un importante factor explicativo de la resistencia de la región frente a la crisis, así como de las diferencias entre los países de la región respecto al ritmo de crecimiento y al espacio de políticas disponible. Este fenómeno, que se registra desde

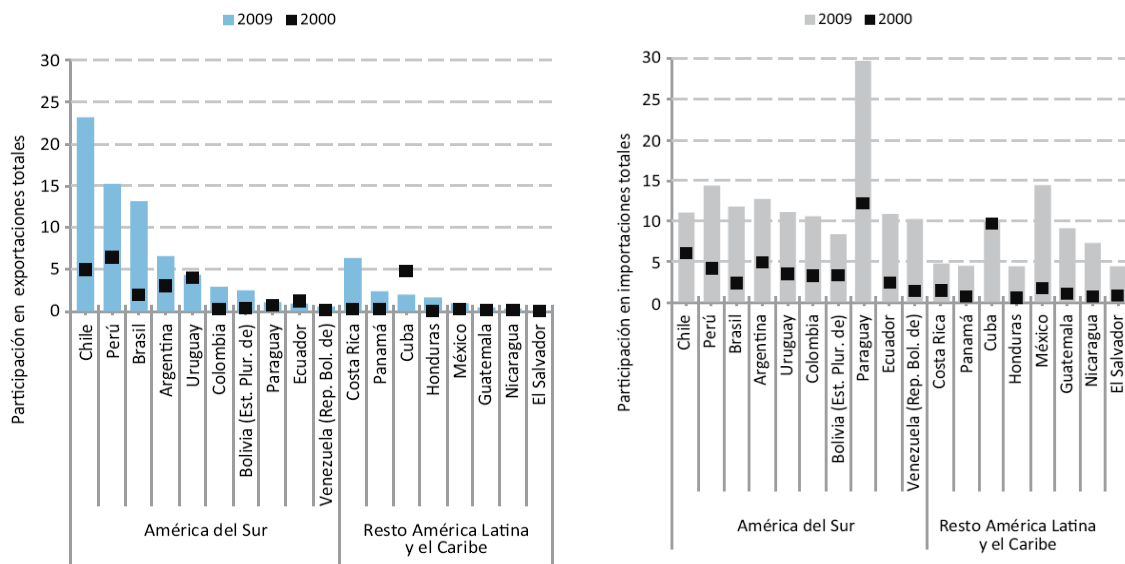
¹² CEPA L (2011).

¹³ OCDE (2010b).

¹⁴ Blásquez et al. (2006).

finés de los años noventa, se traduce en una creciente correlación entre los ciclos económicos de América del Sur y China. En cambio, en América Central y México esta correlación es reducida y ha venido disminuyendo¹⁵. En parte debido a esto, las economías con lazos comerciales más estrechos con China sufrieron menos durante la crisis y están creciendo más vigorosamente¹⁶.

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO CON CHINA EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES, POR PAÍSES, 2000 Y 2009
- En porcentaje de las exportaciones e importaciones totales por país -



FUENTE: CEPAL sobre la base de United Nations Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE). <http://dx.doi.org/10.1787/888932510276>

Las relaciones comerciales con China también explican la heterogénea evolución de los términos de intercambio en los países de la región. La mayor demanda por bienes primarios derivada de la expansión de la economía de China se ha reflejado en una mejoría en la relación de los términos de intercambio de la mayoría de los países que exportan estos bienes, situados principalmente en América del Sur. En cambio, en el

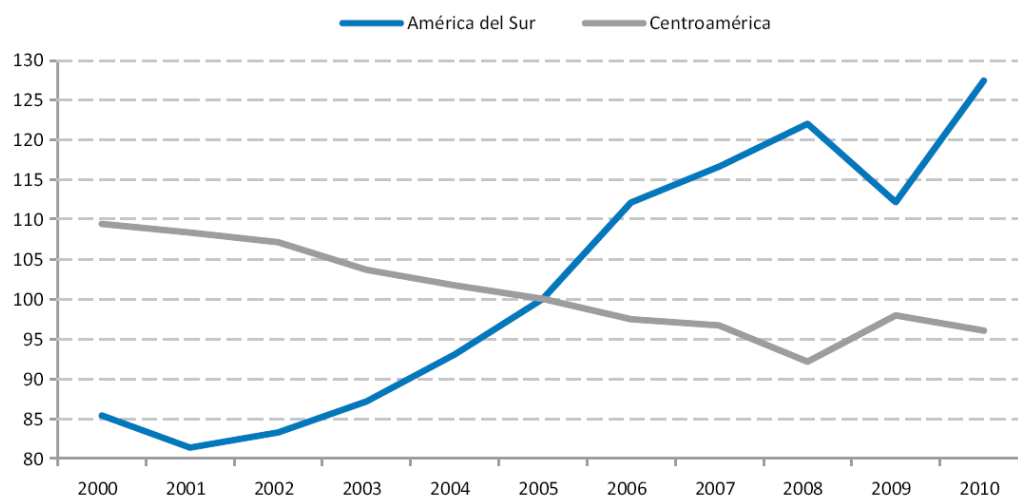
¹⁵ Lederman, Olarreaga y Perry (2007).

¹⁶ El coeficiente de correlación simple entre el crecimiento real del PIB en 2007 y 2010 y la participación de China en el comercio total de cada país es 0.61.

resto de la región esta relación registra una tendencia descendente, dado que se trata de países importadores de petróleo y, en algunos casos, en especial en Centroamérica, no producen *commodities* (metales o soja, por ejemplo) demandados por las economías emergentes asiáticas¹⁷. Los índices de los términos de intercambio están mejorando en América del Sur desde comienzos de la década pasada —con una interrupción en 2009— ubicándose en 2010 cerca de un 60% por encima del nivel del 2000, mientras que en Centroamérica la tendencia es inversa (en 2010, un 14% por debajo del 2000) (ver gráfica siguiente).

AMÉRICA DEL SUR Y CENTROAMÉRICA: ÍNDICES DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, 2000-2010

- Año 2005 = 100 -



Nota: Los países considerados de América del Sur y Centroamérica son Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de) y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, respectivamente.

FUENTE: CEPAL sobre la base de cifras oficiales de los países. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510295>

Las nuevas oportunidades que abre el dinamismo del comercio exterior con China y las economías asiáticas emergentes trae consigo desafíos para la región en materia de inflación y vulnerabilidad externa. El aumento de los precios de alimentos y combustibles impacta en mayor medida a los grupos más vulnerables, especialmente

¹⁷ OCDE (2010b).

aquellos situados en áreas urbanas de los países de Centroamérica y el Caribe que no exportan estos bienes. Estas alzas presionan sobre la inflación y pueden incidir sobre el nivel general de precios si se trasladan a los salarios en un contexto de fuerte crecimiento de la demanda interna. Los países que tienen más intercambio comercial con China se encuentran expuestos en mayor medida a la naturaleza de los ciclos y shocks de esta economía. Si bien se espera que China continúe siendo un motor importante del crecimiento mundial, una eventual ralentización de su crecimiento económico tendría potencialmente efectos significativos sobre los precios y el volumen de las exportaciones, así como sobre las finanzas públicas.

Presión inflacionaria e incremento en los precios de productos primarios y combustibles

Desde el segundo semestre de 2010 y durante los primeros meses de 2011, los precios internacionales de los productos primarios han repuntado y paralelamente el ritmo inflacionario comenzó a aumentar en la mayoría de los países de la región. Los precios de varios *commodities* superaron los niveles que alcanzaron en la crisis financiera de 2008 (ver gráfico siguiente)¹⁸. Los principales factores estructurales que explican este aumento son el vigoroso crecimiento de China e India, asociado a un proceso de urbanización e industrialización que requiere ingentes volúmenes de materias primas y combustibles, el surgimiento de una clase media emergente en estos países cuyo poder de compra se ha expandido en forma importante y un cambio hacia una dieta más occidental en algunos productos¹⁹. El aumento del promedio ponderado de los precios al consumidor en América Latina pasó de 4.7% en 2009 a 6.5% en 2010, debido sobre todo al incremento de los precios internacionales de los alimentos y combustibles. A esto se suma el fin de subsidios concedidos previamente a ciertos

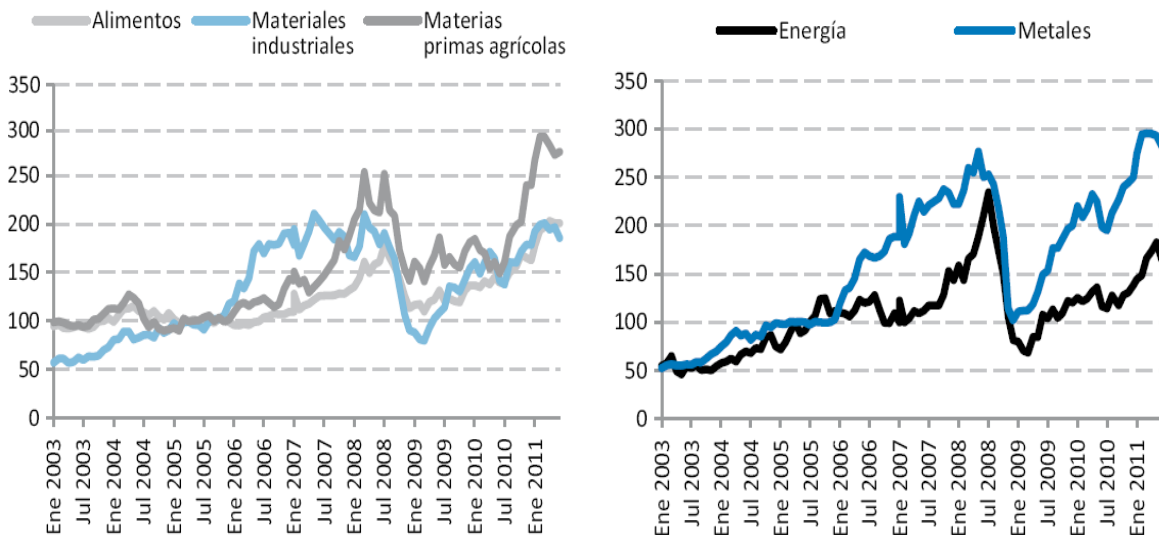
¹⁸ Los rangos de variación de precios varían considerablemente según los productos. Se pueden identificar cuatro situaciones, por ejemplo: i) incrementos sostenidos en los casos de productos tropicales (azúcar, banano y café) y materias primas no alimenticias (algodón y caucho); ii) a partir del segundo semestre de 2008, estabilización en un rango de 50 a 100% por sobre el promedio entre 2000-2005 en aceites comestibles y productos del complejo de la soya; iii) aumento inferior a 25% en productos cárnicos; iv) casos de gran variabilidad, en los cereales y fertilizantes. CEPAL, FAO e IICA (2010); OCDE (2011).

¹⁹ OCDE (2010).

alimentos y a los precios de los combustibles, especialmente en Centroamérica y México. El repunte de los índices de precios al consumidor es más marcado en los países de menores ingresos de América Latina, porque en estos la participación de los alimentos en el consumo es mayor. Esto es válido incluso en aquellos países donde la apreciación de las monedas nacionales registrada en la mayoría de los países de la región mitigó el impacto del aumento de los precios de los productos importados en los precios internos.

EVOLUCIÓN MENSUAL DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS PRIMARIOS, EN EL PERÍODO ENERO 2003-AGOSTO 2011

- En dólares corrientes -



Nota: Corresponden a los índices del agregado S&P GSCI.

FUENTE: Thomson Reuters Datastream. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510314>

En los últimos años también se incrementó significativamente la volatilidad de muchos precios de productos primarios de la región. Desde el primer lustro de la década de los setenta el año de mayor volatilidad de estos precios ha sido 2008. Los factores que explican la volatilidad están asociados a factores más coyunturales de corto plazo, como shocks de oferta —por ejemplo, una mala cosecha en un país productor importante—, variaciones en el tipo de cambio efectivo del dólar y expectativas en los mercados financieros. Por tanto, las fuerzas que pueden conducir a

un aumento de la volatilidad en los mercados agrícolas son al menos de dos tipos: las que elevan la inelasticidad de la oferta y demanda de esos productos y las que incrementan la frecuencia e intensidad de los shocks. La integración con otros mercados parece ser una de las principales fuentes de la mayor volatilidad en el sector agrícola, según varios estudios. Estos se refieren a la integración con un mercado físico, como el de los combustibles, o entre diferentes productos agrícolas, y en especial, a una mayor asociación de los mercados de bienes primarios, entre ellos, los productos agrícolas con los mercados financieros²⁰.

El impacto de las alzas de precios de los alimentos y la energía es diferenciado entre los países. Además de afectar con más intensidad a los grupos de menores ingresos, estos aumentos de precios imponen mayores retos a los países más dependientes de la importación de alimentos. Por ejemplo, para la gran mayoría de los países del Caribe y Centroamérica las importaciones de alimentos representan sobre el 5% del PIB, mientras que en el promedio de América Latina es un 4.3%. Otros países de Centroamérica tienen una dependencia relativamente alta de las importaciones de alimentos, que varía entre el 2 y el 5% del PIB, mientras que en México y Sudamérica este fenómeno es menos marcado producto de la mejoría en sus términos de intercambio²¹.

Cabe preguntarse si estos incrementos de la variación de los índices de precios al consumidor ameritan una respuesta de la política monetaria. La respuesta depende de la existencia de presiones inflacionarias más generalizadas que el incremento de algunos componentes volátiles como los alimentos y combustibles. En este aspecto se registran situaciones diversas en la región, incluso entre los países que siguen una política de metas de inflación. Por ejemplo, la inflación subyacente —medida que excluye los precios más volátiles de alimentos, bebidas y transporte (bienes energéticos)— fue negativa en el caso de Chile y decreciente en el de México durante

²⁰ CEPAL, FAO e IICA (2010).

²¹ Jiménez, Jiménez y Kacef (2008).

gran parte del primer semestre de 2011. Por otro lado la variación del índice de precios así como la inflación subyacente registran una tendencia al alza en Brasil, Colombia y Perú. Existen indicios en estas economías de que la intensidad de las presiones inflacionarias es superior a las que se generan por el alza de precios de los *commodities*. En estos casos, sobre todo cuando la inflación subyacente se acerca o supera el límite superior de las metas de inflación, una política monetaria más contractiva podría ser necesaria, como de hecho se observó durante el segundo trimestre de 2011²².

A partir del primer trimestre de 2010, en algunos países de la región se empezó a aplicar una política monetaria más restrictiva frente a la preocupación que suscitaba la marcha de la inflación mientras se consolidaba la recuperación de las economías. Cuatro de los países con metas de inflación (Brasil, Chile, Colombia y Perú) subieron su tasa de política monetaria, un movimiento que también realizaron República Dominicana y Uruguay. A pesar de este incremento, las tasas de referencia se encuentran en niveles inferiores a los prevalecientes en 2008, antes de la propagación de la crisis financiera. Otro grupo de países que sigue focalizándose en impulsar el crecimiento económico no ha aumentado sus tasas (México) e incluso algunos han tendido a hacer más expansiva su política monetaria (Argentina y Costa Rica).

