

Los pactos fiscales en América Latina



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación

Volumen 12
Enero–Abril, 2007

EN ESTA EDICIÓN

Las estructuras fiscales de América Latina **2**

Una comedia inconclusa en cinco actos **4**

Los ingredientes de un pacto fiscal exitoso **5**

Como fomentar los pactos fiscales **6**

Publicaciones nuevas **8**

Mira quién habla **11**

Noticias de nuestras redes **12**

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

Cuan grave es la percepción popular del desempeño del Estado en materia fiscal? Según las encuestas del Latinobarómetro de 2003, 75% de los latinoamericanos considera que los impuestos no se utilizan eficientemente, solo 31% está satis-

fecho con la calidad de los servicios de salud y 51% con la educación que reciben. Según las encuestas de esta misma fuente para 1998, los latinoamericanos piensan que el estado debería gastar más en salud (92% de los encuestados), en educación básica (57%) y en seguridad social (75%). Las opiniones de los empresarios reflejadas en el Informe

de Competitividad Mundial de 2005 no son más favorables: en una escala de 1 a 7, la calidad de las escuelas públicas se califica con 2,5, la calidad de la infraestructura con 3,1 y la calidad del gasto público en general con 2,6.

Mejorar esta percepción no es tarea fácil dado la estructura de los ingresos y gastos fiscales y los factores económicos, políticos e institucionales que limitan la flexibilidad de esta estructura. Los pactos fiscales lucen como una respuesta pero cual es su viabilidad? Hay prioridades de política fiscal y de reforma institucional que podrían mejorar sus posibilidades de éxito? Los principales rasgos de las

estructuras fiscales de América Latina son, ante todo, el resultado de fuerzas políticas e institucionales profundas, que no son fácilmente modificables. Si bien la búsqueda de consensos sobre el régimen fiscal que ayudaría a lograr los objetivos deseados es una tarea loable, la probabilidad de éxito de los pactos fiscales depende ante todo de las presiones y restricciones políticas y sociales que enfrenta el estado para recaudar impuestos, de la contestabilidad pública de las decisiones fis-

El futuro de los pactos fiscales en América Latina nunca se ha visto tan prometedor como ahora, pero los gobiernos latinoamericanos pueden adoptar varias políticas y estrategias para mejorar aún más sus oportunidades de éxito.

► Continúa en la página 4

PRONTO DISPONIBLE!



Ordene su copia en
www.iadb.org/pub o
www.amazon.com

Las estructuras fiscales de América Latina

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

- *Cargas tributarias bajas.* En promedio, el recaudo tributario (sin incluir contribuciones a la seguridad social) es 16,3% del PIB, prácticamente lo mismo que a mediados de la década del ochenta (15,4%), a pesar de numerosas reformas. Las cargas tributarias en América Latina están por debajo de los patrones mundiales en 6,8% del PIB. Brasil y Argentina, con cargas tributarias de 21% y 18% son los dos países con mayores recaudos; Guatemala, Panamá y Paraguay, con cargas de 10% del PIB aproximadamente, son los países con menor carga tributaria.
- *Bases tributarias reducidas, con numerosas excepciones y tratamientos especiales,* que resultan en sistemas complejos, poco neutrales (en el sentido de

que interfieren en las decisiones sobre dónde, cómo y en qué invertir), y en impuestos de baja productividad (es decir, que recaudan muy poco para las tasas de tributación estatutarias).

- *Estructuras tributarias crecientemente sesgadas hacia el IVA.* Mientras que los recaudos por impuestos directos han estado en promedio en torno al 4% del PIB en las dos últimas décadas (y están 3,5 puntos por debajo del patrón mundial), los recaudos del IVA pasaron de 2,9% del PIB a fines de los ochenta a 5% en la actualidad.
- *Impuestos personales muy progresivos en papel, no en la práctica.* A mediados de los ochenta, las tasas marginales máximas de impuesto a la renta eran en promedio 50%. Aunque actualmente están por debajo de 30%, implicando una menor progresividad, el ingreso mínimo que puede ser gravado ha aumentado considerablemente (de 60% del ingreso per cápita a mediados de los ochenta a 230% en la presente década), tratando de compensar esa menor progresividad. Sin embargo, ni antes

ni ahora, los impuestos a las personas representan una proporción importante del recaudo, debido a muchas otras exenciones, a prácticas deficientes de administración tributaria y a franca evasión. Los impuestos a la propiedad o a las herencias tampoco generan recaudos de importancia.

- *Importantes fuentes no tributarias de ingresos fiscales (corrientes).* La propiedad estatal de algunos recursos naturales es fuente importante de ingresos fiscales en varios países. Por ejemplo, en el período 2000-03 los gobiernos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y México recibieron rentas de sus empresas de hidrocarburos equivalentes a 9,8%, 6,8%, 4,9% y 2,1% del PIB respectivamente. En Panamá las rentas del Canal y en Paraguay las rentas de las hidroeléctricas también son muy importantes (2,2% y 3,9% del PIB respectivamente). Aunque de una naturaleza muy distinta, las donaciones internacionales y préstamos condonables constituyen una fuente muy importante de ingresos no tributarios para algunos de los países más pobres: 17,5% del PIB en Nicaragua, 8,7% del PIB en Bolivia y 7,6% del PIB en Honduras.
- *Muy poca descentralización tributaria.* Exceptuando nuevamente a Argentina y Brasil, que son países con una fuerte tradición federal, los asuntos tributarios en América Latina son casi exclusivamente materia de los gobiernos y las legislaturas centrales. Aunque la descentralización del gasto público es una tendencia bastante generalizada en la región, no ha sido financiada con mayores recaudos tributarios a nivel departamental o municipal, sino principalmente con mayores transferencias desde el gobierno central y, en algunos países, con mayor endeudamiento.

Este número de *IDEA* se basa en investigaciones hechas por Juan Camilo Chaparro y Eduardo Lora.

Eduardo Lora
Director General

Rita Funaro
Editora

Ideas para el Desarrollo en las Américas, IDEA, es un boletín sobre políticas económicas y sociales que publica tres veces al año el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos todos los comentarios, los cuales se deben dirigir a la editora de IDEA, Rita Funaro, a la dirección de correo electrónico ritaf@iadb.org.

