

Directores de la colección

Rafael de la Cruz · Osmel Manzano · Mario Loterszpil

The background of the cover is a vibrant teal color. It is decorated with several abstract geometric shapes, including triangles and parallelograms, in shades of purple, yellow, and dark blue. These shapes are scattered across the page, some overlapping the text.

CÓMO
ACELERAR EL
**CRECIMIENTO
ECONÓMICO**
Y FORTALECER LA
CLASE MEDIA

AMÉRICA LATINA

Cómo acelerar el crecimiento económico
y fortalecer la clase media
▲ AMÉRICA LATINA

Directores de la colección

Rafael de la Cruz · Osmel Manzano · Mario Loterszpil



CÓMO
ACCELERAR EL
**CRECIMIENTO
ECONÓMICO**
Y FORTALECER LA
CLASE MEDIA

AMÉRICA LATINA



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo**

Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: América Latina /
Rafael de la Cruz, Osmel Manzano, Mario Loterszpil, directores.

p. cm. — (Monografía del BID ; 782)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development-Colombia. 2. Economic development-Peru. 3. Economic
development-Bolivia. 4. Economic development-Ecuador. 5. Infrastructure (Economics)-
Capital investments-Colombia. 6. Infrastructure (Economics)-Capital investments-Peru.
7. Infrastructure (Economics)-Capital investments-Bolivia. 8. Infrastructure (Economics)-
Capital investments-Ecuador. 9. Fiscal policy-Colombia. 10. Fiscal policy-Peru. 11. Fiscal
policy-Bolivia. 12. Fiscal policy-Ecuador. I. Cruz, Rafael de la, director. II. Manzano, Osmel,
1971-, director. III. Loterszpil, Mario, director. IV. Banco Interamericano de Desarrollo.
Departamento de Países del Grupo Andino. V. Serie.
IDB-MG-782

Clasificación JEL: H21, H24, H26, H30, H50, J6, J68, L20, O18, O31, O47

Palabras clave: Crecimiento económico y productividad, infraestructura, política fiscal,
política tributaria, eficiencia recaudatoria, gestión del gasto público, firmas, innovación,
clase media, movilidad social, política pública.

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a
una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas
(CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>)
y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento
respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse
amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI
(UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento
respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y
requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente
reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo
ni de los países que representa.



Índice

Acrónimos	XII
-----------------	------------

Créditos y agradecimientos.....	XIV
---------------------------------	------------

Introducción	XVII
--------------------	-------------

Capítulo 1	1
------------------	----------

Acelerando el crecimiento y fortaleciendo la clase media

El camino de la transformación y el crecimiento	1
Inversión pública en infraestructura: el gran vector del crecimiento	3
Se requieren acuerdos fiscales para aumentar la inversión pública	10
Impulsar la productividad y la competitividad	15
Elevar la calidad institucional y fortalecer la transparencia.....	21
Fortalecer la clase media y eliminar la pobreza extrema	24
La pandemia del Covid-19 representa un nuevo reto, pero hace más relevante esta agenda.....	27
Referencias	31

Capítulo 2.....	36
-----------------	-----------

Infraestructura para el crecimiento

Niveles de acceso a los servicios de infraestructura	38
Brechas institucionales: el proceso de priorización y planificación ex ante de proyectos de inversión en infraestructura.....	46

Los problemas: insuficiencia de inversión y brechas de acceso	51
Propuestas de política: impulsar el crecimiento mediante más y mejor inversión en infraestructura.....	56
Referencias	59
Anexo 2.1	
Programa de inversión en infraestructura en los países de la región andina para el cierre de brechas de largo plazo	61
Anexo 2.2	
Proyectos transformacionales.....	64
Anexo 2.3	
Información estadística sobre inversión en infraestructura.....	69

Capítulo 3..... **72**

Financiamiento de la infraestructura: la necesidad de un impulso público y dónde encontrarlo

Principales características de los sistemas tributarios de la región andina.....	77
Principales características del gasto en la región andina	89
Eficiencia del gasto en la región andina	94
Instituciones: ineficiencias en la gestión del gasto y recomendaciones.....	107
Instituciones para mejorar la eficiencia asignativa.....	119
Instituciones para una mejor eficiencia en la gestión del gasto a nivel macro	123
Opciones de políticas: recaudar más y mejor	127
Referencias	139