Las acciones de las autoridades de política monetaria parecen tendientes a evitar que los aumentos en los precios de los alimentos y la energía terminen traducándose en cambios en el nivel general de precios que podrían exacerbar las expectativas de inflación en los países de la región. Las presiones externas que estas alzas de precios ejercen sobre la dinámica inflacionaria de América Latina plantean un nuevo dilema a los gestores de política. Estos requieren conciliar los objetivos de mantener la solidez de la recuperación de la actividad económica interna mientras se evitan condiciones

²² Sin embargo, las incertidumbres en la economía internacional y los indicios de un menor crecimiento de la demanda —interna y externa— a comienzos del segundo semestre de 2011 han llevado a la mayoría de los bancos centrales de la región a adoptar una posición más neutra o incluso reducir las tasas de interés nuevamente.

monetarias y financieras que puedan favorecer rebrotes de las expectativas de inflación y la generación de burbujas en el precio de los activos internos, en especial en un contexto de elevada liquidez internacional.

En este sentido, las autoridades fiscales y monetarias de los países de la región enfrentan en la actualidad un triple desafío: i) determinar en qué medida absorber el shock inflacionario externo y a la vez graduar el control de la demanda agregada (y reducción del dinamismo económico); ii) diseñar políticas fiscales y monetarias que minimicen el costo económico de la contención de la inflación y, sobre todo, que no aumenten los riesgos asociados a la fuerte entrada de capitales y por tanto a las crecientes presiones de apreciación de las monedas domésticas, y iii) adoptar políticas para paliar los efectos sociales derivados del shock inflacionario y las políticas de contención.

Entradas de capitales: desafíos para la estabilidad

La combinación de mejores fundamentos macroeconómicos en América Latina, una gran liquidez e incertidumbre en los mercados de capitales de los países desarrollados y tasas de interés históricamente bajas ha estimulado flujos elevados de capitales hacia varios países de la región. Si bien la entrada de capitales, dependiendo de sus características, puede en principio representar mayores oportunidades para elevar la tasa de inversión y el crecimiento económico, la experiencia de la región y los mercados emergentes durante la década de los noventa refleja que la volatilidad de estos flujos puede ocasionar problemas macroeconómicos profundos y disrupciones financieras. Si bien hay indicios de que muchos inversionistas internacionales consideran actualmente más que en el pasado las diferencias en los fundamentos de

las distintas economías de la región, la alta sincronización de los flujos de capitales hacia los mercados emergentes refleja la importancia de los factores globales²³.

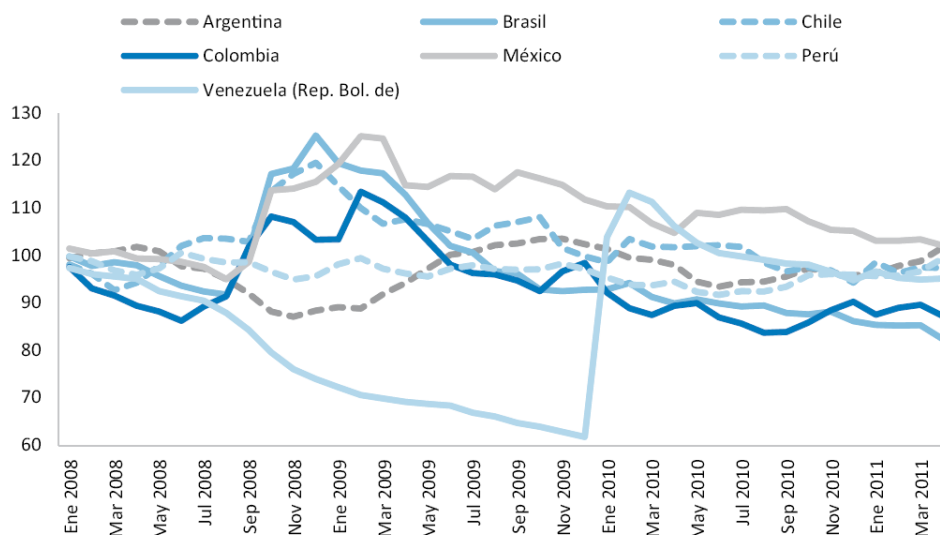
Estos flujos de capitales y el aumento de los precios de los productos básicos contribuyeron a apreciar los tipos de cambio nominales y reales de los países de la región. La apreciación impactó en especial a las monedas de los países con esquemas de metas de inflación y tipos de cambio flexibles. En 11 países se registraron apreciaciones nominales de sus monedas durante los diez primeros meses de 2010 respecto a similar período de 2009. Entre estas destacan las apreciaciones del real brasileño (13.6%), peso colombiano (13.2%), peso uruguayo (13.1%), peso chileno (9.4%) y el colón costarricense (8%). En cambio, solo cinco países registraron la depreciación nominal de sus monedas, destacando la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de) (ver gráfico siguiente). En términos reales, las situaciones son variadas. Por un lado, las monedas de Brasil y Colombia están apreciadas en relación con el tipo de cambio promedio de la década del 2000 (38 y 24%, respectivamente), mientras que las de Chile y Venezuela (República Bolivariana de) parecen también haberse apreciado levemente en comparación al mismo período (alrededor de un 10%)²⁴. Por otro lado, las monedas de Perú y México parecen estar cerca de su promedio histórico, mientras que la de Argentina se encuentra levemente depreciada (15% sobre el promedio de los años 2000)²⁵.

²³ OCDE (2011).

²⁴ Las monedas de Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Uruguay también se encuentran apreciadas respecto al promedio de los años dos mil.

²⁵ CEPAL (2011).

ÍNDICES DE TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, ENERO 2008-MARZO 2011
- Diciembre 2007= 100 -



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510333>

La volatilidad y apreciación excesiva del tipo de cambio real —por encima de lo que explican modificaciones en los fundamentos— puede reducir la competitividad del sector transable de la economía o en las actividades transables que no se benefician del incremento en los precios de las exportaciones. Fluctuaciones de corto plazo en el tipo de cambio real pueden ocasionar efectos negativos permanentes en el crecimiento económico, en particular cuando las empresas se enfrentan a restricciones crediticias al punto de requerir intervenciones de política para frenar sus efectos²⁶. Inclusive, una apreciación cambiaria podría anular los esfuerzos en varios países para estimular la innovación, la creación de nuevas actividades productivas y la diversificación de la estructura productiva.

Los gestores de política han adoptado un conjunto de medidas para reducir la volatilidad del tipo de cambio nominal y disminuir la posible exposición a situaciones de reversión de los flujos financieros. Entre las herramientas empleadas en la región para evitar la volatilidad en los flujos financieros y la consecuente inestabilidad del

²⁶ Caballero y Lorenzoni (2007).

tipo de cambio nominal resaltan medidas tendientes a desestimular la entrada de capitales de corto plazo, y el fortalecimiento de las tenencias de activos externos por parte del sector público y de algunos entes financieros privados.

Las medidas para lidiar con las entradas de capitales pueden clasificarse según si las autoridades buscan absorber los flujos adicionales o reducir su volumen mediante controles de capitales²⁷. En algunos países también se han acumulado ingentes volúmenes de reservas internacionales al intervenir en el mercado cambiario, como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú. En otros países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Paraguay y Perú se han alcanzado elevados niveles de reservas como porcentaje del PIB, cercanos o superiores al 25%, en comparación con otros países de la región. En algunos países también se han adoptado medidas directamente orientadas a reducir los flujos de capitales que ingresan al país o bien a elevar los flujos de salidas de capitales domésticos. Por ejemplo, en Chile se anunció en noviembre de 2010 un aumento paulatino del límite global máximo de inversión en el exterior de los fondos de pensiones, hasta un 80%. En el Perú se han adoptado medidas similares y en septiembre de 2010 se anunció que se permitiría la inversión de hasta el 30% de los fondos de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) en el extranjero. En Brasil se ha aumentado el impuesto a las operaciones financieras sobre las inversiones extranjeras en instrumentos de renta fija, que era del 2% desde 2009, primero a 4% y después, en octubre de 2010, al 6%, en tanto que se elevó el impuesto sobre los depósitos de margen en los mercados de futuros, desde un 0.38 a un 6% y se mantuvo sin modificaciones la tasa del 2% del impuesto a las inversiones en acciones, aunque se introdujeron otras medidas administrativas para incrementar la efectividad del impuesto en términos de moderar los ingresos de capital especulativos (ver: *El control de capitales como herramienta macroeconómica más*). En Argentina, Colombia y Perú se mantienen o han introducido medidas

²⁷ Cárdenas y Levy Yeyati (2011).

similares, mientras que otros instrumentos utilizados han sido mayores requerimientos de encajes no remunerados (Argentina, Brasil, Colombia y Perú)²⁸.

Si bien la acumulación de reservas internacionales permite recomponer la capacidad futura para enfrentar caídas bruscas de los términos de intercambio o una interrupción súbita en los flujos de capitales (*sudden stop*), así como reducir la volatilidad cambiaria, también ha aumentado los desafíos en materia de política monetaria en la región. Los bancos centrales de los países de la región se enfrentan a la disyuntiva de intervenir en el mercado sin esterilizar las inyecciones de moneda nacional, con lo que crece el riesgo de incidir en las expectativas inflacionarias del público o, alternativamente, esterilizar (total o parcialmente) estas intervenciones, con el consiguiente costo cuasifiscal y riesgo de deterioro de su patrimonio.

El control de capitales como una herramienta macroeconómica más

“Los controles de capitales no solo no tienen impacto sino que suben las tasas de interés internas.” Este tipo de aseveraciones internamente contradictorias no son inusuales cuando se debate sobre este tema, generalmente teñido de una combinación de creencias fuertes y datos débiles. Para ganar algo de perspectiva, vale la pena ordenar el análisis sobre la base de dos preguntas más o menos obvias: i) ¿son efectivos? (o sea sí logran afectar al mercado en la dirección deseada), y, en caso afirmativo, ii) ¿son eficientes? (o sea si los beneficios superan los costos). Este recuadro comienza por lo básico, analizando la primera pregunta a la luz de la experiencia con controles de entradas de capitales basados en impuestos.

Tradicionalmente asociados con requerimientos de reservas no remunerados (RRN), estos controles a las entradas de capitales aplicados en Chile y Colombia durante los años noventa constituyen básicamente una variación del impuesto Tobin a los flujos

²⁸ En Chile existen instrumentos para realizar controles de capitales pero en la actualidad no se están usando.

internacionales de capitales. De hecho, las autoridades chilenas ofrecían la opción de un impuesto equivalente a los RRN al inversor que prefería pagar y liberar su liquidez.

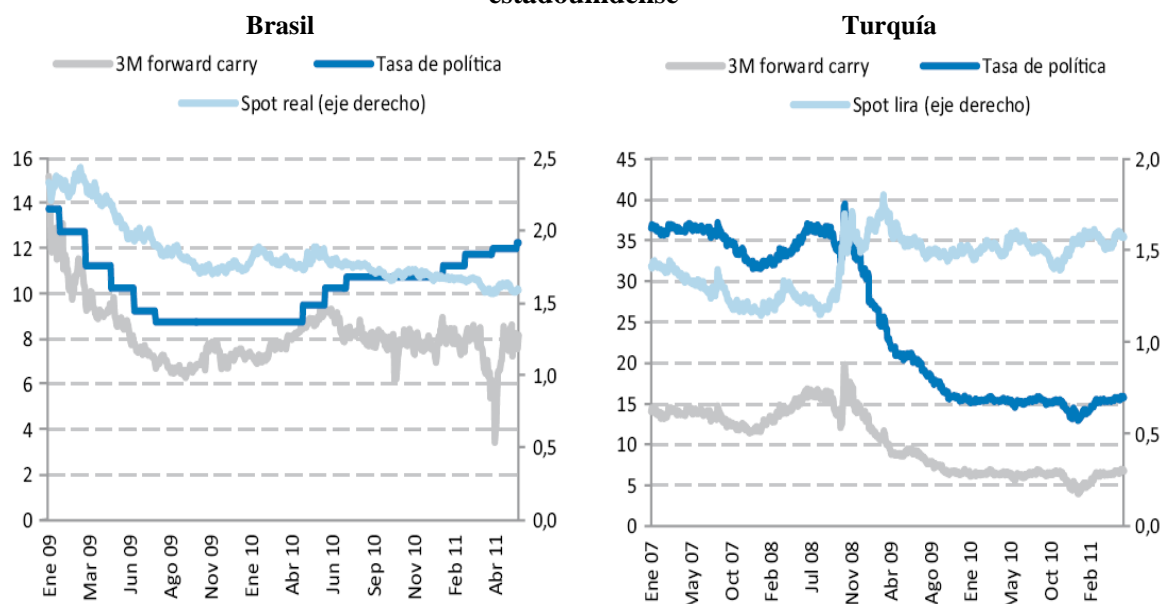
El argumento de los escépticos fue que medidas de este tipo no detuvieron las entradas de capitales ni la apreciación cambiaria. Sin embargo, esa apreciación parece sesgada, ya que se desconoce cuáles hubiesen sido las entradas de capitales y apreciaciones en ausencia de los controles. Una forma de cuantificar lo que los controles buscaron introducir en primer lugar es analizar el desarbitraje (la brecha) entre la tasa local y el retorno esperado por parte del inversor externo.

La manera más sencilla y natural de medir el efecto de los controles de capitales es a través de las desviaciones de la paridad cubierta de tasas de interés, esto es, la distancia entre el diferencial de tasas de interés y el descuento *forward* (o sea, el *carry* en moneda local que reciben los inversionistas internacionales)^{a/}. Un estudio del caso de Chile, indica que este diferencial osciló entre un 2 y un 3% en el período de vigencia de los controles, cercano al valor equivalente del impuesto Tobin^{b/}. Un ejercicio similar en el caso más reciente del IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) brasileño llega a conclusiones parecidas: un impuesto del 6% sobre las entradas de capital genera una brecha del 6% entre el diferencial de tasas de interés (que se obtiene por la diferencia entre la tasa Selic —tasa de interés de referencia de Brasil— y la tasa de corto plazo de bonos de Estados Unidos de Norteamérica que está cercana a cero) y el *carry* del real (ver gráfica siguiente, Brasil). Un comportamiento similar se encuentra también en los casos de la lira turca (ver gráfica siguiente, Turquía) o el shekel israelí.

Los controles son efectivos porque introducen un peaje al tránsito de entrada y salida al mercado doméstico. Su efectividad depende de la tarifa del peaje y el volumen del tránsito. Por ejemplo, un impuesto del 2% no obtendría mucho más que una reducción del 2% en el valor de los activos locales (incluida la moneda doméstica); un incremento del 10% conseguiría un efecto proporcionalmente mayor (aunque es

probable que no sea lineal), mientras que una tasa del 2% abierta a futuros ajustes (como recientemente se aplicó en Brasil) debería lograr un impacto intermedio, puesto que incide sobre las expectativas de los inversionistas especulativos de corto plazo.

EFFECTOS DE CONTROLES CAMBIARIOS EN BRASIL Y TURQUÍA
-Tasas de interés en porcentaje anual y tipo de cambio en moneda nacional por dólar estadounidense-



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Thomson Datastream.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510352>

En conclusión, los controles de capitales no son irrelevantes como argumentan quienes los rechazan, pero tampoco tan influyentes como señalan muchos de sus defensores. Más bien, constituyen un elemento adicional dentro de la caja de herramientas macroeconómicas contracíclicas que deben complementar la política monetaria, fiscal y la regulación prudencial en los países, así como la política cambiaria.

a/ Desde el punto de vista técnico, la paridad cubierta implica que el carry de monedas (alternativamente, el descuento futuro) debe ser igual al diferencial de tasas más los costos de transacción, que incluyen los impuestos a los flujos internacionales de capitales.