Las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista y políticas del BID. Se permite la libre reproducción de los artículos, siempre que se reconozca como fuente a *IDEA* y al BID. Si desea recibir el boletín electrónicamente, sírvase enviar su dirección de correo electrónico a RES-pubs@iadb.org. Todos los números del boletín pueden consultarse en la siguiente página de Internet: <http://www.iadb.org/res/news>



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
1300 New York Ave., NW
Washington, DC 20577

Por su parte, las estructuras del *gasto público* en América Latina se caracterizan por:

► *Continúa en la página 3*

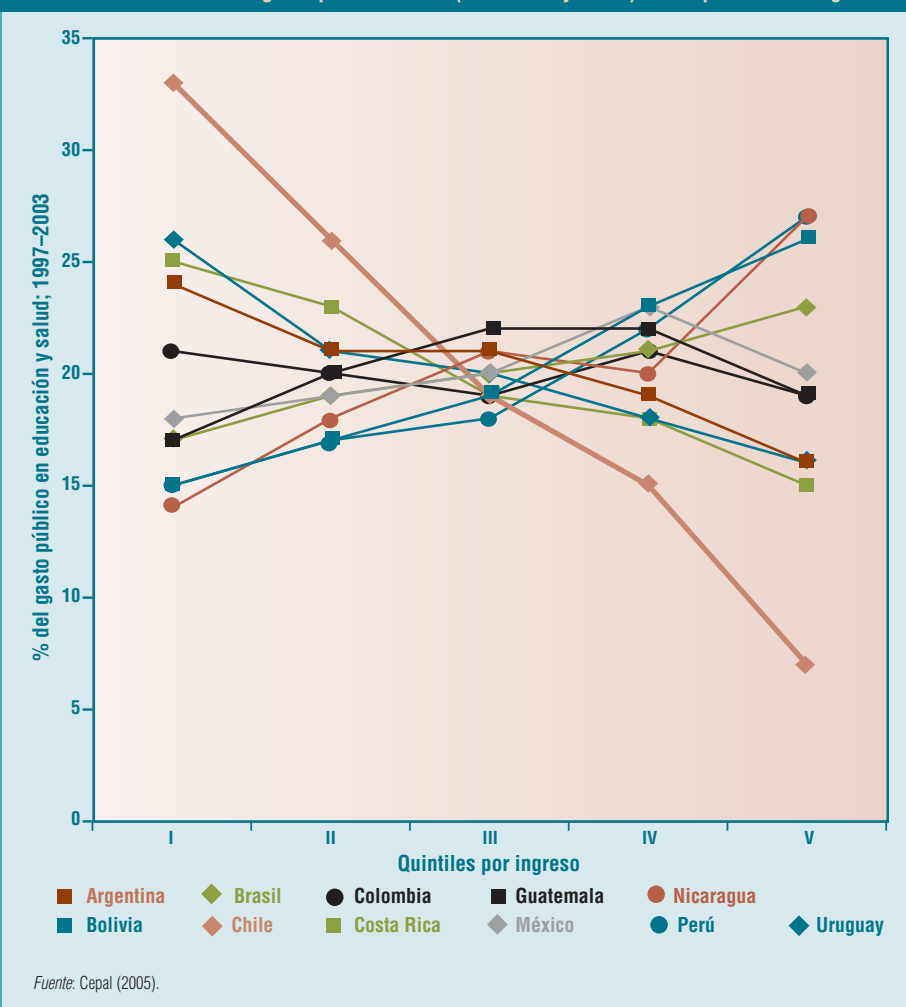
Las estructuras fiscales de América Latina

► viene de la página 2

- *Montos modestos de gasto público total*, que están significativamente por debajo de los patrones mundiales actuales, pero no de los patrones históricos de los países desarrollados. Considerando los niveles de desarrollo de los países, se esperaría que, en promedio el gasto público total en América Latina representara 31,8% del PIB, pero en realidad llega solo a 23,1% del PIB, o 20,4% si se excluye a Argentina, Brasil y Uruguay, que son casos que no se ajustan a esta generalización. Sin embargo, estas comparaciones internacionales están sesgadas por la inclusión de los países desarrollados, cuyo gasto público aumentó especialmente entre 1960 y 1980. Si la comparación se hace entre América Latina en la actualidad y los países desarrollados cuando tenían niveles de desarrollo semejantes a los nuestros actualmente, los resultados son muy diferentes. La participación promedio del gasto público consolidado en las economías desarrolladas durante la década de los años treinta era aproximadamente 22%, el mismo nivel promedio para las economías de América Latina en 2000. Por supuesto, en ambos contextos han existido países relativamente alejados de este parámetro (El Salvador o Guatemala en la actualidad o Noruega y España en los treinta presentan niveles de gasto público inferiores a 13% del PIB).

- *Elevada y creciente participación del gasto social*. En contra de la creencia generalizada, los gobiernos latinoamericanos dedican al gasto social (en educación y salud) una proporción *mayor* de recursos fiscales (6,2% más del presupuesto) que otras regiones del mundo en desarrollo. Sin embargo, puesto que el gasto público total en la región está por debajo de los patrones mundiales actuales, como proporción del PIB el gasto social total es inferior en 1% al de otras regiones en desarrollo. Pero si la comparación se hace con los países desarrollados cuando tenían

Gráfico 1. Distribución del gasto público social (educación y salud) entre quintiles de ingreso



los niveles de ingreso actual de los latinoamericanos, nuevamente se encuentra que el gasto social latinoamericano supera lo esperado, tanto en educación como en salud. El gasto público social promedio en América Latina, como porcentaje del PIB, aumentó cerca de 3 puntos porcentuales entre 1990 y 2003, al pasar de 9,6% a 12,8%. En niveles reales per cápita también se registra un importante incremento de \$314 por persona (en US\$ constantes de 2000) a principios de los noventa a \$457 por persona trece años más tarde. (CEPAL, 2005).

- *Poca focalización del gasto social*. Con la excepción de Chile donde el gasto social es claramente progresivo, el total del gasto en educación y salud tienden a distribuirse aproximadamente por igual por niveles de ingreso (ver Gráfico 1). En general, el gasto en educación primaria se distribuye en forma progresiva, pero en los demás niveles de educación tiende a concentrarse en los grupos de ingreso más altos, debido a que la deserción escolar se concentra en los grupos de ingreso más bajo. En salud, la distribución de los gastos difiere mucho de

► Continúa en la página 7

Una comedia inconclusa en cinco actos

El problema fiscal o tributario no se reduce al diseño técnico de los regímenes de impuestos, como tampoco al establecimiento de ciertas reglas de control del gasto o del déficit fiscal. También juega un papel importante aquello que en forma vaga se denomina “falta de voluntad política”, que implícitamente le atribuye la responsabilidad del problema fiscal al gobierno o al congreso, pero es en realidad un entramado complejo de restricciones políticas, institucionales y sociales, es decir, de economía política, que limitan las posibilidades usualmente bien intencionadas de los gobiernos o de sus ministros de finanzas. Para usar un estilo menos académico, se resume las principales razones de economía política que explican las estructuras fiscales de América Latina como la trama de una comedia inconclusa en cinco actos.

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

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

En el tercer acto los empleados del sector público y los trabajadores de las empresas más grandes se dan cuenta de lo que está ocurriendo y organizan una manifestación para demandar solidaridad

cívica a los ricos y el cumplimiento de las promesas electorales a los políticos. Asustados, estos últimos ofrecen establecer un sistema de seguridad social con contribuciones muy bajas a cambio de la promesa de unas pensiones muy generosas para todos los que quieran afiliarse. Los políticos explican a los manifestantes que mientras llega el día en que ellos se jubilen esos dineros podrán financiar también los programas de gasto general que se habían prometido. Los manifestantes no están del todo convencidos, pero se retiran del escenario, algunos entre risas, otros blandiendo garrotes en forma amenazante.

