

# Hacia una Política Fiscal para el Desarrollo: presentación de Perspectivas Económicas de la América Latina 2009

Palabras de Angel Gurría, Secretario General de la OCDE

28 de Octubre de 2008, San Salvador, El Salvador

Muy buenas tardes, Presidente Saca, Secretario General Enrique Iglesias, Ministros, queridos amigos:

Es un gran placer estar con ustedes en El Salvador, la "tierra de las cosas preciosas"; como alguna vez llamaron a estos bellos parajes nuestros antiguos. América Latina es cada vez más importante para la OCDE. Por eso estamos aquí, en el preámbulo de la 18ava Cumbre Iberoamericana.

En estos tiempos de incertidumbre y turbulencia, es importante que América Latina no pierda de vista sus desafíos estructurales de largo plazo. La crisis plantea retos urgentes. Pero lo delicado de la coyuntura no debe desviar nuestra atención de los objetivos centrales de progreso y bienestar para nuestras sociedades.

Venimos a El Salvador a presentar la segunda edición de las Perspectivas Económicas de América Latina de la OCDE (PEAL-2009); un instrumento cada vez más efectivo para el aprendizaje y el intercambio de experiencias entre nuestra Organización y los países latinoamericanos.

## Hacia una Política Fiscal para el Desarrollo

Perspectivas Económicas de América Latina 2009, producto del esfuerzo del Centro de Desarrollo de la OCDE, se enfoca como un laser en un desafío estratégico para la región: transformar la política fiscal en un instrumento de desarrollo.

En un contexto como el actual, la fiscalidad cobra mayor relevancia. Los gobiernos están recurriendo a la política fiscal para hacer frente al temporal económico-financiero, para intentar reactivar el crédito y el crecimiento. Ya sea mediante incentivos al consumo, paquetes de rescate bancarios, inyecciones de liquidez al sistema financiero o aumentos del gasto y la inversión públicos.

Todas estas medidas están en el centro del debate y merecen ciertamente un examen detallado. Pero el análisis de las políticas fiscales en América Latina debe ir más allá y cuestionar hasta qué punto los gobiernos están aprovechando el potencial de la fiscalidad como herramienta de promoción del desarrollo a largo plazo.

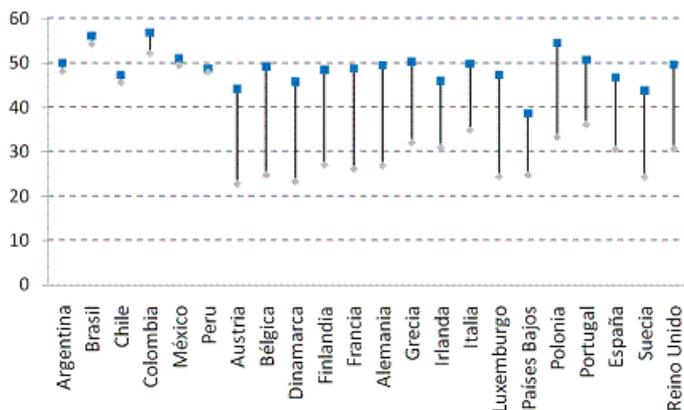
## La Política Fiscal en América Latina: Potencial Desaprovechado

El estudio que hoy presentamos reconoce el avance que América Latina ha experimentado recientemente en materia fiscal. Después de seis años consecutivos de crecimiento a tasas cercanas al 5%, la región hoy cuenta con un superávit fiscal global de 0.3% del PIB (en 2007), un superávit primario de 2.3% del PIB y un nivel de deuda pública decreciente, equivalente al 33% del PIB. Esta situación le da mayor margen de maniobra para enfrentar la crisis mundial.

Sin embargo, a pesar de haber logrado este importante equilibrio y estabilidad, la verdad es que los sistemas fiscales latinoamericanos contribuyen poco a reducir la pobreza y la desigualdad; sin duda dos de los principales retos de la región.

Permítame dar un ejemplo: Como pueden apreciar en la Gráfica 1 que estamos proyectando, mientras en Europa los impuestos y transferencias reducen la desigualdad en 19 puntos Gini, el resultado en la región latinoamericana no llega ni siquiera a 2 puntos Gini. Lo cual significa que mientras los sistemas fiscales en Europa redistribuyen la riqueza y reducen la desigualdad, en América Latina prácticamente no tienen impacto.