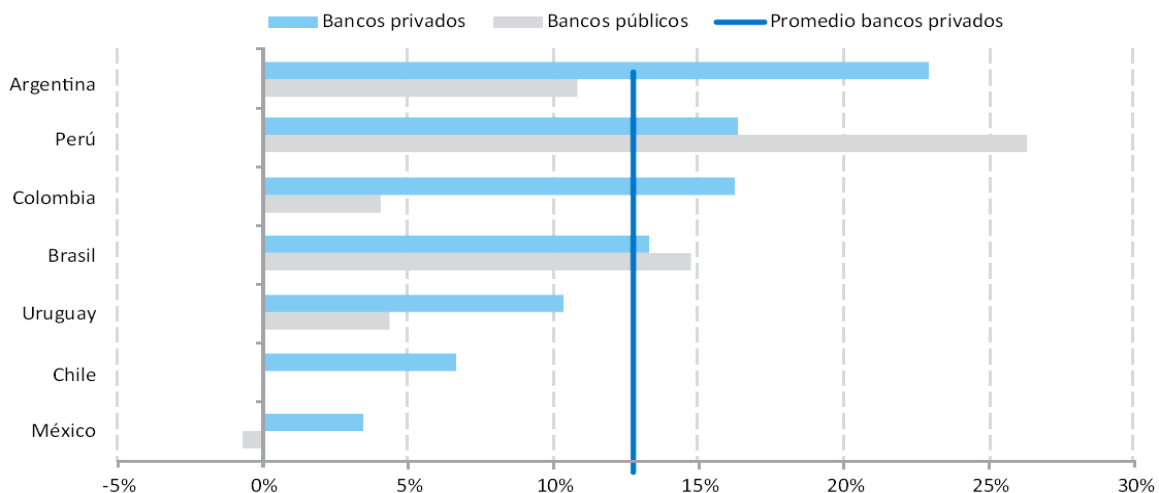
b/ De Gregorio et al. (2000).

FUENTE: Elaborado por Eduardo Levy Yeyati.

Un reto clave de la política económica en muchos países en la región es preservar la estabilidad del sistema financiero en el caso de que la mayor disponibilidad de fondos alimente un *boom* de créditos bancarios o posibles burbujas en algunos mercados de activos. Al respecto, los precios de acciones en varias bolsas locales han mostrado una alta volatilidad desde comienzos de 2009.

Dada la rápida expansión del crédito, el aumento de la rentabilidad del sector financiero en algunos países (como Brasil) y la creciente presión a la apreciación cambiaria en las monedas de la región, sería prudente que las autoridades de algunos países adoptasen medidas tendientes a atenuar esta dinámica (ver gráfica siguiente). Estas medidas podrían incluir, por ejemplo, aumentos de los encajes y de los requisitos de capital que se exigen a los bancos. En Perú se pusieron en vigor a partir de junio de 2010 exigencias que incluyen elevar la tasa de encaje mínimo legal al 9%, subir el requerimiento mínimo en cuenta corriente de los bancos, aumentar la tasa de encaje marginal en soles y en moneda extranjera, e incrementar la tasa de encaje de los depósitos de entidades financieras no residentes (hasta el 120%).

**CRECIMIENTO DEL CRÉDITO REAL EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 2010
- En tasa promedio -**



FUENTE: CEPAL sobre la base de cifras oficiales. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510371>

Desafíos para las políticas macroeconómicas

Realizar un mayor esfuerzo para entender la situación estructural, eliminando los efectos transitorios del ciclo económico y otros factores asociados, puede contribuir a guiar las decisiones de política. Diversos indicadores como el balance fiscal, la razón entre la deuda y el PIB, o las calificaciones de riesgo, tienden a ser demasiado procíclicos porque están muy influidos por el desempeño del crecimiento económico, el precio de los *commodities* y el tipo de cambio real²⁹. Por esta razón es fundamental no asignar una incidencia excesiva al buen resultado de factores solamente internos y preservar una visión prudente sobre la duración que tendrá el escenario favorable, lo que permite construir el espacio de las políticas.

El diseño de políticas de estabilización fiscal en América Latina requiere diferenciar entre los shocks normales, que inducen fluctuaciones estacionarias en torno a una tendencia, y los shocks excepcionales, que pueden tener efectos irreversibles y muy duraderos. Una dificultad al diseñar medidas fiscales para acontecimientos excepcionales es que, por la debilidad de los mecanismos de estabilización automática en los países de la región, las medidas para bregar con choques no estacionarios requieren grados significativos de discrecionalidad. En el caso de un evento no estacionario, es imposible conocer con precisión *ex ante* en qué lugar estará la tendencia y menos todavía cómo podría mutar la estructura de la economía y sus formas de gobernanza a consecuencia del shock³⁰. Es necesario distinguir la naturaleza y características del shock para determinar el tipo de medidas de estabilización que deberían aplicarse. Al respecto, conviene distinguir entre políticas anticíclicas, orientadas a lidiar con los desvíos temporales de la tendencia existente, de las políticas de ajuste macroeconómico que manejan las consecuencias de shocks permanentes mediante cambios de reglas y cuyo objetivo puede ser reducir estructuralmente la volatilidad excesiva, o en el caso de equilibrios múltiples,

²⁹ Reisen y von Maltzen, (1999).

³⁰ Daude y Roitman (2011).

coordinar las decisiones a fin de colocar a la economía en un equilibrio que se juzga como superior a otro³¹. En el caso de las economías exportadoras de *commodities*, se aplican argumentos similares a las fluctuaciones en los precios internacionales de exportación.

La reciente crisis financiera internacional ha puesto de relieve la importancia de la política fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica. La mayoría de los países, incluso aquellos que registraron tasas positivas de crecimiento en 2009, intentaron combatir la recesión con mayores déficit fiscales, en parte generados por los propios estabilizadores automáticos, pero sobre todo por la aplicación de medidas discrecionales, debido a la debilidad de los primeros en la región. Esto permitió alcanzar un creciente consenso sobre la legitimidad de aplicar un déficit fiscal transitorio como herramienta de estabilización macroeconómica en períodos de intensa reducción de la demanda. Después de terminada la emergencia, las estrategias de salida de la crisis deberían incluir, entre otros factores, metas de sostenibilidad de la deuda pública que sean consistentes con la inversión pública y con las políticas sociales y de desarrollo productivo que se necesitan para acelerar la marcha hacia el desarrollo sostenido³².

Reglas fiscales claras y contracíclicas podrían ayudar a reducir la volatilidad agregada y a expandir la base fiscal para aumentar el gasto y la inversión social necesarios para la eliminación de desigualdades. Es esencial no restringir la política fiscal a un mero control cuantitativo de las cuentas públicas (deuda pública, gasto o déficit), a fin de mantener la preocupación por el impacto de las finanzas públicas en los objetivos cruciales del desarrollo. Los vínculos entre aspectos cuantitativos y cualitativos de la

³¹ Fanelli y Jiménez (2009).

³² Carranza, Daude y Melguizo (2011).

política fiscal deberían quedar incorporados en la calidad de las finanzas públicas, porque esto permite asegurar un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos³³.

Debería reafirmarse la credibilidad de la política fiscal evitando un exceso de discrecionalidad y fomentando que esta sea restringida y responsable, dada la vulnerabilidad de la responsabilidad fiscal ante la coyuntura económica y social, la gobernabilidad y los compromisos políticos. Experiencias recientes reflejan que reglas rígidas e independientes del ciclo económico terminan a menudo siendo complejas de poner en práctica y, por tanto, tienen escasa credibilidad. El uso de un indicador estructural del saldo público que complemente la información proveniente del saldo efectivo constituye un principio rector y recomendable de la política fiscal. La convivencia transitoria entre los desequilibrios presupuestarios y la estabilización macroeconómica es parte de una estrategia de mediano plazo que tiene presente la prioridad del desempeño de los indicadores sociales y el desarrollo productivo. La realidad refleja que existen circunstancias excepcionales que ameritan políticas más activas y discrecionales. Toda regla macrofiscal debería buscar un equilibrio estructural o de deuda pública en el mediano plazo, incluidos los gobiernos subnacionales, así como cláusulas de excepción y transitoriedad para aplicar si se producen fluctuaciones macroeconómicas significativas. Aunque por sí mismas las reglas fiscales no aseguran la credibilidad y la solvencia de las cuentas públicas, cuando disfrutan de la suficiente credibilidad y son un componente de la arquitectura fiscal de los países, pueden transformarse en una herramienta contracíclica poderosa. Por esta razón es importante desarrollar mecanismos que institucionalicen las políticas fiscales contracíclicas ante eventuales excesos de discrecionalidad fiscal durante los períodos de bonanza³⁴.

Los fondos orientados a la estabilización de los ingresos fiscales que provienen de las exportaciones de recursos naturales, cuyos precios se caracterizan por su

³³ ILPES (2011).

³⁴ CEPAL (2010c).

inestabilidad, son parte de un marco fiscal de estabilidad. Bien operados, estos fondos pueden contribuir a estabilizar los gastos fiscales normales, agregar financiamiento en una coyuntura crítica y regular la oferta de divisas en el mercado cambiario. Una administración adecuada de estos fondos requiere una estrecha coordinación entre las autoridades fiscal y cambiaria. No contar con fondos de este tipo podría obstaculizar la conciliación entre el entorno macroeconómico y el logro de un desarrollo sostenido, originando desequilibrios entre diversos objetivos, como la inflación, el empleo, la calidad exportadora y el crecimiento.

No obstante su heterogénea situación, los países de América Latina y el Caribe enfrentan un período de oportunidades para crecer más y mejor, lo que requiere políticas coordinadas en varios frentes, entre las que destaca la política macroeconómica. La historia de la región indica que existe una relación estrecha entre la orientación de la política macroeconómica y el bajo y volátil dinamismo del desarrollo, la acotada inversión productiva y el escaso incremento de la productividad. Una macroeconomía al servicio del desarrollo debería centrarse tanto en las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de mercado de capitales, como en la necesidad de un manejo coordinado de estas áreas de la política económica, a fin de que el entorno macroeconómico estimule la formación de capital, el desarrollo productivo, la innovación y la creación de empleo de calidad.

La reforma de la política fiscal

Resumen

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado de manera notable en las últimas dos décadas en materia de orden de sus finanzas públicas. El aumento de los ingresos fiscales permitió reducir la deuda e incrementar el gasto en inversión productiva y programas contra la pobreza. La crisis reciente no ha interrumpido estos avances, dado que el espacio fiscal acumulado en los años de bonanza permitió

financiar programas de estímulo fiscal similares a los implementados en países de la OCDE.

Sin embargo, persisten retos importantes para la región en materia fiscal, como los bajos niveles de impuestos directos personales, la limitada focalización del gasto público y el reducido tamaño de las transferencias, que explican el escaso papel de las finanzas públicas en la redistribución del ingreso. En la mayoría de los países de América Latina, los bajos ingresos fiscales representan un freno al desarrollo de un Estado moderno.

Avances en la institucionalidad fiscal de la región podrían permitir abordar estos retos. Se destaca en el capítulo la necesidad de estadísticas fiscales transparentes y de marcos fiscales que aseguren sostenibilidad, estabilización y objetivos de mediano y largo plazo. Todo esto podría articularse en torno a un pacto fiscal que refuerce la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

Introducción

Los avances de América Latina y el Caribe en materia de finanzas públicas han sido notables en las dos últimas décadas, y no se han interrumpido durante la crisis reciente, aunque persisten desafíos profundos. El nivel de la deuda pública se ha reducido y los ingresos fiscales han aumentado, lo que ha aminorado las rigideces presupuestarias, ampliando los espacios fiscales. Sin embargo, los niveles de gasto en programas sociales y de apoyo productivo continúan siendo muy dispares entre y en los países, como reflejo de diseños institucionales diferentes y también de una cobertura insuficiente en salud, educación, protección del empleo, pensiones e infraestructura.

En este apartado se presentan las principales tendencias de las finanzas públicas y sus progresos recientes. Los avances han permitido incrementar el gasto público

contribuyendo a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, aunque persisten niveles de desigualdad en la distribución personal del ingreso bastante más altos que en otras regiones. Los bajos niveles de impuestos directos personales, la focalización limitada del gasto público y el reducido tamaño de las transferencias directas a los hogares más pobres explican el escaso papel redistributivo de las finanzas públicas (Política fiscal y desigualdad de ingresos). Salvo excepciones, en especial en América del Sur, los bajos ingresos fiscales en la mayoría de los países latinoamericanos constituyen un freno importante al desarrollo de un Estado moderno, que provea los bienes y servicios públicos necesarios para acelerar el crecimiento económico y reducir las desigualdades. La insuficiente recaudación fiscal —por los altos niveles de evasión, informalidad y gastos tributarios— refleja la existencia de un contrato social débil entre los ciudadanos y el Estado en la región. Para la recuperación de la confianza de los ciudadanos y el papel transformador del Estado es necesario establecer un contrato social fuerte mediante un pacto fiscal orientado a resolver los retos socioeconómicos de corto y de largo plazo, indicando cómo obtener los recursos para lograrlo (Hacia un contrato social fuerte y un pacto fiscal mejorado).

La función redistributiva de la política fiscal debe ser intensificada en los países con niveles de desigualdad más altas. En la mayoría de los países de la OCDE, la política fiscal tiene la capacidad de reducir significativamente la desigualdad de ingresos, tanto por la importancia de las transferencias a los sectores de menores ingresos como por la utilización de sistemas impositivos progresivos. En los países de América Latina, la política fiscal debe además reducir las brechas de equidad territorial —presentes tanto en países federales (Argentina y Brasil) como unitarios descentralizados (Colombia)—, de género e intergeneracionales. Para lograr estos objetivos se podrían fortalecer los programas de transferencias a las personas de menores ingresos (siguiendo las buenas prácticas de programas condicionados de salud o educación en Brasil y México) y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en especial en materia de pensiones (con diseños que no

desincentiven la formalidad laboral), así como aplicar políticas estables para el desarrollo de la infraestructura, innovación y educación. Se ha de aspirar a complementar estos programas solidarios con redes de protección social más completas, que reduzcan la vulnerabilidad de los ciudadanos ante la pérdida del empleo, enfermedad, o jubilación.

El Estado precisa de recursos estables y periódicos para cumplir sus funciones. Es necesario fortalecer la capacidad de estabilización macroeconómica, tanto automática como discrecional, y de regulación de las economías, ampliar las bases impositivas, en especial sobre la renta y el patrimonio, reduciendo la evasión, la elusión y las exenciones, y reforzar la capacidad de la administración tributaria. Cabe también evaluar otras propuestas novedosas en el ámbito fiscal para elevar la recaudación, como los impuestos medioambientales.

La brecha de financiamiento fiscal en América Latina y el Caribe respecto de la OCDE es significativa. Si bien en esta materia existe una alta heterogeneidad entre los países de la región —los del Cono Sur tienen una recaudación tributaria similar, en términos de producto, al promedio de los países de la OCDE, mientras que en Centroamérica y el Caribe las tasas impositivas son inferiores—, la carga fiscal es reducida, la estructura tributaria está sesgada hacia impuestos no progresivos y los niveles de incumplimiento son significativos.