En el cuarto acto, hay trabajadores de todas las condiciones esparcidos por todo el escenario, y una cuadrilla de recaudadores de impuestos llega por el lado derecho exigiendo mayores contribuciones a todos los que están cerca. Unos pocos, en su mayoría vestidos de oficinistas, ceden cortésmente a las demandas, pero los demás van salien-

do poco a poco por el lado izquierdo del escenario.

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

► viene de la página 1

Los pactos fiscales en América Latina

cales, de la competencia de la administración tributaria, y de las instituciones y prácticas que contribuyen o no a que haya transparencia e integridad en el manejo fiscal.

No obstante esta nota de cautela, al revisar como han cambiado estos factores en las últimas décadas, se concluye que las posibilidades de un pacto fiscal nunca habían sido mejores en la región. Los gobiernos latinoamericanos pueden además fomentar la aparición de pactos fiscales duraderos mediante diversas políticas y estrategias. En particular, los gobiernos pueden promover diversas normas y prácticas que ayudarían a mejorar la transparencia fiscal, pueden también liderar la discusión amplia y franca de los problemas fis-

cales, pueden dar apoyo a instituciones con independencia política y capacidad técnica que pueden enriquecer el debate y pueden impulsar algunas formas innovadoras de participación directa de los ciudadanos en las decisiones fiscales.

Este número de IDEA examina el futuro de los pactos fiscales. Resume los principales rasgos de las estructuras fiscales de la región y describe una historia ficticia, pero muy típica, que ilustra los factores de economía política que rigen estas estructuras. Identifica los factores que facilitan el surgimiento de pactos fiscales, y sugiere las políticas y estrategias que pueden adoptar los gobiernos para mejorar su viabilidad.

Los ingredientes de un pacto fiscal exitoso

El éxito de un pacto fiscal no puede medirse solamente por el recaudo tributario, por el grado de consenso social sobre los objetivos de la política fiscal, ni por la capacidad de los líderes políticos para lograr acuerdos. Todas estas cosas son ingredientes necesarios, pero no suficientes para un pacto fiscal exitoso. Un pacto fiscal social requiere además que los ciudadanos estén dispuestos a acatar sus obligaciones tributarias y quieran y puedan involucrarse en forma regular, directamente y a través de sus representantes, en vigilar el manejo de los recursos públicos. Como en cualquier contrato, el éxito de un pacto fiscal depende de los incentivos que tengan las partes para participar y de los mecanismos disponibles para verificar y hacer efectivos los acuerdos alcanzados. Más específicamente, los siguientes factores pueden ayudar a producir o reforzar ese tipo de contratos sociales:

- Por el lado del gobierno, los incentivos para convocar un pacto fiscal dependen de la *necesidad de recaudar impuestos* para responder a sus compromisos financieros y políticos. Esa necesidad será menor en la medida en que el estado cuente con fuentes alternativas de recursos fiscales, tales como donaciones o rentas no tributarias (por ejemplo, las derivadas del petróleo u otros recursos naturales). El acceso a créditos o a recursos de emisión monetaria también puede disminuir (o más bien aplazar) las necesidades de allegar recursos tributarios. La necesidad de recaudar aumentará en la medida en que el electorado, las organizaciones de representación o los grupos de interés cuenten con mecanismos de presión para hacer valer sus demandas de gasto público.
- Por el lado de los políticos, los incentivos para involucrarse en un pacto fiscal dependen del papel que ellos jueguen en los procesos de decisión e implementación de las políticas fiscales. En general, los incentivos serán mayores en la medida en que *las decisiones fiscales deben ser negociadas abiertamente en los foros institucionales de representación política*, en particu-

lar en el congreso, siempre que además los congresistas tengan que responder de cerca a sus electores, más que a las jerarquías partidistas. Cuando el congreso actúa como un contrapeso efectivo del gobierno, impone límites a las demandas de recursos del ejecutivo y contribuye a vigilar el uso de los recursos. Congresos que no ejercen esta función otorgan facultades tributarias excesivas al gobierno o no ejercen control sobre ciertos impuestos y rentas (tradicionalmente, los impuestos sobre las importaciones o las exportaciones eran fijados por el gobierno sin control del legislativo; aún son comunes fuentes de rentas denominadas “parafiscales” con destinos específicos que pueden haber sido establecidas por el legislativo pero no son controladas por él).

- Por el lado de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, los incentivos para participar dependen de la *contestabilidad pública* de las decisiones fiscales, es decir la posibilidad de cuestionar mediante la discusión pública las decisiones tributarias y de asignación de los recursos fiscales. La contestabilidad pública es esencial para que los impuestos sean percibidos como legítimos por la mayoría de los ciudadanos, de forma que haya “cumplimiento cuasi-voluntario” de las obligaciones tributarias. La contestabilidad pública de la política fiscal depende de varios factores:

- La *visibilidad de los impuestos* contribuye a que los asuntos tributarios ocupen un papel destacado en los debates de políticas públicas y, por este canal, favorezcan el surgimiento de pactos fiscales sociales. Los impuestos al comercio internacional o a la producción son menos visibles que el IVA, que a su vez es menos visible que el impuesto a la renta y que el impuesto a las propiedades.
- La contestabilidad pública es mayor en la medida en que los *sistemas tributarios sean más simples* y por lo tanto haya menos espacio para que los intereses individuales ejerzan influencia por mecanismos encubiertos. Sin embargo, en su búsqueda de apoyo entre los diver-

sos grupos de electores, los políticos tienden a hacer que los sistemas fiscales y tributarios se vuelvan más complejos.

- La *contestabilidad pública* es mayor en *democracias consolidadas*, las cuales toleran muy poco la indisciplina fiscal.
- Finalmente, el éxito de un pacto fiscal depende de que se cumpla y los resultados sean verificables. Varios factores inciden en la posibilidad de cumplimiento de los acuerdos fiscales:
 - La *competencia de la administración tributaria y de la administración pública* en general para hacer cumplir las decisiones tributarias y de gasto en forma rutinaria.
 - La *transparencia fiscal* para que los legisladores y el público conozcan el estado verdadero de las cuentas fiscales.
 - La *integridad fiscal* para que haya control financiero y auditoría independiente de las operaciones fiscales.
- Aunque todas estas condiciones parecen imposibles de lograr, las reformas que han tenido los sistemas políticos, los regímenes tributarios y las instituciones fiscales en las dos últimas décadas han aumentado las posibilidades de éxito de los pactos fiscales. Las reformas de los sistemas electorales han mejorado los incentivos para que los votantes se relacionen directamente con los legisladores y, en general, también han fortalecido la representatividad de los diferentes partidos políticos en los parlamentos. Ha aumentado la capacidad de deliberación y escrutinio de las propuestas del ejecutivo, de forma que los congresos latinoamericanos han dejado de ser la instancia formal de aprobación de las iniciativas del gobierno, para convertirse en su contraparte activa. La rama judicial también ha adquirido notable independencia, con capacidad para impugnar efectivamente las acciones del gobierno y las decisiones del congreso que puedan considerarse contrarias a los principios constitucionales y a las normas de procedimiento. Todo esto implica que hay más incentivos para que la clase política se involucre en los pactos fiscales.