Gráfica 1. Coeficientes Gini de desigualdad por ingreso, antes y después de impuestos y transferencias



En una región en la que el 10% más rico de la población recibe el 41% del ingreso, mientras que el 10% más pobre recibe tan sólo un 1%, la incapacidad de los sistemas tributarios para disminuir las desigualdades es especialmente dramática.

En 2007, América Latina fue la región del mundo en la que más aumentó la riqueza de las familias más ricas — aquellas con más de 1 millón de dólares de ahorros líquidos — pero 360 millones de latinoamericanos siguen teniendo un poder adquisitivo de menos de 300 dólares mensuales.

Lo paradójico es que en muchos de los países de la región el gasto en seguridad social sigue siendo muy regresivo, convirtiéndose en uno de los principales obstáculos para explotar el potencial redistributivo de la política fiscal.

La calidad de los bienes públicos esenciales, como la salud, la seguridad o la educación, tampoco responde a las necesidades de desarrollo de la región ni alienta a los ciudadanos a comprometerse con el Estado.

La percepción de que los impuestos no se traducen en mejores servicios, erosiona la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y procesos democráticos. La legitimidad fiscal de un gobierno, y la confianza en su sistema fiscal, reflejan la calidad del contrato social de una nación.

Los países de América Latina requieren de un replanteamiento de su política fiscal, para reorientarla hacia su debilidad principal: las desigualdades. Pero para que la política fiscal pueda dar sus mejores frutos como instrumento de desarrollo será fundamental realizar una serie de cambios.

## **1. Desligar la política fiscal de los ciclos políticos**

Será crucial, por ejemplo, desligar la política fiscal de los ciclos políticos. Se dice fácil, pero sabemos que es un reto complejo.

De acuerdo con el PEAL-2009, uno de los problemas principales es que los mercados de bonos soberanos de América Latina, con los que los gobiernos financian parte de la diferencia entre sus gastos y sus ingresos, son altamente sensibles a los ciclos políticos latinoamericanos. Mucho más que en los países de la OCDE.

La elevada volatilidad de los mercados de capitales durante los ciclos electorales latinoamericanos podría interpretarse como una falta de credibilidad en la toma de decisiones económicas por parte de los gobiernos y los partidos políticos. Esta desconfianza debilita la capacidad fiscal de los Estados latinoamericanos.

Una gestión prudente y transparente de las políticas económicas debe ser acompañada de una comunicación cuidadosa para explicar la dimensión, la complejidad y la eficacia del gasto público. Esto contribuiría a reforzar la credibilidad de bancos, inversores y otros actores económicos en las políticas fiscales.

## **2. Mejorar los mecanismos de recaudación**

Otro paso esencial para potenciar la política fiscal como instrumento de desarrollo es mejorar los mecanismos de recaudación. A pesar de los avances recientes, los gobiernos de América Latina siguen sin recaudar suficientes ingresos fiscales para ofrecer servicios públicos de calidad. Entre 1990 y 2006 el total de ingresos gubernamentales de la región alcanzó una media de sólo un 23% del PIB, frente a un 42% en los países de la OCDE.

En este campo, resulta clave reducir la dependencia excesiva de ingresos no tributarios e impuestos indirectos, mismos que representan más de la mitad de los ingresos fiscales de América Latina; en comparación a un tercio en los países de la OCDE. Los impuestos sobre la renta personal — que suelen ser más progresivos — aportan solamente un 4% del total de ingresos fiscales de Latinoamérica, en contraste con un 27% en la OCDE.

Y por supuesto, uno de los grandes desafíos para mejorar la recaudación fiscal sigue siendo la economía informal; uno de los problemas más complejos en el análisis económico de América Latina. Los trabajadores informales no son necesariamente evasores fiscales. Muchos son personas pobres excluidas de los mercados formales de trabajo y privados de los beneficios que conlleva contar con un empleo formal.

Fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales es esencial. Pero esto se tiene que lograr a través de regímenes simplificados que equilibren los costos de la formalidad con sus beneficios; proveyendo servicios sociales que traten con igualdad a trabajadores formales e informales. Esta combinación puede ayudar a gestionar mejor el complejo fenómeno de la informalidad en América Latina. Nuestro estudio dedica un capítulo entero a este importante desafío.

## **3. Mejorar la calidad del gasto público**

Mejorar la calidad del gasto público es otro pendiente importantísimo. América latina no sólo necesita recaudar más y gastar más; necesita gastar mejor. No sólo para que los más pobres reciban una mayor proporción del gasto de los gobiernos, sino también para incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos en beneficio de todos.