La diferencia principal en la recaudación tributaria de los países de la región con los de la OCDE proviene del menor aporte del impuesto a la renta personal, cuya base es muy reducida por una combinación de factores: alta desigualdad en la distribución del ingreso, elevada informalidad laboral, multiplicidad de gastos tributarios, fuerte concentración de su recaudación en los sectores asalariados, debilidad de las administraciones tributarias, prácticas de evasión y baja moral fiscal. No obstante, según la encuesta de opinión Latinobarómetro, los latinoamericanos que perciben una

mayor calidad de los servicios de salud y educación justifican menos la evasión fiscal y consideran en una proporción inferior que la carga tributaria es excesiva. Para superar esta brecha es conveniente reforzar la capacidad de la administración tributaria, ampliar la base del impuesto sobre la renta y elevar la calidad de los servicios públicos.

Las bases impositivas se ven limitadas por la extensión de gastos tributarios en forma de exenciones, deducciones y tasas reducidas. Se necesita una cuantificación y evaluación técnica de la efectividad de los gastos tributarios existentes. Algunos de estos podrían ser transformados en políticas de gastos, más transparentes, en función de criterios de eficiencia y de capacidad de gestión relativa entre los departamentos gubernamentales de ingresos y de gastos.

El papel transformador del Estado requiere disponer de herramientas más robustas de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos. Se debe reforzar la institucionalidad sobre la base de reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente, contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública. Complementariamente, los recursos humanos deben fortalecerse mediante el desarrollo de un cuerpo de funcionarios profesionales bien formados y motivados.

Un reto importante para los Estados de la región es recuperar la confianza de la ciudadanía. La articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental al respecto. Este pacto puede ser global, o concentrado en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurado en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza o el hambre. Al poder legislativo le cabe un papel clave en la construcción de este pacto, en la definición de las

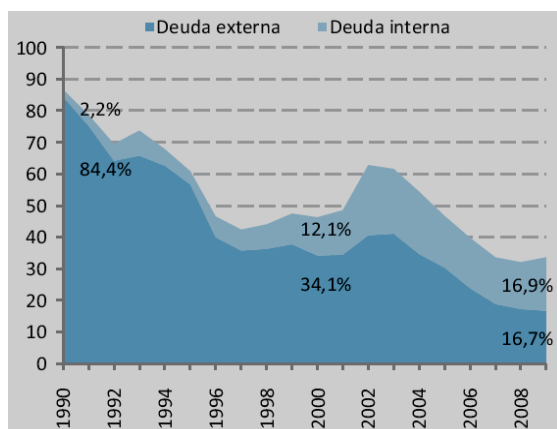
políticas públicas y en su articulación con el presupuesto, y en la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

Principales tendencias de las finanzas públicas en la región.

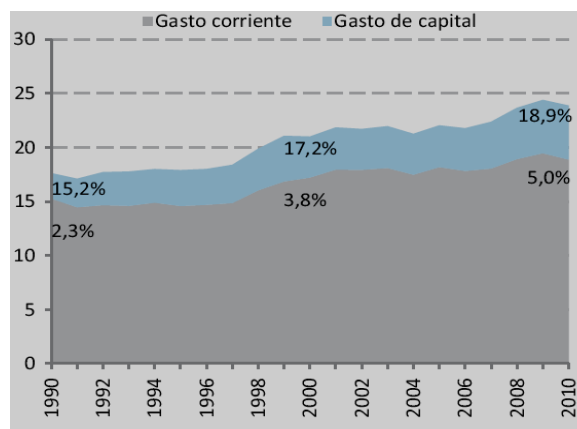
El progreso que ha logrado la región en materia de finanzas públicas en la última década, a pesar de la crisis reciente, es destacable. Se ha alcanzado mayor eficiencia del gasto público en especial en su capacidad de reducción de la pobreza y mejora de la redistribución del ingreso. Esto ha sido posible por el aumento del ingreso fiscal y la reducción del nivel de deuda pública. Esta última, además de disminuir como proporción del PIB (de cerca de 80% a principios de los años noventa a 30% en los años recientes), experimentó un cambio en su composición, al aumentar su componente interno (ver segmento A de la gráfica siguiente). Igualmente importante ha sido el aumento de la inversión y el gasto social en casi todos los países de la región durante la década de 2000.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): AUMENTO DEL ESPACIO FISCAL, 1990-2010

A. Deuda bruta pública del sector público no financiero
- En porcentajes del PIB -



B. Gasto público
- En porcentajes del PIB -



Nota: Promedio simple de América Latina y el Caribe. El promedio del gasto público no incluye Cuba.

FUENTE: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT Estadísticas e Indicadores Económicos.

<http://dx.doi.org/10.1787/888932510542>

La generación de superávit primarios durante la reciente fase de expansión del producto (2003-2008) ayudó a reducir el nivel de deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la región, a lo que también contribuyeron el crecimiento económico, los ajustes discrecionales y, en menor medida, la revaluación de las monedas y la caída de las tasas de interés. Este período se caracterizó por un fuerte desendeudamiento público generalizado mediante la aplicación de políticas discrecionales y a través de reglas³⁵, lo que permitió a los países abordar la crisis en mejores condiciones y constituye un factor explicativo de la dinamización que se registra en 2010 y 2011.

El aumento del déficit público posterior a la crisis financiera internacional que comenzó en 2008 no condujo en la región a elevar la incidencia de la deuda pública bruta como porcentaje del PIB, contrariamente a lo ocurrido en la mayoría de los países de la OCDE. Este déficit se financió en su mayor parte con activos financieros existentes. Aunque la crisis deterioró el balance del sector público, las perspectivas son más bien de una recuperación rápida de los ingresos fiscales, al menos en gran parte de América del Sur.

A partir de los mayores ingresos fiscales, en la mayoría de los países de América Latina se ha podido incrementar el gasto público desde 1990, elevando el promedio de la región seis puntos porcentuales del PIB (ver segmento B de la gráfica *América Latina y el Caribe (19 países): aumento del espacio fiscal, 1990-2010*). El gasto de capital ha aumentando vigorosamente desde una base mínima en 1990 (2% del PIB) hasta representar en 2009 cerca de un 5% del PIB en la región. En materia de gasto corriente, el promedio regional del pago de intereses de la deuda pública como porcentaje del total cayó de un 15 a un 7%, en un reflejo de la reducción total de la deuda y de cambios favorables en su costo y perfil de vencimientos. Esto ha generado

³⁵ Martner (2007); CEPA L (2009); Daude et al. (2011).

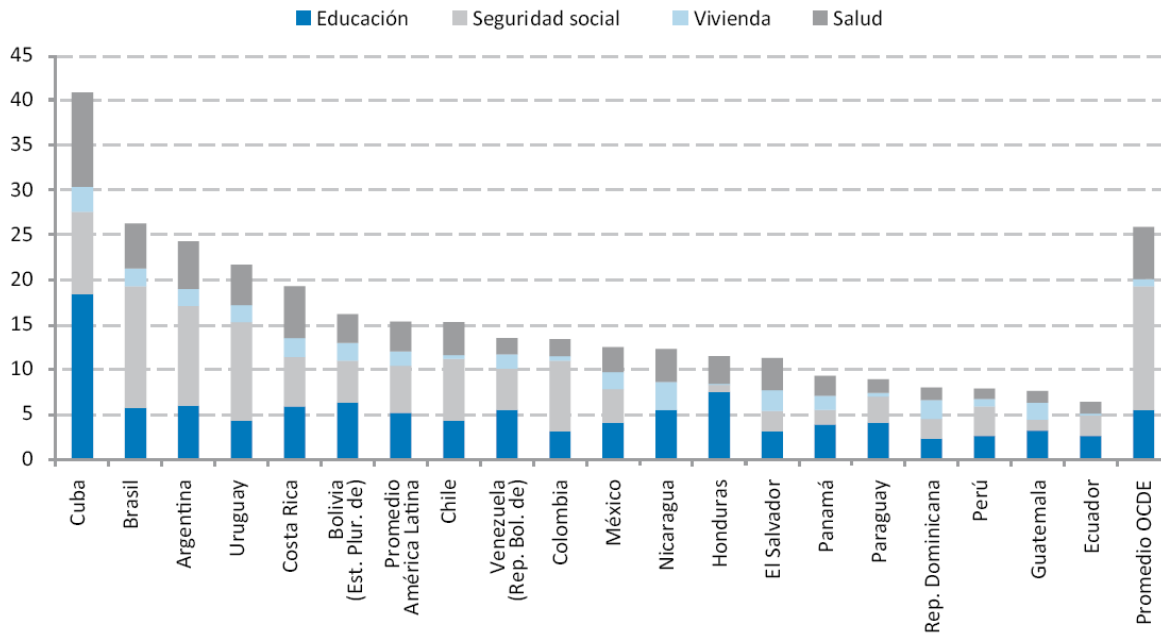
una disminución de las rigideces presupuestarias y, por tanto, la ampliación del espacio fiscal.

Dadas las brechas en infraestructura de la región, la inversión pública es un indicador importante de la calidad del gasto. Respecto de 1990, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, Panamá y Perú se han recuperado significativamente los niveles de gastos de capital. El nuevo desafío que se plantea en estos países es la evaluación de la calidad y relevancia de este gasto en inversión. Para abordarlo, los sistemas nacionales de inversión pública han adquirido un papel preponderante en estos países. En cambio, en Colombia, Costa Rica, Haití, República Dominicana, México y Uruguay se ha registrado un proceso de desinversión, o de menor crecimiento de este tipo de gastos, si bien sus planes de desarrollo incorporan metas ambiciosas de expansión de la infraestructura pública para los próximos años, que podrían revertir esa evolución.

Los niveles de gasto público social continúan siendo muy dispares (ver gráfica siguiente), lo que refleja la diversidad de modalidades de provisión de bienes y prestación de servicios públicos, en especial en pensiones y salud, y también el escaso grado de cobertura en bienes públicos esenciales en algunos países. No obstante, en términos agregados, la región registra avances notables en esta área, con un aumento promedio superior a cinco puntos del PIB³⁶.

³⁶ Sobre la base de datos CEPALSTAT OCDE Cuentas Nacionales y cifras oficiales de los países.

**PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PROMEDIO DE LA OCDE:
ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL POR SECTORES, 2008 ^{a/ b/}
- En porcentajes del PIB -**



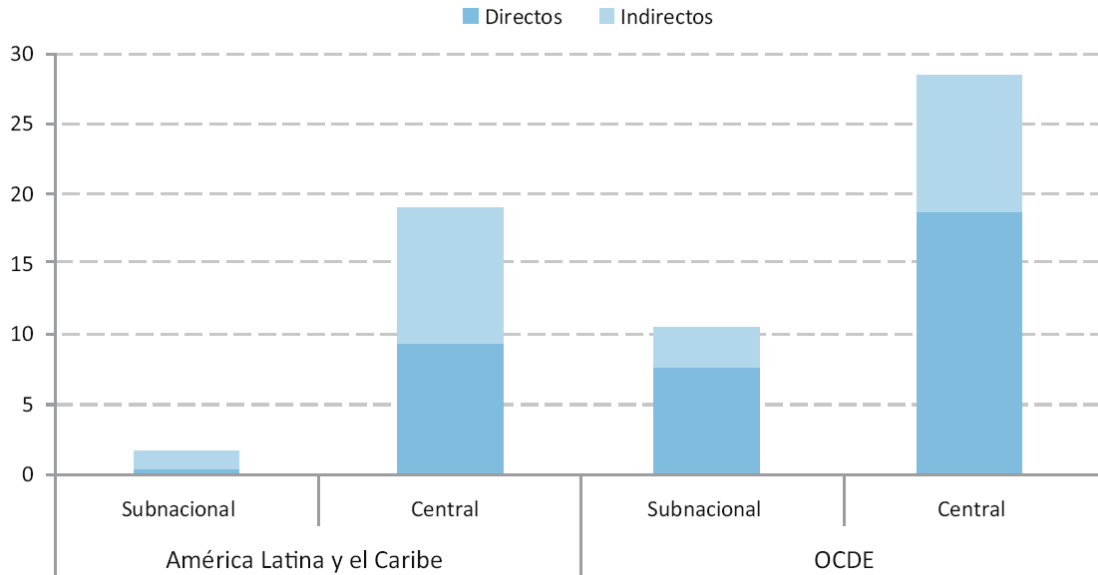
a/ Cobertura institucional del sector público no financiero en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil; sector público total en Costa Rica y Perú; gobierno central en Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana; gobierno central consolidado en Uruguay; gobierno central presupuestario en México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de).

b/ Último dato disponible en Argentina (2007), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2006), Ecuador (2006), El Salvador (2007), Honduras (2006), Panamá (2007), República Dominicana (2007) y Venezuela (República Bolivariana de) (2006).

FUENTE: Elaborado a partir de datos CEPALSTAT, Estadísticas e Indicadores Sociales y OCDE Cuentas Nacionales. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510561>

Aunque el gasto a nivel subnacional como proporción del PIB es en los países de la región algo menos de la mitad del que tienen los países de la OCDE (9.5 y 18.6% del PIB, respectivamente), los ingresos propios son reducidos (ver gráfico siguiente), lo que produce fuertes desequilibrios verticales. En muchos países, los estados, provincias, regiones y municipios dependen estrechamente de las transferencias del gobierno central. Existen brechas territoriales amplias en términos de ingreso per cápita, que revelan profundos desbalances horizontales. Sin embargo, el alcance de los mecanismos financieros de compensación es limitado en América Latina, en contraste con los existentes en muchos países de la OCDE, por lo que no se mitigan las disparidades territoriales.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA OCDE: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR NIVEL DE GOBIERNO Y CATEGORÍA DE IMPUESTOS, 2008
- En porcentajes del PIB -



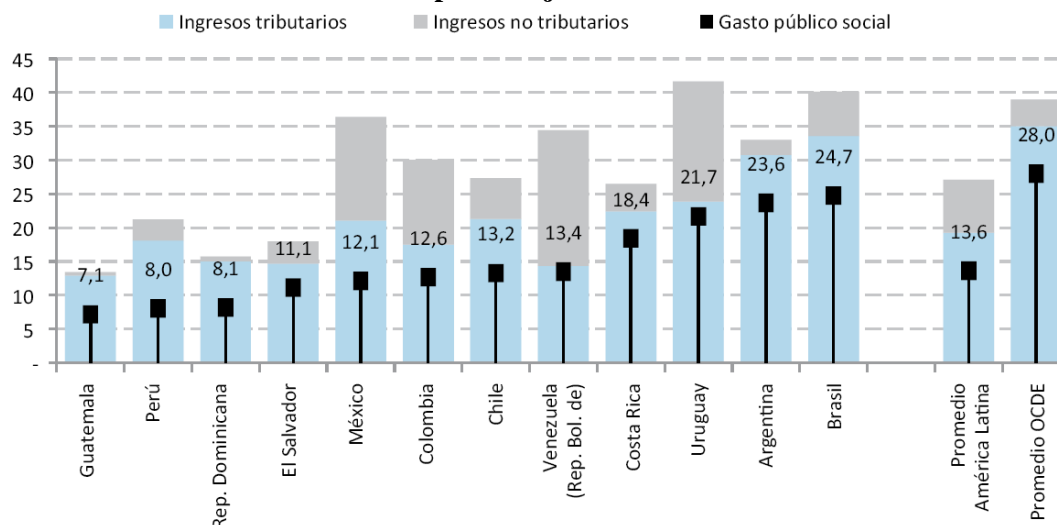
FUENTE: Elaborado sobre la base de datos de Revenue Statistics in Latin América, CEPAL-CIAT , OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510580>

América Latina y el Caribe enfrenta importantes retos en materia fiscal: una carga tributaria en general baja, una estructura sesgada hacia impuestos no progresivos y niveles significativos de incumplimiento en el pago de impuestos³⁷. En comparación con los países de la OCDE, en la mayoría de los países de la región la carga impositiva actual limita la capacidad de acción de la política fiscal por la vía del gasto (ver gráfica siguiente). Al respecto, no existen fórmulas únicas para todos los países³⁸. Por ejemplo, en Guatemala, Perú y República Dominicana la menor carga tributaria representa una restricción para elevar el gasto público, mientras que en economías como Argentina y Brasil podría ser prioritario apuntar hacia una mayor calidad de la asignación del gasto y su eficacia.