Como fomentar los pactos fiscales

A cordar un pacto fiscal y ponerlo en funcionamiento es más fácil de decir que de lograr, pero hay algunas políticas que pueden mejorar sus probabilidades de éxito. La política más obvia es el fortalecimiento de las instituciones fiscales, especialmente para mejorar la *transparencia y la rendición de cuentas* en materia fiscal. Varias recomendaciones más específicas incluyen:

- La expedición de leyes que establezcan el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales (como lo han hecho varios países como parte de las normas de responsabilidad fiscal).
- La incorporación al presupuesto de las operaciones de entidades públicas descentralizadas y de los recursos parafiscales de asignación específica.
- La inclusión explícita en el presupuesto de los “gastos tributarios” que resultan de las exenciones y tratamientos tributarios especiales que se concedan a cualquier grupo o sector, y la cuantificación del costo tributario de cualquier nueva exención o incentivo que sea propuesta en el Congreso. (Se calcula que el costo fiscal de las exenciones asciende a 9,2% del PIB en Colombia, 7,3% en Guatemala y 6,3% en México, para mencionar los tres casos más críticos.)
- La fijación de fechas explícitas de terminación de los programas de gasto público, de forma que se reduzca el sesgo al status quo y se eleve el costo político de continuación de los programas de gasto (especialmente aquellos gastos financiados con impuestos de destinación específica).
- El fortalecimiento de las instituciones de control fiscal y de los mecanismos de rendición de cuentas fiscales. El control fiscal ex-post por parte de los órganos legislativos, que es prácticamente nulo en la región, debería ser una pieza central del sistema de rendición de cuentas.

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

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

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

- Las comisiones especializadas del Congreso, que son responsables de la presentación de las propuestas de reforma tributaria y de los proyectos de presupuesto.
- Los bancos centrales independientes, cuyo conocimiento de los problemas fiscales es en algunos países mejor que el del gobierno o el congreso.
- Las universidades y centros de estudios no partidistas, que cuentan con capa-

cidades técnicas y un horizonte de largo plazo del cual usualmente carecen otros actores del debate fiscal.

- Las oficinas independientes de apoyo técnico al congreso en asuntos fiscales, del tipo de la Congressional Budget Office de los Estados Unidos, que pueden contribuir al debate bien informado de los asuntos fiscales, tanto dentro como fuera del congreso. La limitada experiencia con este tipo de oficinas en América Latina (en particular los casos de Venezuela y México) sugiere que su efectividad depende no solo de las capacidades técnicas, sino más fundamentalmente de los incentivos políticos que enfrentan.
- Las auditorías y contralorías, que por regla general están vinculadas a los parlamentos, y cuya función no debe limitarse a vigilar el cumplimiento de los procesos y normas de control, sino que debe avanzar hacia el control de la gestión y de los resultados.

Finalmente, una estrategia promisoría para fomentar los pactos fiscales sociales son los *mecanismos de democracia directa*, especialmente a nivel local. En la medida en que exista una cierta cultura macroeconómica, el referendo y otros mecanismos de consulta popular directa pueden contribuir a la disciplina fiscal y a la sostenibilidad política de la política tributaria y del gasto público. En América Latina no existe una tradición de consulta directa al electorado sobre asuntos fiscales a través del referendo. El único país donde ha habido consulta popular con cierta frecuencia sobre asuntos que tienen implicaciones fiscales importantes es Uruguay, donde se han sometido a referendo decisiones de privatización de empresas estatales, por ejemplo. La evidencia, que proviene de países desarrollados, sobre los efectos de la consulta popular en materia fiscal indica que contribuye a moderar el gasto público, y a reducir los déficit y los niveles de deuda pública. La democracia directa sobre temas tributarios

► Continúa en la página 7

Como fomentar los pactos fiscales

► viene de la página 6

contribuye a reducir la evasión y a mejorar la administración tributaria. La democracia directa también puede limitar el poder de los grupos de interés para recibir transferencias fiscales y otros beneficios a costa del público.

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

- La participación comunitaria directa puede resolver el bloqueo y la consecuente tendencia al status quo fiscal que caracteriza a los sistemas políticos muy fragmentados.
- La participación comunitaria puede contrarrestar el sesgo del gasto público hacia los sectores económica y políticamente más influyentes.
- La influencia de las comunidades en las decisiones de gasto público facilita el control del gasto, reduce la corrupción y mejora la efectividad de los programas públicos.
- En la medida en que se logran estos resultados hay una mayor disposición del público a pagar impuestos, generando así un círculo fiscal virtuoso.
- No obstante, como suele ocurrir con las innovaciones institucionales, los presupuestos participativos no han sido fáciles de trasplantar a comunidades con condiciones sociales o culturales diferentes. Pero esto no descarta que puedan encontrarse otros mecanismos de participación para comunidades muy diferentes.
- También cabe advertir que la democracia directa puede ser lesiva para la institucionalidad cuando se generan expectativas que la administración pública no está en capacidad de satisfacer.

Las posibilidades de lograr pactos fiscales en América Latina han mejorado en años recientes, y algunos esfuerzos adicionales de los gobiernos pueden ayudar a

mover la balanza para que se conviertan en realidad. No obstante, es importante cerrar con una nota de cautela sobre lo que pueden y lo que no pueden hacer estas iniciativas. Pueden despertar el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, mejorar la vigilancia sobre las acciones de los políticos y facilitar el logro de acuerdos sociales sobre las prioridades de gasto público y las formas de financiarlo. Pero por exitosos que sean en estas dimensiones, estos intentos de lograr pactos fis-

cales no son suficientes para superar las limitaciones de los procesos políticos de decisión pública ni las deficiencias de la administración pública. Si los sistemas políticos son propensos al bloqueo fiscal porque algunos actores clave tienen poder de veto, puede ser riesgosa la estrategia de promover un pacto fiscal con la intención de saltarse esas barreras políticas. A fin de cuentas, los pactos fiscales son apenas una pieza dentro del proceso de decisión e implementación de las políticas fiscales.

► viene de la página 3

Estructuras fiscales de América Latina

unos países a otros: es francamente progresiva en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras, aproximadamente plana en Colombia y Uruguay, y fuertemente regresiva en Bolivia.