El gasto público en América Latina alcanzó una media de 25% del PIB entre 1990 y 2006; en comparación a un 44% en los países de la OCDE. Si bien varios gobiernos latinoamericanos han venido incrementando su gasto, la región necesita mejorar tanto la cantidad como la calidad de los bienes y servicios públicos para reducir las desigualdades.

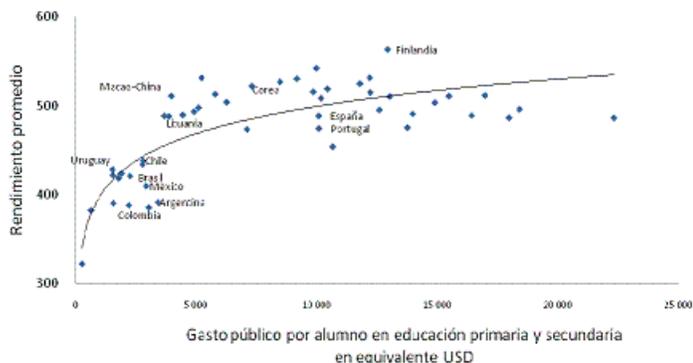
¿Qué mejor ejemplo que el sector de la educación?

El gasto público en educación en América Latina no ha dejado de aumentar durante los últimos 4 años, ubicándose en el 4% del PIB regional; el mismo nivel que en los países de la OCDE. A pesar de esto, el incremento en el gasto no se ha reflejado en mejores resultados del sistema educativo en su totalidad. Además, el gasto por alumno sigue siendo cinco veces menor en América Latina y la brecha de rendimiento entre los alumnos latinoamericanos y sus homólogos de la OCDE equivale a tres años de escolarización.

Transformar el gasto educativo en mejores alumnos no es tarea sencilla, pero es quizá el reto más importante de los países de América Latina. Es una cuestión de diseño e instrumentación de políticas y reformas adecuadas para enfocar los sistemas educativos hacia la obtención de resultados y establecer los incentivos necesarios.

Como pueden ver en la Gráfica 2, otros países emergentes como Lituania y Macao-China, por ejemplo, destinan recursos económicos por alumno similares a los de América Latina, sin embargo obtienen mejores resultados, tanto en rendimiento estudiantil como en igualdad de oportunidades

### **Gráfica 2. Gasto público en educación y rendimiento en PISA**



La OCDE tiene mucho que compartir con ustedes en esta área. Quiero aprovechar esta plataforma para invitar a todos los países latinoamericanos a participar en nuestro Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, el llamado PISA, en el cual ya participan 6 países de la región.

También tenemos experiencias valiosas que compartir en el diseño, promoción e instrumentación de las reformas educativas. El caso de la recientemente aprobada Alianza para la Calidad Educativa de México, en la que trabajamos conjuntamente con el Gobierno mexicano, es un ejemplo de los posibles beneficios de nuestra cooperación en este campo.

Señoras y Señores:

América Latina tiene un potencial enorme. Hay pocos continentes con tantos jóvenes entusiastas, emprendedores, valientes y deseosos de mejorar su situación mediante el trabajo honesto. Muchos de ellos están hoy presentes aquí. No podemos darnos el lujo de seguir perdiéndolos ante la emigración, el crimen organizado o el narcotráfico.

Nuestros estudiantes más avanzados no tienen porque estar tres años atrás que los estudiantes de Europa o Estados Unidos. Tenemos que darles las mejores herramientas para que saquen un mayor provecho de la globalización. Pero no podemos hacerlo sin una política fiscal moderna, vigorosa y confiable. Los presupuestos limitados producen ciudadanos limitados. Es hora de destapar el potencial de la política fiscal como instrumento de desarrollo. Hoy más que nunca.

Los invito a leer cuidadosamente las Perspectivas Económicas de América Latina 2009. Ahí están nuestras ideas y sugerencias; nuestras experiencias, comparadas con las suyas. Así empiezan los grandes cambios, con un libro, con una idea, un sueño y un entusiasmo.

El cambio de los países latinoamericanos en los últimos 20 años ha sido impresionante, ojalá que en los próximos veinte, la reorientación de la política fiscal ayude a producir esas sociedades prósperas, equitativas y seguras que todos los latinoamericanos merecemos y buscamos. En el trayecto hacia esa importante meta, la OCDE estará siempre lista para ayudarlos.

Muchas gracias.

#### Also Available

[Towards a Fiscal Policy for Development: Launch of Latin American Economic Outlook 2009](http://www.oecd.org/general/haciaunapoliticafiscalparaeldesarrollopresentaciondeperspectivaseconomicasdeamericalatina2009.htm)