³⁷ Gómez Sabaini et al. (2010).

³⁸ CEPA L (2010b).

AMÉRICA LATINA Y LA OCDE: INGRESOS PÚBLICOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS Y GASTO SOCIAL, 2008
- En porcentaje del PIB -



Nota: Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (República Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay. La recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

FUENTE: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de Revenue Statistics in Latin América, CEPAL-CIAT OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510599>

Esta menor presión tributaria en América Latina y el Caribe respecto a los países de la OCDE no se explica solo por el menor nivel de desarrollo. Los países más desarrollados tienden a contar con un sector público proporcionalmente más grande y con una carga tributaria mayor. No obstante, en diversos estudios que controlan por el “nivel de desarrollo” se refleja que la recaudación potencial para los países de la región es considerablemente más alta que la recaudación efectiva³⁹. Esto se explica por la importancia que tienen las actividades productivas relacionadas con materias primas (originan ingresos públicos no tributarios que pueden hacer menos necesaria una mayor recaudación impositiva), el nivel de informalidad en el mercado laboral, la evasión, y los diferentes diseños de las reformas de salud y pensiones (estas últimas impactan significativamente sobre la recaudación del impuesto a la renta personal y las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empleadores).

³⁹ Agosín et al. (2005); Perry et al. (2006); Gómez Sabaini et al. (2010).

Estadísticas tributarias en América Latina

Al comparar los sistemas tributarios de los países de América Latina con los de la OCDE se encuentran diferencias amplias en términos de nivel y de estructura. Mientras que la carga tributaria es del 34.8% del PIB para los países de la OCDE en 2008, medida en una selección de países de América es en promedio del 20.6%. Además, en relación con la OCDE, América Latina muestra una baja recaudación de impuestos directos, compensada por mayores ingresos procedentes de impuestos indirectos. Considerando la alta relación entre los espacios de política de un gobierno y el nivel y estructura de sus ingresos fiscales, conocer las razones que explican esta diferencia puede ayudar al diseño de las reformas de política fiscal.

Con el objetivo de proporcionar mejores estadísticas para realizar comparaciones internacionales, el Centro de Política y Administración Tributaria y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), en consulta con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), están realizando en forma conjunta un proyecto de elaboración de estadísticas tributarias en América Latina, para que sean homologables entre sí y con las de los países de la OCDE.

Este proyecto tiene como finalidad proporcionar datos comparables a nivel internacional sobre la recaudación tributaria, distinguiendo según tipos de impuesto y subniveles de gobierno en 12 países de la región —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)—, desde 1990 hasta el presente. La muestra de países seleccionados representa en torno al 90% del PIB y de la población regional. En este trabajo, los datos obtenidos, procedentes de publicaciones de los gobiernos latinoamericanos y en algunos

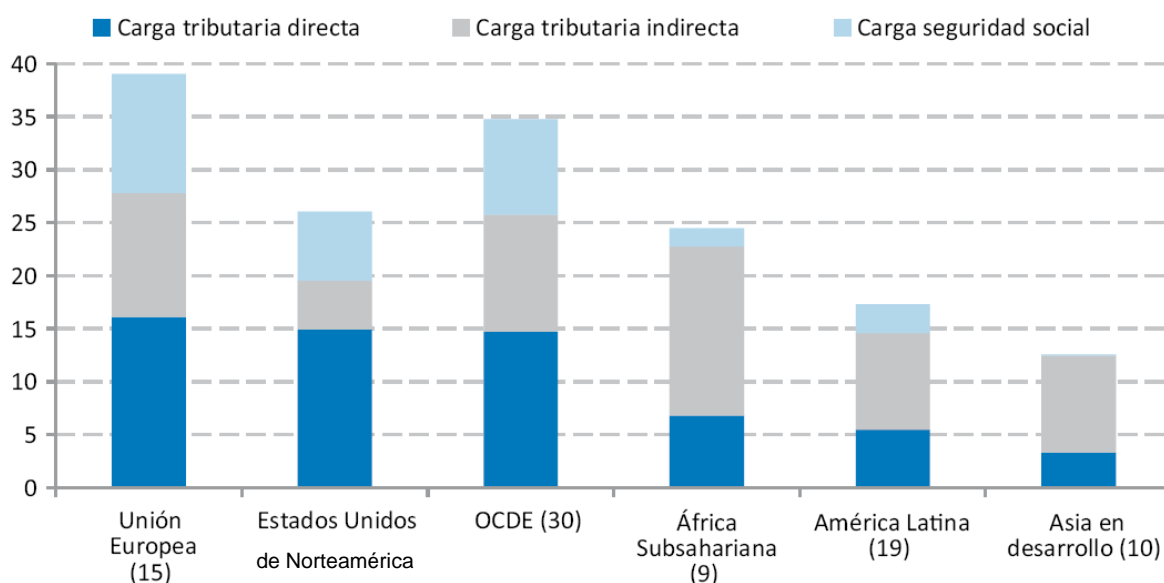
casos de las organizaciones participantes, se han editado y reclasificado de acuerdo con la metodología definida en la publicación *Revenue Statistics* de la OCDE, posibilitando las comparaciones consistentes entre los sistemas tributarios de los países de América Latina y, por primera vez, también entre éstos y los de la OCDE.

La principal tarea en el diseño de la nueva base de datos fue recopilar la información tributaria, asignando cada partida de ingreso público según el nuevo marco analítico, mediante la determinación de la naturaleza de cada impuesto y su consiguiente clasificación. Se hizo hincapié en el análisis de la legislación y los marcos regulatorios de los sistemas fiscales de los países involucrados, a fin de establecer si una determinada categoría específica de ingresos es o no tributario y, en caso afirmativo, clasificarlo de acuerdo con la base fiscal correspondiente. Entre las organizaciones involucradas han tenido lugar discusiones exhaustivas para lograr acuerdos en una metodología común. Además, se realizaron esfuerzos especiales para recopilar datos al nivel de gobiernos subnacionales o sistemas de seguridad social, dadas las limitaciones de cobertura de ciertas unidades institucionales.

Este trabajo ha permitido la generación de una base de datos de alta calidad, con gran nivel de detalle e internacionalmente comparable. La publicación *Estadísticas tributarias en América Latina* representa el primer resultado de un programa más amplio de la OCDE (Iniciativa LAC) para promover el diálogo sobre políticas y la revisión entre pares en la región, apoyado inicialmente por España, México y Chile. La continuidad de esta iniciativa en los próximos años, incluida la posible ampliación de las estadísticas tributarias en la región a más países, junto con la eventual creación en paralelo de una base de datos de gasto público, así como de redes de diálogo entre los gestores de estas políticas, enriquecerán el debate público sobre la política fiscal en América Latina.

Menos de un tercio de la recaudación en América Latina corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos. La carga tributaria promedio de los países latinoamericanos es prácticamente la mitad de la que registran los países de la OCDE. Tal diferencia se explica, sobre todo, por la baja recaudación de los impuestos directos (sobre la renta y a la propiedad) como proporción del PIB. En promedio, la carga tributaria directa de los países de América Latina es inferior a nueve puntos del PIB con respecto a la que tienen los países desarrollados. La carga tributaria directa (en relación al PIB) en América Latina es incluso inferior a la vigente en varios países de África (ver gráfica siguiente).

COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA, DIVERSOS AÑOS RECIENTES
- En porcentajes del PIB -



Nota: Entre paréntesis se indica el número de países considerados. El año tomado fue 2008 en la OCDE, Unión Europea y Estados Unidos de Norteamérica; 2004-2009 en Asia en desarrollo; 2002-2009 en África Subsahariana; 2009 en América Latina.

FUENTE: Países de la OCDE, base de datos de OECD Revenue Statistics. Países de Asia en desarrollo y África Subsahariana, IMF Government Finance Statistics. Países de América Latina, cálculos con base a cifras oficiales de cada país. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510618>

La mayor parte de la recaudación por impuesto sobre la renta proviene de rentas de sociedades, en contraste con la experiencia en la OCDE donde se origina en la renta personal. Mientras que en términos de impuestos sobre las rentas de sociedades, la recaudación en la región está cerca de la media de los países desarrollados (3.4% frente a 3.9% del PIB, respectivamente), en lo que se refiere al impuesto a la renta personal, América Latina está muy lejos de los países miembros de la OCDE. En este último caso, los países latinoamericanos obtienen en promedio solo un 1.5% del PIB (incluso el país con mayor recaudación por el impuesto sobre la renta personal del que existe información disponible, Uruguay, solo obtiene un 2.2% del PIB) en comparación con las economías de la OCDE donde su valor supera el 9% del producto.

La base del impuesto sobre la renta en América Latina es muy limitada dada la combinación de alta desigualdad en la distribución de ingreso, elevada informalidad laboral, multiplicidad de gastos tributarios y evasión. La mayor parte del impuesto sobre la renta personal proviene de trabajadores asalariados, como consecuencia principalmente de las mayores posibilidades de evasión y elusión de los trabajadores independientes y por el tratamiento preferencial que reciben las rentas del capital en la gran mayoría de los países. Este hecho, también evidente en las economías de la OCDE, se ve compensado en las economías desarrolladas por una mayor capacidad de control de un mayor número de contribuyentes (dada la menor informalidad), y por la otra, el mayor nivel de ingreso per cápita (o familiar) permite que un porcentaje mayor de la población esté sujeto a la imposición a la renta.

En América Latina, a excepción de México, los ingresos de la mayor parte de los individuos se encuentran por debajo del mínimo imponible del impuesto sobre la renta personal⁴⁰. En términos generales, una familia con ingresos laborales comienza a ser pagadora neta del impuesto sobre la renta personal cuando gana más de dos veces el

⁴⁰ Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007); OCDE (2008b, 2010b).

ingreso mediano del país, mientras que en el promedio de la OCDE este límite se sitúa en torno a la mitad de este ingreso. Ello implica que solo una minoría de los hogares en América Latina (entre el 10 y el 30% de los hogares con ingresos laborales) soporta toda la carga fiscal del impuesto a la renta personal⁴¹. Además, en la gran mayoría de los países se da un trato preferencial a las rentas de capital, que reducen la base imponible y aumentan la complejidad de los sistemas tributarios, incidiendo en la equidad horizontal⁴².

Las tasas de incumplimiento en el pago del impuesto sobre la renta son muy elevadas, por lo que su control supone un desafío fundamental en América Latina. Estas tasas varían entre un 40 y un 65%, aproximadamente, lo que representa una brecha de entre cuatro y cinco puntos del PIB en el promedio de los países⁴³. La evasión afecta tanto a la equidad horizontal (contribuyentes con igual capacidad de pago terminan tributando una variedad de impuestos diferentes) como a la equidad vertical (contribuyentes con mayor capacidad de pago terminan tributando menos de lo que proporcionalmente les correspondería respecto de aquellos con menor capacidad de pago). Las personas de mayores ingresos pueden acceder con más facilidad a asesorías profesionales que con frecuencia promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento. Incrementar las tasas impositivas sin un control adecuado podría traducirse en una expansión de las actividades ocultas si empresas y trabajadores se desplazan desde el sector formal hacia el informal, dificultando aún más la capacidad de los gobiernos de recaudar recursos. Para combatir la evasión, que tiene un carácter cada vez más global, es necesario fomentar la transparencia y cooperación internacional, sobre la base de instancias de diálogo en materia de legislación tributaria.

⁴¹ OCDE (2008b); Daude et al. (2011).

⁴² CEPAL (2010b).

⁴³ Gómez Sabaini et al. (2010).

Las contribuciones sociales percibidas por el Estado son reducidas en muchos países de la región debido a la puesta en marcha de sistemas de pensiones privados y a la informalidad laboral. Ante las perspectivas de incremento del gasto público por el envejecimiento demográfico y las desigualdades derivadas de la existencia de una multiplicidad de sistemas, en América Latina se optó generalmente por realizar una reforma estructural de los sistemas de pensiones de reparto y se introdujeron cuentas obligatorias de capitalización individual gestionadas por el sector privado. Las diferencias institucionales en esos sistemas tienen impacto en los niveles de recaudación: sistemas sustitutos en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador, México y República Dominicana (en las que el antiguo sistema público se cierra a menos afiliados); sistemas paralelos en Colombia y Perú (donde los trabajadores pueden elegir entre uno u otro) y sistemas mixtos en Costa Rica y Uruguay (donde la pensión proviene de ambos sistemas). En todos los casos, los afiliados al nuevo sistema entregan sus contribuciones personales a su fondo de pensión, y no al sector público (en algunos países se eliminaron también las contribuciones empresariales). Además, la introducción de estas cuentas no se tradujo en un aumento de la participación en los sistemas como se preveía, en especial de los grupos de ingresos bajos y medios más afectados por el desempleo y la informalidad⁴⁴.

Las bases impositivas y la recaudación fiscal se ven limitadas por la extensión de diversos gastos tributarios en América Latina, sobre los que existe insuficiente información y faltan evaluaciones técnicas. De acuerdo con estimaciones oficiales, los gastos tributarios varían ampliamente entre los países de la región. Algunos tienen cifras en torno al 2% del PIB (Argentina y Perú), otros en el rango de 3 a 5% del PIB (Brasil, Chile, Colombia y Ecuador), mientras que en México y Guatemala son 5.4 y 8.6% del PIB, respectivamente⁴⁵, con niveles y varianzas similares a los observados en la OCDE. Si bien en su origen dichos gastos tributarios estaban orientados a fomentar

⁴⁴ Rofman et al. (2008); Mesa-Lago (2009); OCDE (2010b); Da Costa et al. (2011).

⁴⁵ Villela et al. (2009).

la inversión doméstica y foránea, con el tiempo se diversificaron los objetivos y las exenciones abarcaron nuevos gravámenes⁴⁶. En Brasil, Guatemala y México se registra una concentración marcada de los gastos tributarios en el impuesto a la renta, a diferencia de Argentina, Colombia y Ecuador, donde tienen mayor peso las concesiones del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Paulatinamente, en la región se está coincidiendo en la conveniencia de identificar y estimar los gastos tributarios de forma homologable entre los países (con suficiente desagregación por tipo de tributo, sector de actividad, región de destino, nivel de gobierno y grupo de ingreso), evaluar su efectividad e incorporarlos al ciclo presupuestario⁴⁷.