- *En la área de seguridad social, altos beneficios para muy pocos y elevados déficit corrientes y actuariales.* Solo 27% de la fuerza de trabajo latinoamericana se encuentra afiliada a los sistemas de seguridad social, y apenas una cuarta parte de los mayores de 65 años recibe pensiones. Puesto que en América Latina las tasas de afiliación a la seguridad social son más altas para los grupos de ingresos más altos, el gasto en pensiones es el más regresivo de todos los tipos de gasto social. Aunque la población en edad de retiro en los países latinoamericanos es una proporción menor de la que tenían los países desarrollados cuando alcanzaron nuestro nivel actual de desarrollo, y aunque las tasas de cobertura pensional en América Latina son muy bajas, los sistemas de pensiones están ya agobiados por elevados déficit corrientes (o de caja) y actuariales (es decir, la diferencia entre

las reservas acumuladas y las obligaciones adquiridas).

- Finalmente, conviene desmontar algunos mitos sobre la situación de deuda en América Latina. Los niveles de endeudamiento en la región no se diferencian en forma sistemática de los del resto del mundo desarrollado o en desarrollo. Lo que sí es diferente es la composición de la deuda, ya que en América Latina, a diferencia de otras regiones, se encuentra muy concentrada en títulos en dólares y en moneda local a plazos cortos. En contra de lo que debería esperarse por simples principios de contabilidad, las enormes fluctuaciones en los niveles de endeudamiento de los países latinoamericanos no son principalmente el resultado de déficit fiscales excesivos. Sólo 5% de las variaciones de la deuda se explican por los resultados fiscales tradicionales. El resto viene de devaluaciones del tipo de cambio (que elevan el valor de la deuda en dólares), crisis bancarias, y contingencias y gastos inesperados o no presupuestados, por negligencia o por falta de transparencia en las cuentas fiscales. (BID, 2007)



Publicaciones nuevas

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN

(Todos están en inglés, a menos que se indique otra cosa)

Aid and Growth: Politics Matters (Ayuda y crecimiento: la política sí importa) (WP-601)

Matteo Bobba y
Andrew Powell

La obra publicada sobre la eficacia de la ayuda extranjera se ha concentrado más en las políticas dirigidas a los beneficiarios que con los factores que determinan la asignación de la asistencia. Sin embargo, un resultado que se observa una y otra vez es que los aliados políticos reciben más ayuda de parte de los donantes que los no aliados. En este trabajo se muestra que la asistencia que se da a aliados políticos no aporta nada al crecimiento, mientras que la que se da a los no aliados políticos es altamente eficaz. El resultado parece ser valedero con diversas especificaciones y técnicas de estimación. En este trabajo se sugiere que la asignación de ayuda se debe vigilar cuidadosamente para que la misma sea lo más eficaz posible.

Returns to Private Education in Peru (Retornos a la educación privada en Perú) (WP-603)

Sebastián Calonico y
Hugo Ñopo

La educación privada representa una fracción cada vez mayor del sistema educativo de Perú, especialmente en las últimas décadas. A despecho de las muchas afirmaciones sobre las diferencias de calidad entre los planteles docentes privados y los públicos, no se dispone de una evaluación integral de las diversas repercusiones de esos dos sistemas en los mercados laborales. En este trabajo se brinda una panorámica general producto del análisis de las diferencias entre el sistema privado y el público en cuanto a los retornos individuales a la educación en las zonas urbanas de Perú. Los resultados apuntan a mayores retornos a la educación para quienes asisten a planteles privados que a los que

asisten a planteles públicos, especialmente en el nivel secundario. No obstante, tales mayores retornos también muestran una mayor dispersión, lo que parece responder a una heterogeneidad de la calidad más amplia en el sistema privado.

Corporate Governance in Latin America (Gobierno corporativo en América Latina) (WP-591)

Alberto Chong y
Florencio López de Silanes

En este trabajo se analizan las tendencias recientes en la protección de los inversionistas en América Latina. Los elementos de juicio, basados en datos a nivel de empresa de seis países, muestran que, al igual que la protección legal de los inversionistas, la gestión empresarial adecuada a nivel de empresa se vincula con costos menores de capital, una mejor valuación, desempeño y pagos de dividendos de un país a otro. Las empresas pueden compensar las deficiencias legales de sus países mediante mejores prácticas de gestión empresarial, con lo que mejora la transparencia y se limita el potencial de conflictos entre accionistas grandes y pequeños. Las empresas y las entidades reguladoras deben mejorar sus respectivas estructuras de gestión y mecanismos de protección a los accionistas, para poder cumplir con las nuevas y más exigentes normas que han surgido en los países desarrollados a raíz de los escándalos registrados en Asia, Europa y EE.UU. en los últimos años.

Money Laundering and its Regulation (Lavado de dinero y su reglamentación) (WP-590)

Alberto Chong y
Florencio López de Silanes

La reciente ola de ataques terroristas ha hecho aumentar la atención que se da a las actividades de lavado de dinero. En este trabajo se investigan empíricamente los factores determinantes del lavado de dinero y la reglamentación de las mismas en más de 80 países, mediante la compilación de un conjunto de datos de varios países sobre variables sustitutas de lavado

de dinero y la preponderancia de las actividades que lo alimentan. En este trabajo también se componen índices específicos sobre la normativa del lavado de dinero basados en información disponible sobre leyes y sus mecanismos de aplicación, así como las medidas de sus repercusiones sobre las variables sustitutas de lavado de dinero. Se descubre que normativas más estrictas sobre el lavado de dinero, especialmente aquellas en las que se tipifican las actividades que alimentan dichas actividades y mejoran la divulgación de información, guardan relación con menores niveles de lavado de dinero entre diversos países.

Procyclicality or Reverse Causality? (¿Prociclicidad o causalidad inversa?) (WP-599)

Dany Jaimovich y
Ugo Panizza

Hay una vasta literatura que demuestra que las políticas fiscales son acíclicas o contracíclicas en los países industrializados y procíclicas en los países en desarrollo. En este trabajo se sostiene que la mayor parte de esa obra se basa en metodología que no permite identificar el efecto del ciclo económico sobre la política fiscal y por lo tanto no se puede usar para calcular las funciones de reacción a las políticas. Se propone un instrumento nuevo de crecimiento del PIB y se demuestra que una vez que el crecimiento del PIB se ha instrumentado adecuadamente, la prociclicidad tiende a desaparecer.

Public Investment in Infrastructure in Latin America: Is Debt the Culprit? (Inversión pública en infraestructura en América Latina: ¿es culpable la deuda?) (WP-595)

Eduardo Lora

Se emplean datos de panel de siete países latinoamericanos para evaluar la influencia de la deuda pública sobre la inversión oficial en obras de infraestructura durante el período de 1987 a 2001. Los aumentos de la deuda guardan relación con una mayor inversión oficial en obras de infraestructura

► Continúa en la página 9

Publicaciones nuevas

▶ viene de la página 8

ra. También se descubre cierta evidencia de complementariedad entre la inversión oficial y la privada, así como del efecto negativo de los préstamos de ajuste del FMI sobre el gasto en infraestructura. No se halló ninguna evidencia de que los incumplimientos de la deuda incidan en la inversión oficial en infraestructura.

La vulnerabilidad fiscal del gasto social: ¿Es diferente América Latina? (The Fiscal Vulnerability of Social Expenditures: Is Latin America Different?) (WP-597)

Eduardo Lora

(En español, únicamente)

Se utiliza un panel de 50 países para el período 1985-2003 con el objetivo de evaluar la vulnerabilidad del gasto público social (en educación y salud) frente a las variables fiscales corrientes y la deuda pública en América Latina, en comparación con el resto del mundo en desarrollo. El gasto social es significativamente más bajo en América Latina (aunque absorbe una proporción mayor del gasto primario) y es más vulnerable frente a mayores pagos de intereses de la deuda, pero más insensible a las variaciones del resto del gasto público. Como en otras regiones del mundo en desarrollo, el gasto social en América Latina se contrae con los aumentos de deuda pública, y aún más si se trata de deudas con la banca multilateral. A diferencia del resto del mundo, en América Latina los incumplimientos de deuda llevan a reducir la participación del gasto social en el gasto público.

Becoming an Entrepreneur (Hacerse empresario) (WP-605)

Hugo Ñopo y

Patricio Valenzuela

En este trabajo se analiza el efecto sobre los ingresos de pasar de empleado asalariado a empresario (empleo independiente o microempresario). Los resultados indican que los incrementos de ingresos relacionados con el paso de empleado asalariado a empresario son positivos, estadísticamente significativos y económicamente considerables. Además, los

cambios del ingreso vinculados con el paso inverso (de independiente a asalariado) son negativos. Los resultados también hacen pensar que hay diferencias interesantes entre los sexos, ya que las mujeres exhiben un mayor aumento que los hombres cuando pasan de asalariadas a empresarias, y menos pérdidas cuando el paso es en sentido inverso.

DOCUMENTOS DE TRABAJO DE LA RED DE INVESTIGACIÓN

Does Society Win or Lose as a Result of Privatization? The Case of Water Sector Privatization in Colombia (¿Gana o pierde la sociedad con la privatización? Caso del sector hidráulico de Colombia) (R-525)

Felipe sra y

Mauricio Olivera

(En inglés, únicamente)

En este trabajo se estudian los efectos de las privatizaciones del sector hidráulico en el bienestar de los consumidores de 46 municipios de Colombia y se descubren efectos positivos, especialmente en las zonas urbanas. Hay cuatro resultados principales: i) la privatización en zonas urbanas hace aumentar el acceso, mejora los resultados de calidad y salud, y hace aumentar la frecuencia de la atención entre los quintiles más bajos; ii) la privatización hace aumentar el precio del agua entre los quintiles más bajos, aunque esto puede obedecer tanto a la privatización como a la eliminación de subsidios cruzados; iii) en municipios privatizados con mejores capacidades gubernamentales y técnicas, los efectos sobre el acceso, los precios y la calidad son positivos; iv) en las zonas rurales, el impacto positivo sobre la frecuencia de la atención y los resultados de salud se compensa por el efecto negativo sobre el acceso y los precios. Estos resultados hacen pensar que los beneficios que se hallan en áreas urbanas se deben extender a las zonas rurales y que la atención se debe concentrar mejor entre los más pobres.

Water Expansions in Shantytowns: Health and Savings (Ampliación del servicio de agua en los barrios: salud y economía) (R-527)
Sebastián Galiani, Martín González Rozada y Ernesto Scharfgrösky

En este trabajo se analizan los efectos de la ampliación de las redes de distribución de agua en barrios de zonas urbanas de Argentina. Se descubre que se produce una disminución considerable de la presencia, frecuencia y gravedad de casos de diarrea infantil en las viviendas cubiertas por la ampliación del servicio. Además, la ampliación de las conexiones de agua generan economías, ya que las familias así atendidas pueden sustituir agua recibida por medios de distribución más caros y remotos por agua recibida a través de tuberías. Estos efectos de salud y economía también son importantes para las familias que anteriormente se surtían de tomas clandestinas a la red pública de distribución de agua, por las cuales no había que pagar, pero que eran de menor calidad.

Repercusiones de la privatización del sector eléctrico en la salud pública

Por Martín González Eiras y

Martín Rossi

En este trabajo se emplean datos a nivel de las provincias de Argentina para comprobar la relación causal entre el servicio de distribución de energía eléctrica y la salud. Se analiza la repercusión de la privatización sobre dos medidas de producción: la incidencia de un bajo peso al nacer y los niveles de mortalidad infantil causada por contaminación de alimentos. Los elementos de juicio parecen sugerir que la privatización ha reducido la frecuencia de bajo peso al nacer y los niveles de mortalidad infantil causados por contaminación de alimentos, debido a su efecto de mejoramiento e incremento del uso de la refrigeración. Los resultados son lo suficientemente firmes como para servir de fundamento para una discusión de políticas sobre los beneficios de la privatización en el bienestar de los pobres.

▶ Continúa en la página 10

Publicaciones nuevas

► viene de la página 9

OTRAS PUBLICACIONES

The Unexplained Part of Public Debt (La parte inexplicada de la deuda pública)

Camila F.S. Campos,
Dany Jaimovich y Ugo Panizza.
Emerging Markets Review, Tomo 7(3).
Septiembre de 2006.

En este trabajo se muestra que los déficit presupuestarios explican una parte relativamente pequeña del aumento de la deuda y que la conciliación de la masa y el flujo, que a menudo se considera una entidad residual, es uno de los factores determinantes claves de la dinámica de la deuda. Después de haber explicado la importancia de la conciliación de la masa y el flujo, se demuestra que esta entidad residual se puede deber en parte a los pasivos contingentes y los efectos en el balance general.

Inequality and Informality (Desigualdad e informalidad)

Alberto Chong y Mark Gradstein.
Journal of Public Economics 91, 1-2.
Febrero de 2007.

En este trabajo se presentan elementos teóricos y evidencias de los factores determinantes del tamaño del sector informal. Se propone un modelo teórico sencillo en el que el sector informal guarda una correlación positiva con la desigualdad del ingreso, más aún ante instituciones débiles, y una correlación negativa con la riqueza económica. Esas predicciones se validan entonces empíricamente usando diversas variables sustitutas del tamaño del sector informal, la desigualdad del ingreso y la calidad institucional.

Trade Intensity and Business Cycle Synchronization: Are Developing Countries any Different? (Intensidad del comercio y sincronización del ciclo económico: ¿se diferencian en algo los países en desarrollo?)

César Calderón, Alberto Chong y
Ernesto Stein.
Journal of International Economics. 71, 1.
Marzo de 2007.