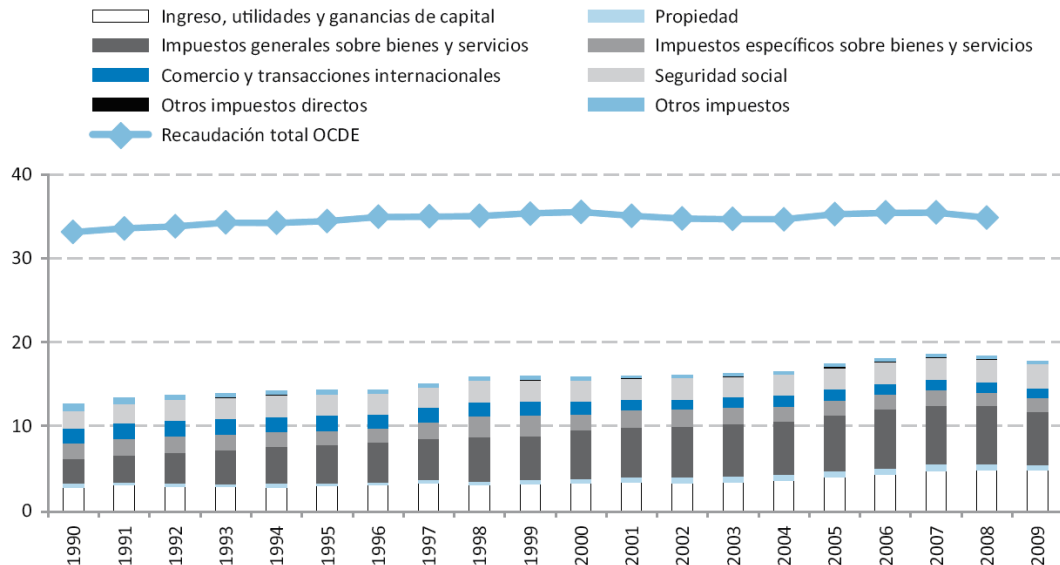
El aumento de los ingresos tributarios en las últimas décadas en América Latina proviene del fortalecimiento de la recaudación de los impuestos sobre bienes y servicios (en especial el IVA) y del impuesto sobre la renta de sociedades (ver gráfica siguiente). El IVA se adoptó muy tempranamente en la mayoría de las economías de la región para sustituir los impuestos sobre las ventas en cascada; ésta fue la reforma fiscal más importante en la década de los ochenta y a principios de los noventa. A partir del año 2000 esto se ha complementado con el incremento de los ingresos procedentes de impuestos sobre la renta, debido al aumento de los precios de productos primarios, que afectó significativamente en la tributación asociada a la explotación de recursos naturales en algunos países de la región, y a la introducción o el desarrollo de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes y los impuestos de la propiedad sobre la base de ingresos presuntos. Tal tendencia contrasta con la disminución de impuestos específicos sobre el consumo, como consecuencia de los procesos de liberalización comercial y la reducción de la variedad de bienes y servicios sujetos a impuestos especiales. Además, durante este período han surgido

⁴⁶ Jiménez y Podestá (2009).

⁴⁷ Villela et al. (2009).

impuestos sobre bases extraordinarias, como débitos y créditos bancarios e impuestos a las transacciones financieras⁴⁸.

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE AMÉRICA LATINA Y RECAUDACIÓN TOTAL DE LA OCDE, 1990-2009
- En porcentajes del PIB -



FUENTE: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y OECD Revenue Statistics 1965-2009 (OCDE, 2010). <http://dx.doi.org/10.1787/888932510637>

El aumento en los últimos años de los precios internacionales de las materias primas ha impactado al alza sobre ciertos ingresos fiscales en la región, principalmente asociados al petróleo (Colombia, Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de)), minerales (Chile y Perú) y alimentos (Argentina y Perú). En este incremento de los recursos fiscales ha incidido también la incorporación de nuevos instrumentos tributarios. En el caso de los productos agropecuarios, Argentina ha financiado una buena parte de sus gastos con los recursos generados por los derechos de exportación. En otros países se crearon nuevos instrumentos para recaudar más impuestos provenientes de las utilidades por la explotación de recursos no renovables. Son los casos del impuesto directo sobre los hidrocarburos y derivados y el impuesto a las utilidades extraordinarias, en Bolivia (Estado Plurinacional de); el impuesto

⁴⁸ De Cesare y Lazo Marín (2008); CEPAL (2010a). Para un análisis sobre sus efectos en el crecimiento económico, véase OCDE (2010c).

específico (*royalty*) a la actividad minera, en Chile; la Ley reformativa a la Ley de Hidrocarburos en Ecuador, y el aumento de regalías e impuesto a la renta sobre el sector petrolero en Venezuela (República Bolivariana de).

Existe una gran heterogeneidad en los países de la región respecto al nivel de tributación. Un primer grupo de países (en especial del Cono Sur) registra mayor recaudación, en niveles cercanos al promedio de los países de la OCDE. Un segundo grupo de países (principalmente de Centroamérica y el Caribe) presenta cifras más bajas. La carga tributaria sobre el PIB varía entre el 9.2% en Haití y el 35.4% en Brasil. Tomando como referencia la recaudación potencial en función del PIB per cápita, destaca el caso de México donde la presión tributaria es menos de la mitad de lo que su nivel de desarrollo sugeriría. Otros países cuya carga tributaria se sitúa por debajo de este nivel son Ecuador, Guatemala, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). A excepción de Guatemala, en los otros tres países hay ingresos no tributarios (provenientes del petróleo o del Canal de Panamá) que compensan parcialmente este bajo nivel de recaudación tributaria⁴⁹.

En cambio, en la estructura de la carga fiscal existe menos heterogeneidad entre los países de América Latina y el Caribe. En materia de tributación directa, si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, destaca México como el único país de la región donde sobre el 60% de los ingresos tributarios provienen del impuesto a la renta, mientras que la recaudación del IVA es la segunda más baja (en proporción al PIB) de la región. Le siguen en importancia otros países donde los ingresos generados a partir de impuestos a la renta y al patrimonio se sitúan entre el 40 y el 50% del total recaudado, como Chile, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de), todas economías especializadas en la explotación de recursos naturales y donde esta mayor participación se relaciona con la tributación sobre la renta de las empresas dedicadas a este tipo de actividades. En el otro extremo, con una importancia de los

⁴⁹ Gómez Sabaini et al. (2010).

impuestos directos inferior al 20%, están Haití y Paraguay, países que se encuentran entre los más pobres de la región, lo que limita las bases imponibles de estos tributos.

La gran heterogeneidad en la distribución territorial de la riqueza y la actividad económica en los países de América Latina explica en buena medida las enormes diferencias en la recaudación. En los últimos años, al igual que en los gobiernos centrales, los niveles subnacionales han mejorado sus cuentas públicas, alcanzando superávit y reduciendo sus niveles de endeudamiento. Esta mejora tiene, sin embargo, un estrecho vínculo con la evolución positiva que han registrado las transferencias intergubernamentales basadas en el crecimiento de la actividad y el incremento de los precios de los recursos naturales. Desde un punto de vista más estructural, un área de desarrollo potencial de los gobiernos subnacionales para recaudar tributos propios lo constituiría el impuesto predial (sobre bienes inmuebles). Su recaudación se sitúa en promedio alrededor del 0.4% del producto, la quinta parte de lo percibido en los países desarrollados. Se podría fortalecer el impuesto sobre los bienes inmobiliarios, mediante menores exenciones, la eliminación de las amnistías fiscales, así como con mejoras en la administración tributaria basadas en el uso de las nuevas tecnologías, como por ejemplo, en actividades de catastro, actualización del valor de las propiedades y la propia cobranza del impuesto⁵⁰.

Política fiscal y desigualdad de ingresos

Los bajos niveles de recaudación de impuestos directos personales, la limitada focalización del gasto público y el reducido tamaño de las transferencias directas a los hogares más pobres explican el exiguo papel redistributivo de las finanzas públicas en la región. El nivel de desigualdad en la distribución personal del ingreso en América Latina es sustancialmente más alto que en otras regiones del mundo, con un índice de Gini medio de 0.53. El país menos desigual de la región es más desigual que cualquier

⁵⁰ CEPA L (2010b).

país de la OCDE no latinoamericano, de Oriente Medio y África del Norte. Recientes estudios⁵¹ indican que desde el año 2000 se advierte una cierta disminución de la desigualdad, como resultado del aumento del gasto social, y en especial por el impacto de los programas de transferencias condicionadas (Jefas y Jefes del Hogar en Argentina, Bolsa Escola y Bolsa Familia en Brasil, Progresía y Oportunidades en México, y prestaciones en especie en Perú), así como de los mayores salarios por años adicionales de estudio. No obstante, este último factor es temporal, mientras que la mayor parte del gasto público continúa siendo neutral o incluso regresivo.

La estructura impositiva en América Latina no favorece el papel distributivo que pueden cumplir las finanzas públicas. Existe un “casillero fiscal vacío” en la región, que sí es ocupado por los países más desarrollados, puesto que los países latinoamericanos con tasas tributarias elevadas (Argentina, Brasil y Uruguay, por ejemplo) tienen, igualmente, una composición sesgada hacia los impuestos indirectos⁵². Desde la perspectiva distributiva, las evaluaciones existentes sobre el IVA y el impuesto a la renta en tres países de la región (Ecuador, Guatemala y Paraguay), muestran que el primero es principalmente regresivo, mientras que el segundo es progresivo, pero representa un menor porcentaje de la recaudación total⁵³. En general, mientras que en los países industrializados la distribución del ingreso mejora efectivamente a través de los impuestos y gastos, en los países en desarrollo no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr un grado de igualdad comparable al de los primeros⁵⁴.

Medido por el coeficiente de Gini, el nivel de desigualdad de ingresos en América Latina antes de impuestos, transferencias y servicios públicos no está demasiado lejano del que tienen los países de la OCDE⁵⁵. En cambio, las diferencias son muy

⁵¹ González y Martner (2010); López-Calva y Lustig (2010).

⁵² ILPES (2011).

⁵³ Jorrat (2011).

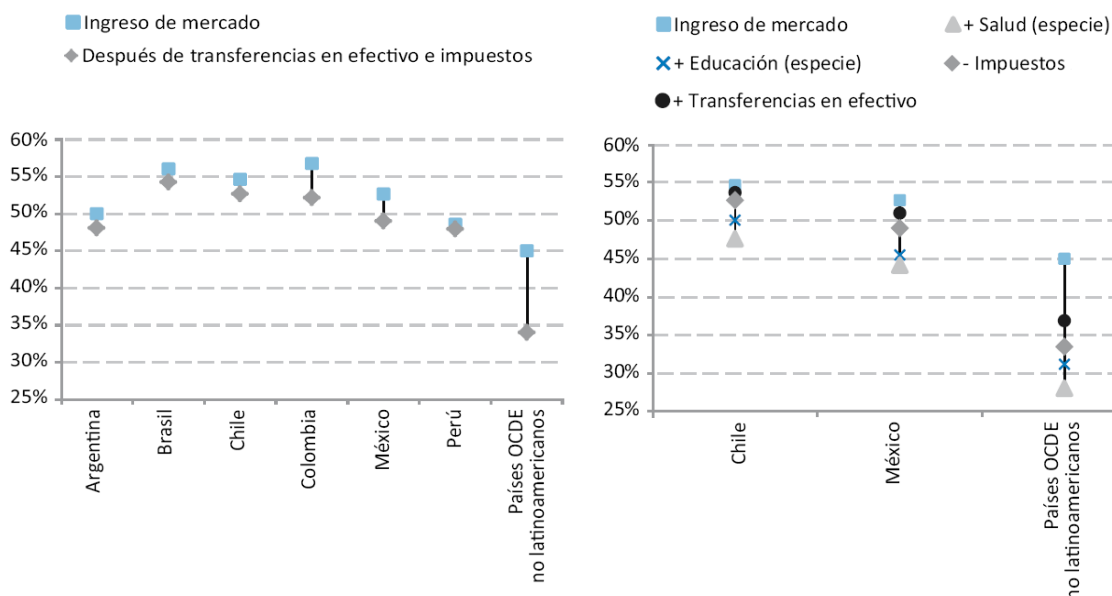
⁵⁴ Chu et al. (2000).

⁵⁵ BID (2006); Gómez Sabaini (2006); OCDE (2008a, 2008b).

amplias después de que se incluyen los efectos de la limitada redistribución efectiva del sistema fiscal y de las prestaciones económicas y sociales en la región (ver gráfica siguiente).

El efecto redistributivo de la política fiscal en Chile y México es diferente al que se registra en el resto de los países de la OCDE. La baja redistribución efectiva del sistema fiscal en estos dos países se explica en gran medida por el limitado efecto de las transferencias en efectivo. La reducción del índice de Gini que se logra en la OCDE por este concepto es de ocho puntos porcentuales mientras que la que se registra en Chile y México es inferior a dos puntos. Esto se relaciona con el menor gasto social en la región en instrumentos de esta índole (en los países de la OCDE el gasto social en transferencias en efectivo es equivalente a cerca de 12% del PIB en comparación con 6 y 3% del PIB en Chile y México, respectivamente). Además, el efecto conjunto de las contribuciones a la seguridad social e impuestos a la renta tiene una mayor incidencia en la disminución del índice de Gini en los países de la OCDE. Mientras que en el grupo de países industrializados esta disminución es en promedio de alrededor de 3.5 puntos, en Chile es de aproximadamente 1.0 puntos y en México de 2.0 puntos del índice de Gini.

AMÉRICA LATINA Y LA OCDE: ÍNDICES DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y GASTOS PÚBLICOS



FUENTE: OCDE (2008a) para los países de la OCDE no latinoamericanos, OCDE (2008b) para Argentina, Brasil, Colombia y Perú, y estimaciones sobre la base de encuestas de hogares para Chile y México. <http://dx.doi.org/10.1787/888932510656>

Hacia un contrato social fuerte y un pacto fiscal mejorado. Bases para el fortalecimiento del contrato social

Los altos niveles de desigualdad y la baja redistribución en América Latina contrastan con lo que se señala en la teoría económica. Cuando la desigualdad antes de impuestos y las transferencias gubernamentales son altas, la teoría del votante mediano sostiene que la democracia debería inducir a los gobiernos a aumentar sus ingresos y redistribuir significativamente⁵⁶. En esta situación, el votante mediano se beneficiaría tanto de los impuestos progresivos sobre la renta, que afectarían particularmente a los votantes con ingresos superiores a los suyos, como de las transferencias y los gastos progresivos, que le favorecerían especialmente.

La democracia sería en este caso una condición necesaria pero no suficiente para tener un sector público más amplio y políticas más redistributivas en países de ingreso

⁵⁶ Véase el trabajo pionero de Downs (1957), por ejemplo.

medios y bajos, incluso en contextos de alta desigualdad. Las preferencias por la redistribución se derivan de numerosas fuentes, desde el pasado individual (las experiencias y percepciones de movilidad pueden incidir en las actitudes políticas hacia la redistribución), el sistema político, la organización familiar y los valores culturales y sociales predominantes a nivel nacional y regional⁵⁷.

Ciertos retos persisten: acelerar las mejoras en la calidad de las democracias, avanzar hacia sistemas presupuestarios eficientes y fortalecer la capacidad de la administración tributaria. Una democracia que no consigue canalizar adecuadamente la voluntad popular puede favorecer la aparición de bases impositivas erosionadas y/o capturas del gasto social⁵⁸. La capacidad de la administración fiscal es otro factor limitante.

La debilidad de algunas de estas instituciones se refleja en una baja moral fiscal y un escaso apoyo social hacia reformas fiscales ambiciosas. En promedio, los ciudadanos de América Latina tienen casi tres veces más probabilidades de justificar la evasión de impuestos (20% en comparación con 7% en los países de la OCDE) y solo un 34% de los encuestados en América Latina considera que la evasión de impuestos es siempre perjudicial en contraste con el 62% que se registra en los países de la OCDE (ver gráfico siguiente)⁵⁹.

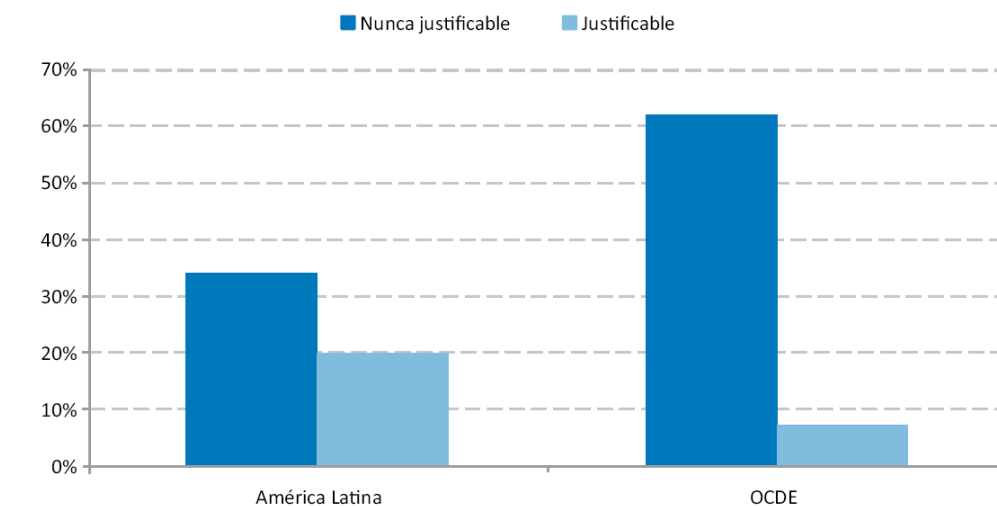
⁵⁷ Alesina and Giuliano (2009); Alt et al. (2010); Robinson (2010).

⁵⁸ Elizondo y Santiso (2011).

⁵⁹ Daude y Melguizo (2010).

MORAL FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE: “¿CREE QUE ENGAÑAR EN LOS IMPUESTOS ES JUSTIFICABLE?”

-En porcentajes-



FUENTE: Elaboración a partir de datos de Latinobarómetro 2008 y World Values Survey.
<http://dx.doi.org/10.1787/888932510675>

Esta baja moral fiscal ha sido atribuida tradicionalmente a la corrupción⁶⁰ y a las percepciones pesimistas sobre la justicia social, la igualdad de oportunidades y la movilidad⁶¹. Ante su presencia, el pacto social está en consecuencia incompleto. Los ciudadanos en América Latina tienden a elegir servicios provistos por el sector privado como salud y educación desde el momento en que se lo pueden permitir. El principio de suficiencia de los sistemas tributarios estaría fundamentalmente orientado a la búsqueda de fuentes que financien servicios públicos con estándares de calidad mínimos⁶². En cambio, en las sociedades con mayores ingresos, los ciudadanos son más conscientes de los impuestos que pagan y demandan una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

No obstante, existen razones para mantener cierto optimismo sobre las perspectivas de fortalecer el contrato social en la región. Basándose en las encuestas de percepciones

⁶⁰ Torgler (2005).

⁶¹ Gaviria (2007).

⁶² Jiménez et al. (2010).

a ciudadanos latinoamericanos, diferentes estudios destacan que han crecido la valoración positiva del esfuerzo, el beneficio de la educación y la responsabilidad compartida del Estado y las personas, así como la disposición de pagar más impuestos para financiar esquemas de protección social⁶³.

De acuerdo con estas encuestas, los latinoamericanos que perciben una mayor calidad de los servicios públicos (en particular, de salud y educación), justifican menos la evasión fiscal y consideran en una proporción inferior que la carga tributaria es excesiva. Además, incluso aquellos ciudadanos que han progresado y/o tienen expectativas de que sus hijos avancen más en términos sociales y económicos afirman que los buenos ciudadanos deben pagar impuestos y rechazan que los impuestos actuales sean demasiado elevados. Finalmente, aquellos ciudadanos con un mayor nivel de educación justifican menos la evasión y aceptan en promedio una carga fiscal superior⁶⁴.

En consecuencia, para que los ciudadanos incrementen su demanda y apoyo a los servicios públicos, las reformas fiscales deben apuntar a mejorar la calidad y la gestión de éstos. Tal orientación puede generar un ambiente más propicio para la expansión del gasto público y de los ingresos impositivos necesarios para su financiamiento. Si se asume que existe una predisposición de los estratos de población de ingresos medios a apoyar políticas de consenso y reformas tributarias cuando son acompañadas por mejores servicios públicos, su papel en un nuevo contrato social es fundamental⁶⁵. La legitimidad debe construirse desde el propio Estado, mediante el uso de instrumentos transparentes y participativos de planificación del propio sector público⁶⁶.

⁶³ Marcel (2008); OCDE (2010b).

⁶⁴ Daude y Melguizo (2010).

⁶⁵ *Ibidem*; OCDE (2010b).

⁶⁶ ILPES (2011).

El éxito de la reforma fiscal depende de que se tenga en consideración este vínculo entre impuestos y gastos, y se sustente en las lecciones que dejan experiencias internacionales. Las reformas tributarias progresan cuando sus cimientos están sólidamente fundados (con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global), se han adaptado al país (en especial en lo relativo a los períodos de transición que requiere su puesta en marcha) y cuentan con un claro liderazgo y apoyo de las instituciones nacionales⁶⁷. Asimismo, las reformas deben tener en cuenta el impacto de los niveles de tributación y su estructura sobre el crecimiento económico de largo plazo⁶⁸.

Hacia un pacto fiscal mejorado

Un pacto fiscal puede asimilarse a un “contrato” complejo, cuyas cláusulas contienen consensos respecto de lo que puede y debe —o no— hacer el Estado en materia fiscal, económica y social. La metáfora del pacto fiscal como un “contrato” que las partes pueden denunciar y eventualmente rehacer, se inscribe con naturalidad en el escenario político de América Latina⁶⁹.

Las implicaciones políticas de un pacto fiscal se extienden bastante más lejos de lo que se deriva de las reformas tributarias o presupuestarias convencionales⁷⁰. Es necesario alcanzar consensos sociales y políticos mínimos sobre el papel del Estado y las estrategias que las autoridades tratan de promover. La concepción de un pacto fiscal se asocia al diseño explícito y consensuado de una ruta de navegación de mediano y largo plazo, así como a la recuperación de la noción de planificación del (y para el) desarrollo. Esto es, a su vez, la expresión de un diseño más ambicioso e

⁶⁷ OCDE (2010a).

⁶⁸ La evidencia disponible para los países de la OCDE sugiere que los impuestos más favorables al crecimiento de la renta per cápita son los impuestos sobre la propiedad, seguidos de los impuestos sobre el consumo e impuestos medioambientales, en tanto los impuestos directos sobre la renta de las empresas y personal serían los menos favorables al crecimiento.

⁶⁹ Lerda (2009).

⁷⁰ CEPA L (1998); ILPES (2011).

integral de las políticas públicas: i) la consolidación de la solvencia fiscal; ii) elevar la productividad de la gestión pública; iii) dotar de mayor transparencia a la política fiscal; iv) promover la equidad; y v) favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

En la actual fase de las economías de la región, caracterizada por un inédito crecimiento de los ingresos fiscales, el panorama para las reformas es bastante reducido. Al cumplirse o sobrepasarse las metas de recaudación, los incentivos para modificar los sistemas tributarios disminuyen en forma drástica. El debate sobre la inequidad de los sistemas suele reducirse a algunos círculos de especialistas y no se expresa en proyectos legislativos tendientes a modificar los defectos señalados, que por demás son ampliamente conocidos⁷¹. A esto se agrega que en algunos países la élite es más influyente que la administración tributaria. Por estas y otras razones, la economía política de las reformas se ha transformado en el principal obstáculo a la conformación de sistemas tributarios que brinden sustento al pacto fiscal.

No obstante, la idea de un pacto fiscal encuentra hoy un ambiente propicio en la región. Al menos dos razones explican este escenario más favorable. Por un lado, la evidencia de que el gasto público constituye una poderosa herramienta de contención ante los efectos más perjudiciales de la volatilidad externa (reducción del empleo, los ingresos y el consumo). Por otro lado, el conocimiento de que una buena fiscalización, respaldada por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuye de forma complementaria a la equidad, la cohesión social y el desarrollo productivo⁷².

Estos pactos fiscales pueden ser globales, abordar un sector concreto como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o bien construirse en torno a una idea motriz convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la

⁷¹ Gómez Sabaini y Martner (2010).

⁷² CEPA L (2010b).

lucha contra la pobreza. Los parlamentos tienen un papel fundamental en la generación de estos pactos, en la definición de las políticas públicas y en su articulación con el presupuesto, así como en la negociación de reformas tributarias que apunten a mejorar los sistemas impositivos.

Mejores marcos fiscales pueden ser un ingrediente que favorezca los pactos y facilite su economía política. Estos marcos pueden incluir desde prácticas presupuestarias transparentes hasta reglas fiscales de segunda generación, con estrategias de salida claras y eventuales consejos fiscales autónomos, en función del país y la coyuntura. Es especialmente relevante impulsar la transparencia y la eficiencia en el sector público. Los parlamentos y los organismos contralores deberían reforzar su función fiscalizadora en situaciones de mayor y mejor gasto.

Un marco fiscal requiere ser lo suficientemente comprensivo como para incorporar los retos socioeconómicos de corto y de largo plazo. En el corto plazo sería necesario que este marco asegurara la posibilidad de estabilización, mientras que en el largo plazo podría incorporar las demandas sociales (pobreza, infraestructura y desarrollo en general), una gestión eficaz de los recursos no renovables y anticipar las presiones de gastos sociales relacionados con el envejecimiento. Son relevantes tanto la composición del gasto como su nivel y financiamiento; este último constituye un factor determinante de la distribución del ingreso y las oportunidades en toda la sociedad. Es impostergable promover pactos fiscales que definan la magnitud y la manera como se recaudará la contribución de la sociedad al financiamiento de las políticas públicas, sean estas inversión o gasto social⁷³. Una forma específica es la puesta en vigor de reglas fiscales o la reforma de las existentes, combinada con la creación de fondos soberanos en determinados casos. Las reglas fiscales deben ser

⁷³ CEPAL (2010b).

favorables para el desarrollo en el mediano y largo plazo, en particular con la inversión productiva clave como la infraestructura⁷⁴.

La existencia de mejores marcos fiscales puede asegurar una suficiente movilización de recursos domésticos, transformando el sistema tributario en una herramienta eficaz para el desarrollo. Si el pacto fiscal se sustenta en la necesidad de financiar las políticas públicas mediante el incremento de la carga tributaria, será fundamental elevar la confianza ciudadana en el buen uso de estos recursos.

Las reformas institucionales deberían apuntar al objetivo de consolidar los avances en los marcos presupuestarios, basados en la experiencia internacional. En numerosos países de América Latina ha sido evidente la recuperación del ciclo presupuestario (que perdió su papel rector de las políticas públicas en los años de alta inflación) como un instrumento transparente y democrático de asignación de los gastos públicos. Se registran avances en las estrategias y planes nacionales de desarrollo, reglas fiscales y marcos de mediano plazo, rendición de cuentas, presupuestos plurianuales, evaluación de políticas y programas, sistemas nacionales de inversión pública e indicadores compartidos de gasto⁷⁵.

Todos estos avances institucionales son parte del pacto fiscal necesario para que el Estado promueva el desarrollo. Entre las bases en las que puede fundarse un pacto fiscal en la región resalta la existencia de una visión estratégica de mediano y largo plazo, la construcción de alianzas entre los actores sociales y el diseño de una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía⁷⁶.

Fuente de información:

http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/44904/2011-548_Leo2011_WEB.pdf

⁷⁴ Carranza et al. (2011).

⁷⁵ ILPES (2011).

⁷⁶ CEPAL (2010b).

América Latina: Previsiones (BBVA)

El 7 de noviembre de 2011, el Banco Bilbao Vizcaya Argentina (BBVA) presentó las previsiones de la evolución de las variables macroeconómicas: Producto Interno Bruto (PIB), Índice de Precios al Consumidor (IPC), saldo del sector público y saldo en cuenta corriente, tasas de interés y tipo de cambio en Latinoamérica.

A continuación se presentan los cuadros con la información de cada país, actualizados a noviembre 2011, excepto Panamá y Paraguay que cuentan con actualizaciones a octubre de 2011.