En este trabajo se analiza si la intensidad del comercio hace aumentar el ciclo económico en los países en desarrollo de igual que ocurre con los países industrializados. Usando información anual de 147 países entre 1960 y 1999 (33.676 pares de países), en este trabajo se descubre que: i) los países con mayor comercio bilateral exhiben una mayor sincronización del ciclo económico; ii) los países con estructuras de producción más asimétricas exhiben una menor correlación del ciclo económico, iii) el efecto de la integración comercial sobre los ciclos económicos es mayor en el caso de países industrializados que en pares de países en desarrollo y pares de países industrializados-países en desarrollo; iv) el efecto de la intensidad comercial sobre la correlación del ciclo es menor mientras mayores sean las asimetrías de la estructura de producción entre los países.

¿Valieron la pena las privatizaciones?

Alberto Chong y Eduardo Lora.
Nueva Sociedad, 207.
Enero-febrero de 2007.

El débil manejo de las empresas estatales y los déficit en la prestación de servicios públicos han llevado a muchos países latinoamericanos a aplicar programas de privatización que varían en ámbito geográfico y sectorial de un país a otro. En este trabajo se sostiene que la participación privada ha mejorado la eficiencia de esas empresas y que, en general, ha tenido un efecto positivo. Sin embargo, la percepción popular es muy distinta. Mecanismos regulatorios más firmes podrían ayudar a ampliar los beneficios de la privatización y hacer cambiar las percepciones negativas.

Effects of Economic Shocks on Children's Employment and Schooling in Brazil (Efectos de las sacudidas económicas en el empleo y la escolaridad infantiles en Brasil)

Suzanne Duryea,
David Lam y
Deborah Levison.
Journal of Development Economics. 2007
En este trabajo se emplean datos de

encuestas longitudinales sobre el empleo para analizar las repercusiones que tienen las sacudidas económicas en las familias con respecto a las transiciones de la escolaridad y el empleo de gente joven en las zonas urbanas de Brasil. Se comparan hogares en los que la cabeza de familia es hombre y queda desempleado durante un período de cuatro meses con hogares en los que la cabeza de familia goza de empleo ininterrumpido, y se descubre que una sacudida del empleo hace aumentar considerablemente la probabilidad de que un niño pase a formar parte de la fuerza laboral, abandone la escuela y deje de avanzar en sus estudios. Los efectos pueden ser considerables, inclusive aumentos de hasta 50% en la probabilidad de obtener empleo para jovencitas de 16 años. Por contraste, las sacudidas que se producen una vez concluido el año escolar no tienen efectos considerables. Los resultados hacen pensar que algunos hogares no pueden absorber las sacudidas económicas de corto plazo, lo que acarrea consecuencias negativas para los niños.

Targeting the Structural Balance (Apuntar al equilibrio estructural) (WP-598)

Laura dos Reis,
Paolo Manasse y
Ugo Panizza

En este trabajo se analiza si un país debe conducir su política fiscal en procura de un equilibrio estructural (o ajustado cíclicamente) o uno fiscal. Se trata del concepto del equilibrio ajustado cíclicamente (CAB) y se señalan problemas prácticos y conceptuales con la interpretación y la cuantificación del CAB. También se trata el razonamiento teórico de tener una norma fiscal en general y una norma definida en términos de un equilibrio de ajuste cíclico en particular, así como los problemas vinculados con la adopción de una u otra norma.



Mira quién habla

Esta sección del boletín brinda una síntesis de las presentaciones y eventos que ha patrocinado el Departamento de Investigación en los últimos meses.

Violencia y desplazamientos en Colombia

Orazio Attanasio presentó ante el BID un seminario el 7 de diciembre de 2006.

Los desplazamientos poblacionales a causa del conflicto civil en Colombia resultan sumamente onerosos en términos de activos, capital humano y pobreza, y los diseñadores de políticas han mostrado interés en reducir los movimientos demográficos ocasionados por dicho conflicto. En tales circunstancias es preciso entender los factores que determinan el desplazamiento en un entorno de violencia y la manera en que los programas de asistencia social inciden en esa migración en tal contexto.

Resulta especialmente importante entender los fundamentos microeconómicos de la migración de familias. Entre ellos figuran el capital social, la exposición al riesgo, las sacudidas, las limitaciones de liquidez y la violencia, así como las intervenciones de políticas. Se puede apreciar cómo todos estos factores interactúan entre sí más que como fenómenos aislados. Además, las intervenciones de políticas pueden incidir de distintas formas en la migración, dependiendo del nivel de violencia. En presencia de niveles de violencia bajos, la ayuda que se reciba por medio de transferencias condicionadas de efectivo del programa Familias en Acción desincentiva el desplazamiento de familias, ya que las transferencias atenúan los efectos del cúmulo de riesgos y los efectos concomitantes. En otras palabras, las familias experimentan menores presiones para desplazarse en busca de sustento. Sin embargo, en presencia de niveles elevados de violencia, la ayuda de Familias en Acción guarda relación con mayores niveles de migración. La perspectiva de recibir una ayuda en el futuro no compensa los riesgos que conlleva permanecer en un lugar donde impera la violencia, y los fondos percibidos mediante la participación inicial se pueden usar para financiar una mudanza a otro lugar. Igual que una elevada incidencia de violencia, las sacudidas adversas del ingreso también hacen aumentar la migración de las zonas de conflicto.

Estos resultados tienen un conjunto de

implicaciones de políticas interesante. Si los diseñadores de políticas desean reducir la migración de las zonas de conflicto, entonces las intervenciones orientadas al desarrollo de las zonas rurales y el mejoramiento del seguro de las familias, especialmente contra las sacudidas de ingresos, pueden resultar altamente eficaces. Los programas de asistencia social, incluidos los traspagos condicionados de efectivo, también pueden resultar eficaces, pero sólo cabe esperar que ayuden a reducir la migración en presencia de niveles relativamente bajos de violencia.

Es preciso profundizar en la investigación en varios campos. El primero tiene que ver con una mayor labor en los experimentos de riesgo compartido con la idea de analizar los efectos del capital social en la manera en que los individuos y las familias evalúan y manejan el riesgo. En segundo lugar hace falta entender más claramente la forma en que las familias deciden distribuir sus inversiones entre distintos tipos de activos físicos, capital humano y migración en condiciones de extrema violencia. Entre los aspectos especialmente interesantes figuran la relación de esos factores con el trabajo infantil y una comprensión más detallada de las repercusiones de los traspagos condicionados de efectivo en condiciones de incertidumbre. Un tercer campo que requiere una mayor investigación es la diversificación del riesgo dentro del núcleo familiar; en otras palabras, ¿las familias manejan el riesgo mediante mecanismos tales como la migración de integrantes individuales de la familia, seguida de envíos de dinero al hogar, o cambian los miembros de la familia la manera en que distribuyen su tiempo entre diversas actividades? Igualmente se debe determinar qué efecto tienen los traspagos condicionados de efectivo sobre esos mecanismos.