PAÍS	ARGENTINA					
		2008	2009	2010	2011	2012
Actividad						
PIB real (a/a %)		5.3	-2.1	8.7	8.7	4.1
Consumo		6.5	-2.0	8.2	8.9	5.3
Consumo privado		4.3	-4.1	8.3	9.9	5.0
Consumo público		6.9	7.2	9.4	9.5	7.0
Formación Bruta de Capital		9.1	-10.2	21.2	19.3	3.8
Demanda Interna (contribución al crecimiento)		7.2	-3.9	10.8	11.6	5.1
Exportaciones		1.2	-6.4	14.6	4.4	5.3
Importaciones		14.1	-19.0	34.0	23.4	10.0
Demanda externa (contribuciones al crecimiento)		-1.7	1.9	-2.2	-2.8	-1.0
Mercado de trabajo						
Empleo	a/a %	1.6	0.6	1.7	1.9	0.8
Tasa de desempleo (% población activa)		7.9	8.7	7.7	7.1	7.3
Sector exterior						
Balanza por cuenta corriente	% PIB	2.1	3.6	0.8	0.0	-0.5
Saldo Fiscal Sector Público Nacional	% PIB	1.4	-0.6	0.2	-1.3	-1.2
Precios						
IPC, %	Prom	8.6	6.3	10.5	9.9	10.8
IPC, %	Fdp	7.2	7.7	10.9	10.0	11.0
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense), promedio	Prom	3.16	3.73	3.91	4.14	4.75
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense), final de período	Fdp	3.42	3.81	3.98	4.35	5.05
Tipos de interés						
Tasa Badlar Bancos Privados	Prom	13.6	12.4	10.1	13.0	16.9
Tasa Badlar Bancos Privados	Fdp	19.1	9.8	11.1	17.5	17.0

FUENTE: BBVA Research

PAÍS		2008	2009	2010	2011	2012
BRASIL						
Actividad						
PIB real (a/a %)		5.2	-0.6	7.5	3.2	3.6
Consumo		5.0	4.1	6.0	3.8	3.0
Consumo privado		5.7	4.2	7.0	4.4	3.5
Consumo público		3.2	3.9	3.3	2.3	1.6
Formación Bruta de Capital		13.6	-10.3	22.0	5.6	6.6
Demanda Interna (contribución al crecimiento)		7.7	1.0	10.9	4.5	4.5
Exportaciones		0.5	-10.2	11.5	4.2	6.1
Importaciones		15.4	-11.5	36.2	10.4	6.0
Demanda externa (contribución al crecimiento)		-2.6	0.4	-3.4	-1.3	-0.9
Mercado de trabajo						
Empleo*	(miles)	16 343	16 559	17 255	N.D.	N.D.
Tasa de desempleo	prom	7.9	8.1	6.7	N.D.	N.D.
Sector exterior						
Cuenta corriente	% PIB	-1.7	-1.5	-2.3	-2.1	-2.8
Sector Público						
Saldo Fiscal Primario	% PIB	3.4	2.0	2.8	3.2	2.8
Precios						
IPC, %	prom	5.7	4.9	5.0	6.6	5.6
IPC, %	fdp	5.9	4.3	5.9	6.5	5.4
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	1.84	2.00	1.75	1.65	1.71
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	2.40	1.75	1.66	1.67	1.75
Tipos de interés						
Tipo oficial (SELIC)	prom	12.4	10.1	10.0	11.7	10.5
Tipo oficial (SELIC)	fdp	13.8	8.8	10.8	11.0	10.0

* 6 principales regiones metropolitanas

N.D. :No Disponible

FUENTE: BBVA Research

PAÍS		CHILE				
		2008	2009	2010	2011	2012
Actividad						
PIB real (a/a %)		3.7	-1.7	5.2	6.5	4.5
Consumo		3.9	1.9	9.3	8.2	5.1
Consumo privado		4.5	0.9	10.4	8.8	5.2
Consumo público		0.5	7.5	3.3	4.8	4.9
Formación Bruta de Capital		19.4	-15.9	18.8	13.6	8.9
Demanda Interna (contribución al crecimiento)		8.6	-6.3	19.3	11.0	6.3
Exportaciones		3.2	-6.4	1.9	7.5	6.2
Importaciones		12.6	-14.6	29.5	12.8	7.1
Demanda externa (contribución al crecimiento)		-7.4	2.7	-35.1	-4.9	-1.8
Mercado de trabajo						
Empleo*	a/a %	3.2	-0.7	7.5	3.3	1.7
Tasa de desempleo (% población activa)*	prom	7.7	9.6	8.3	7.2	7.1
Sector exterior						
Balanza por Cuenta	% PIB	-2.4	1.6	1.9	-1.3	-2.8
Sector Público						
Saldo Fiscal Primario	% PIB	5.4	-4.3	0.0	0.9	0.2
Precios						
IPC, %	prom	8.7	1.6	1.4	3.2	2.9
IPC, %	fdp	7.1	-1.4	3.0	3.3	3.2
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	522	560	510	482	504
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	649	501	475	500	508
Tipos de interés						
Tipo oficial (REPO)	prom	7.2	1.8	1.5	4.8	5.3
Tipo oficial (REPO)	fdp	8.3	0.5	3.3	5.3	5.3
BCU 5	prom	2.9	2.4	2.4	2.4	2.4
BCU 5	fdp	3.4	2.8	2.7	2.3	2.7

FUENTE: BBVA Research

PAÍS	COLOMBIA					
		2008	2009	2010	2011	2012
Actividad						
PIB real (a/a %)		3.5	1.5	4.3	5.0	5.4
Consumo		3.5	1.4	5.0	6.2	4.0
Consumo privado		3.5	0.9	5.0	6.4	5.3
Consumo público		3.3	3.5	4.6	1.3	2.7
Formación Bruta de Capital Fijo		9.9	-0.8	8.3	16.1	14.2
Demanda Interna (contribución al crecimiento)		5.0	0.4	7.0	8.4	7.4
Exportaciones		4.5	2.2	2.0	12.3	11.1
Importaciones		10.5	7.3	14.9	26.5	9.9
Demanda externa (contribución al crecimiento)		-1.6	1.4	-2.9	-4.4	-1.0
Mercado de trabajo						
Empleo*	a/a %	1.4	6.7	4.0	5.0	2.9
Tasa de desempleo (% PEA)*	fdp	10.9	12.3	11.3	10.0	9.7
Sector exterior						
Balanza por Cuenta Corriente	% PIB	-2.8	-2.1	-3.1	-2.8	-3.6
Saldo Fiscal GNC	% PIB	-2.3	-4.1	-3.8	-3.6	-3.5
Precios						
IPC, %	prom	7.0	4.2	2.3	3.4	3.3
IPC, %	fdp	7.7	2.0	3.2	3.4	3.4
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	1 956	2 158	1 899	1 834	1 791
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	2 253	2 017	1 926	1 880	1 820
Tipos de interés						
Tipo oficial (REPO)	prom	9.75	4.75	3.13	4.25	5.31
Tipo oficial (REPO)	fdp	9.50	3.50	3.00	4.75	5.50
DTF E.A	prom	9.74	6.14	3.66	4.15	5.43
DTF E.A	fdp	10.12	4.12	3.50	4.88	5.82

* Urbano

FUENTE: BBVA Research

PAÍS		MÉXICO				
		2008	2009	2010	2011	2012
Actividad						
PIB real (a/a %)		1.2	-6.2	5.4	3.8	3.3
Consumo		1.6	-5.8	4.7	3.9	3.5
Consumo privado		1.7	-7.2	5.0	4.0	3.5
Consumo público		1.1	3.8	2.8	3.4	3.6
Formación Bruta de Capital		5.2	-11.5	2.4	4.8	3.6
Demanda Interna (contribución al crecimiento)		1.9	-8.2	5.2	3.5	3.7
Exportaciones		0.5	-13.9	25.7	9.2	8.6
Importaciones		3.0	-18.8	23.5	8.8	9.6
Demanda externa (contribución al crecimiento)		-0.8	2.2	0.2	0.4	-0.5
Mercado de trabajo						
Empleo	a/a %	2.0	-3.1	3.7	4.0	2.9
Tasa de desempleo (% población activa)		4.0	5.4	5.4	5.4	4.9
Sector exterior						
Balanza por Cuenta Corriente	% PIB	-1.6	-0.7	-0.5	-1.0	-1.1
Sector Fiscal ^{1/}	% PIB	-1.6	-2.7	-3.2	-2.9	-2.8
Precios						
INPC, %	prom	5.1	5.3	4.2	3.4	3.5
INPC, %	fdp	6.5	3.6	4.4	3.4	3.4
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	11.2	13.5	12.6	12.3	12.4
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	13.4	12.9	12.4	12.7	12.4
Tasas de interés						
Tasa oficial (Fondeo bancario)	prom	7.9	5.1	4.5	4.4	4.0
Tasa oficial (Fondeo bancario)	Fdp ^{2/}	8.3	4.5	4.5	4.3	4.0
Tasa a 10 años (M10)	prom	8.3	8.1	6.6	6.5	6.4
Tasa a 10 años (M10)	fdp	8.3	8.0	5.8	6.0	6.7

^{1/} RFSP

^{2/} Diciembre

FUENTE: BBVA Research

PAÍS	PANAMÁ					
		2008	2009	2010	2011	2012
Actividad						
PIB real (a/a %)		10.1	3.9	7.6	9.1	6.7
Consumo		-1.4	-1.7	22.4	7.6	7.0
Consumo privado		-2.1	-2.8	24.4	11.5	8.0
Consumo público		2.6	4.1	12.2	4.5	3.5
Formación Bruta de Capital		25.3	-6.2	11.6	9.0	5.8
Demanda Interna (contribución al crecimiento)		4.9	-2.6	16.0	9.2	6.5
Exportaciones		17.8	-1.0	1.7	15.2	6.7
Importaciones		12.2	-9.9	15.1	17.0	7.0
Demanda externa (contribución al crecimiento)		5.2	6.5	-8.4	-0.1	0.2
Mercado de trabajo						
Empleo	a/a %	4.8	1.3	1.0	2.6	2.5
Tasa de desempleo (% población activa)		5.6	6.6	6.5	5.7	5.4
Sector exterior						
Balanza por Cuenta Corriente	% PIB	-11.8	-0.2	-11.0	-12.2	-10.9
Finanzas Públicas						
Saldo Fiscal SPNF	% PIB	0.4	-1.0	-1.9	-2.0	-1.9
Precios						
INPC, %	prom	8.8	2.4	3.5	5.6	5.0
INPC, %	fdp	6.8	1.9	4.9	5.5	4.0
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Tipos de interés						
Tasa de interés depósitos, 3 meses	prom	3.1	2.9	2.7	1.8	2.0
Tasa de interés depósitos, 3 meses	fdp	2.9	2.5	2.1	1.3	2.2

FUENTE: BBVA Research

PAÍS		2008	2009	2010	2011	2012
PARAGUAY						
Actividad						
PIB real (a/a %)		5.8	-2.8	15.3	5.5	3.0
Consumo		6.5	-1.7	10.6	10.3	5.3
Consumo privado		6.8	-3.4	10.4	10.3	5.1
Consumo público		3.5	13.7	12.0	10.1	6.5
Formación Bruta de Capital		12.6	-7.0	20.5	19.2	8.3
Demanda Interna (contribución al crecimiento)		7.3	-3.1	12.7	12.6	6.3
Exportaciones		12.1	-13.9	36.0	7.6	-5.1
Importaciones		15.9	-13.7	30.0	19.7	0.5
Demanda externa (contribución al crecimiento)		0.3	-0.1	-17.7	12.2	-5.6
Mercado de trabajo						
Empleo*	a/a %	-	-	-	-	-
Tasa de desempleo (% población activa)*		-	-	-	-	-
Sector exterior						
Balanza por Cuenta Corriente	% PIB	-1.8	0.5	-4.5	-6.4	-3.6
Saldo Fiscal Primario	% PIB	2.5	0.1	1.4	0.8	0.6
Precios						
INPC, %	prom	10.2	2.6	4.6	9.3	10.7
INPC, %	fdp	7.5	1.9	7.2	10.7	7.5
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	4 363	4 967	4 739	4 149	4 072
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	4 892	4 654	4 574	4 050	4 091
Tipos de interés						
Tipo oficial (REPO)	prom	-	-	-	-	-
Tipo oficial (REPO)	fdp	-	-	-	-	-

FUENTE: BBVA Research

PAÍS	PERÚ					
	2008	2009	2010	2011	2012	
Actividad						
PIB real (a/a %)	9.8	0.9	8.8	6.3	5.0	
Consumo	8.0	3.9	6.5	6.1	5.3	
Consumo privado	8.7	2.4	6.0	6.2	5.4	
Consumo público	2.1	16.5	10.6	5.3	4.5	
Formación Bruta de Capital	28.3	-8.6	23.0	7.2	6.8	
Demanda Interna (contribución al crecimiento)	12.4	-2.9	12.8	8.1	6.0	
Exportaciones	8.2	-3.2	2.5	4.3	5.0	
Importaciones	20.1	-18.6	23.8	12.0	8.2	
Demanda externa (contribución al crecimiento)	-2.6	3.7	-4.0	-1.8	-1.0	
Mercado de trabajo						
Empleo		a/a %				
Tasa de desempleo (% población activa)		prom				
Sector exterior						
Balanza por Cuenta Corriente	% PIB	-3.7	0.2	-1.5	-2.1	-3.0
Saldo Fiscal	% PIB	2.1	-1.9	-0.5	0.6	0.5
Precios						
INPC, %	prom	5.8	2.9	1.5	3.3	3.1
INPC, %	fdp	6.7	0.2	2.1	4.2	2.3
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	2.93	3.01	2.83	2.75	2.73
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	3.11	2.88	2.81	2.70	2.75
Tipos de interés						
Tipo oficial	prom	5.90	3.25	2.06	4.04	4.25
Tipo oficial	fdp	6.50	1.25	3.00	4.25	4.25

FUENTE: BBVA Research

PAÍS		URUGUAY			
		2009	2010	2011	2012
Actividad					
PIB real (a/a %)		2.6	8.5	5.8	4.0
Consumo		2.3	10.1	8.2	5.9
Consumo privado		2.1	11.4	9.0	6.5
Consumo público		3.9	2.2	2.8	1.5
Formación Bruta de Capital		-12.7	13.2	13.0	9.0
Demanda Interna (contribución al crecimiento)		-1.2	10.8	9.4	6.9
Exportaciones		2.5	9.1	7.2	8.2
Importaciones		-8.6	16.5	17.5	15.0
Demanda externa (contribución al crecimiento)		3.7	-2.3	-3.6	-3.0
Mercado de trabajo					
Empleo	a/a %	1.8	1.0	1.9	2.1
Tasa de desempleo (% población activa)	prom	7.3	6.3	6.1	6.0
Sector exterior					
Balanza por Cuenta Corriente	% PIB	0.7	-0.4	-2.0	-1.9
Saldo Global del Sector Público Nacional	% PIB	-1.7	-1.1	-1.2	-1.0
Precios					
INPC, %	prom	7.1	6.7	8.0	6.0
INPC, %	fdp	5.9	6.9	7.8	7.0
Tipo de cambio					
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	22.5	20.0	19.3	19.8
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	19.6	19.9	19.5	20.1
Tipos de interés					
Tipo oficial	prom	8.7	6.3	7.6	8.0
Tipo oficial	fdp	8.0	6.5	8.0	7.8

FUENTE: BBVA Research

PAÍS	VENEZUELA					
	2008	2009	2010	2011	2012	
Actividad						
PIB real (a/a %)	5.3	-3.2	-1.5	2.8	2.0	
Consumo	6.3	-2.9	-1.9	3.7	3.2	
Consumo privado	4.8	1.5	2.1	5.7	4.3	
Consumo público	2.4	-8.3	-6.3	1.6	1.7	
Formación Bruta de Capital	6.1	-9.7	-0.6	5.9	3.8	
Demanda Interna (contribución al crecimiento)	-1.0	-13.7	-12.9	5.2	2.7	
Exportaciones	1.4	-19.6	-2.9	9.9	5.4	
Importaciones	-0.8	6.1	-0.8	-3.2	-1.9	
Demanda externa (contribución al crecimiento)						
Mercado de trabajo						
Empleo	a/a %	2.9	2.9	1.2	-2.5	1.1
Tasa de desempleo (% población activa)		6.9	7.5	6.5	7.1	7.5
Sector exterior						
Balanza por Cuenta Corriente	% PIB	3.0	0.6	6.1	10.3	6.7
Saldo Fiscal Primario	% PIB	0.1	-3.8	-2.0	-2.6	-4.5
Precios						
INPC, %	prom	31.4	28.6	29.1	27.1	26.7
INPC, %	fdp	31.9	26.9	27.4	28.5	27.5
Tipo de cambio						
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	prom	2.2	2.2	2.6/4.3	4.3	4.3
Tipo de cambio (frente al dólar estadounidense)	fdp	2.2	2.2	2.6/4.3	4.3	4.3
Tipos de interés						
Tipo oficial	prom	16.9	15.3	14.5	14.5	14.5
Tipo oficial	fdp	17.9	14.5	14.5	14.5	14.5

FUENTE: BBVA Research

Fuente de información:

http://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/Previsiones_Latinoamerica_tcm346-270878.pdf?ts=9112011