Evaluación de los resultados de Chile Solidario: con su esfuerzo y una oportunidad

Emanuela Galasso hizo una presentación ante el BID el 20 de febrero de 2007

Durante los años 90, el crecimiento económico sostenido de Chile redujo la incidencia

general de la pobreza, aunque sin dejar de beneficiar a los extremadamente pobres. A pesar del incremento del gasto social y de una asistencia altamente focalizada, los estratos extremadamente pobres han tenido una escasa participación en programas sociales debido a limitaciones tales como la falta de información, los estigmas sociales y una combinación de costos de transacción y barreras administrativas. Entre otras cuestiones cognitivas y de conducta figuran horizontes de corto plazo y dificultades en resolver la disociación cronológica entre la generación de costos en el presente y la obtención de beneficios en el futuro.

En 2002 se creó el programa de lucha contra la pobreza Chile Solidario, concebido para atender a los estratos extremadamente pobres de la población. Este enfoque se concibió para acometer específicamente el tradicionalmente bajo nivel de participación en programas sociales de personas extremadamente pobres, que a menudo ni siquiera están enteradas de que cumplen con los requisitos para participar. Chile Solidario procura: i) hacer aumentar la demanda al modificar conductas y proporcionar apoyo sicosocial para atender múltiples dimensiones de la pobreza, y ii) hacer aumentar la oferta de asistencia social para atender las necesidades de esos segmentos de la población. El criterio de atención es el correlato de pobreza crónica de las familias y 96% de las familias invitadas a participar en los programas aceptan.

La participación en el programa consta de dos etapas. Una fase inicial intensiva de dos años de apoyo sicosocial, en la que las familias comienzan reuniéndose con trabajadores sociales para determinar tanto sus activos como sus carencias según siete dimensiones. Subsiguientemente, las familias identifican sus principales carencias y suscriben contratos con los trabajadores sociales para cumplir ciertas metas. Además de recibir asistencia para poder acceder a otros tipos de ayuda social y programas de transferencias cuyos requisitos ya cumplen, las familias reciben transferencias mensuales de dinero que se van reduciendo paulati-

► *Continúa en la página 12*



Mira quién habla

► viene de la página 11

namemente a medida que se acerca el final de un plazo de dos años. La siguiente fase del programa es de tres años de iniciativas para ayudar a las familias a acrecentar sus activos, capacidad, conocimientos y autonomía. Al final de los cinco años del programa, idealmente los beneficiarios estarán en condiciones de poder salir de la pobreza mediante una mayor productividad y autosuficiencia, así como mediante la capacidad de acceder a formas adecuadas de asistencia social, en caso de sacudidas del ingreso familiar y de la asistencia social.

Según se desprende de las investigaciones realizadas hasta ahora, los resultados arrojados por el programa Chile Solidario tienen sus altibajos. Entre los resultados positivos de corto plazo figuran el aumento de la participación en programas sociales,

un mayor nivel de inscripción en la educación preescolar, primaria y en la educación de adultos, así como un mayor uso de visitas preventivas a centros de atención médica por parte de mujeres y niños. Entre los beneficios del programa en cuanto a la percepción figuran una mayor conciencia sobre los servicios sociales que hay disponibles y un mayor optimismo en cuanto a las perspectivas futuras de la familia. (No obstante, curiosamente, no todos los beneficiarios comparten los mismos motivos de optimismo. Entre los residentes de zonas rurales el optimismo tiene que ver con la mejora de la salud y la educación, mientras que entre los residentes de zonas urbanas, tiene que ver con el incremento de los ingresos generados por su trabajo.)

Sin embargo, la capacidad de Chile

Solidario de hacer aumentar la autosuficiencia y la capacidad de generar ingresos de los beneficiarios todavía no está del todo clara. En promedio, la participación en el programa parece no haber hecho aumentar la oferta de trabajo de las familias ni sus ingresos por ese concepto en el corto plazo, aunque las diferencias entre familias y la observación de familias que todavía no han salido del programa pueden incidir en estos resultados. En evaluaciones del programa Chile Solidario se tratará de hacer el seguimiento de los resultados a mediano y largo plazo. Además, en sondeos venideros se tratará de cuantificar hasta qué punto ha aumentado la vinculación de los participantes con redes sociales, su grado de orientación hacia el futuro y el nivel de tensión psicológica que puedan estar experimentando.



Noticias de nuestras redes

Consulta de San José de Costa Rica

El Departamento de Investigación del BID, conjuntamente con el Centro del Consenso de Copenhague, está llevando adelante la Consulta de San José de Costa Rica. El objetivo general de este programa es ayudar a la región a desarrollar una lista clara y bien respaldada de propuestas de soluciones eficientes para algunos de los retos más importantes que encara América Latina actualmente. A tal fin, el proyecto se basará en las experiencias a nivel mundial del Consenso de Copenhague de 2004, pero adaptándolas al contexto de América Latina y el Caribe.

Un aspecto clave de este proceso es la identificación de los principales desafíos que encara la región. Por medio de un sondeo electrónico entre aproximadamente 1800 personas de toda la región se han identificado los siguientes diez retos: pobreza y desigualdad, educación, democracia, falta de infraestructura, violencia y delincuencia, administración e instituciones públicas, problemas fiscales, empleo y seguridad social, salud y medio ambiente. Un grupo de especialistas preparará una serie de “propuestas de soluciones” y “puntos de vista alternativos” en los que se delinearán el alcance de cada uno de los problemas, las soluciones viables y su alcance, así como los costos y beneficios correspondientes. Posteriormente se presentarán esos trabajos a un panel de economistas altamente reconocidos, que tratará detenidamente y clasificará las posibles soluciones durante una mesa redonda que tendrá lugar en San José de Costa Rica entre el 21 y el 25 de octubre de este año. La clasificación final será el conjunto de problemas que, en opinión del panel de economistas, se podrá acometer con el mayor grado de eficiencia.

Para mayor información sobre la Consulta de San José visite nuestro sitio web: <http://www.iadb.org/res/ConsultaSanJose/index.cfm>

www.iadb.org/res/researchnetwork

Red de Centros de América Latina y el Caribe

El BID aprobó una subvención para cooperación técnica por un monto de \$1.250.000 para la sexta fase de la **Red de Centros de América Latina y el Caribe** del BID, la cual financia proyectos de investigación aplicada y contribuye al diseño de programas de políticas en la región. En su nueva etapa, la Red de Centros se concentrará en identificar y estudiar mecanismos de promoción de **desarrollo sostenible** y en el mejoramiento de las condiciones de **inclusión social**. Entre los temas a tratar figuran el crecimiento, la inversión y la creación de empleos; las organizaciones laborales y las relaciones obrero-patronales, las instituciones críticas para el mejoramiento de la innovación, la competitividad y la productividad, la buena gestión gubernamental y la inclusión.