Capítulo 4..... 145

El sector privado como generador de crecimiento

La importancia del sector privado en las nuevas estrategias de crecimiento económico	145
Productividad y crecimiento en los países andinos.....	147
Principales obstáculos para el crecimiento del sector privado	159
Propuestas de políticas para incentivar el crecimiento empresarial en los países andinos	166
Referencias	173

Capítulo 5..... 179

Consolidación de la clase media en los países andinos

Repensar las políticas sociales	179
Caracterización de la clase media en los países andinos.....	181
Problemática.....	195
Demanda de servicios sociales de calidad: el caso de la educación superior	211
Recomendaciones de política.....	213
Referencias	231

Índice de gráficos

Capítulo 1	1
Gráfico 1.1: Escenarios de crecimiento para América Latina y el Caribe.....	6
Gráfico 1.2: Escenarios de crecimiento para países seleccionados.....	7
Gráfico 1.3: Escenarios de crecimiento a 25 años para los países andinos.....	8
Gráfico 1.4: Recaudación tributaria en países seleccionados, 2014.....	11
Gráfico 1.5: Crecimiento de la productividad total de los factores y del PIB, promedio 1995-2018.....	15
Gráfico 1.6: Calidad institucional e ingreso per cápita, 2018.....	22
Gráfico 1.7: Caída de la pobreza y crecimiento, 2003 versus 2014.....	25
Capítulo 2	36
Gráfico 2.1: Acceso al servicio de agua potable en los países andinos.....	41
Gráfico 2.2: Acceso a saneamiento en los países andinos.....	41
Gráfico 2.3: Acceso a electricidad en los países andinos (porcentaje).....	43
Gráfico 2.4: Calidad de la infraestructura de transporte.....	44
Gráfico 2.5: Suscripciones de banda ancha fija con una velocidad mínima entre 256 kbit/s y 2 mbit/s, por cada 100 habitantes.....	46
Gráfico 2.6: Planificación: resultados por subdimensiones.....	48
Gráfico 2.7: Priorización: resultados por subdimensiones.....	50
Gráfico 2.8: <i>Stock</i> de capital público en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.....	52
Gráfico 2.9: Composición de la brecha de infraestructura de los países andinos según sector.....	53
Gráfico A2.1.1: Senda de inversión de Bolivia para el cierre de la brecha de largo plazo de infraestructura de acceso básico (porcentaje del PIB).....	62
Gráfico A2.1.2: Senda de inversión de Ecuador para el cierre de la brecha de largo plazo de infraestructura de acceso básico, 2019-38 (porcentaje del PIB).....	62
Gráfico A2.1.3: Senda de inversión de Colombia para el cierre de la brecha de largo plazo de infraestructura de acceso básico, 2019-38 (porcentaje del PIB).....	63
Gráfico A2.1.4: Senda de inversión de Perú para el cierre de la brecha de largo plazo de infraestructura de acceso básico, 2019-38 (porcentaje del PIB).....	63
Capítulo 3	72
Gráfico 3.1: Ingresos tributarios de los países de la región andina versus América Latina y el Caribe, y países pertenecientes a la OCDE, 1990-2017 (porcentaje del PIB).....	79

Gráfico 3.2: Tasas nominales del impuesto sobre la renta empresarial en los países andinos y otras regiones	79
Gráfico 3.3: Composición de los ingresos tributarios en los países andinos, América Latina y el Caribe, y países de la OCDE, 2017	83
Gráfico 3.4: Filtraciones en los gastos tributarios del IVA (porcentaje)	85
Gráfico 3.5: Descomposición de la recaudación potencial del IVA en América Latina y el Caribe (porcentaje).....	89
Gráfico 3.6: Gastos totales del gobierno general en los países andinos y el resto de las regiones, 2000-17 (porcentaje del PIB).....	90
Gráfico 3.7: Composición del gasto del gobierno general en los países andinos y América Latina y el Caribe, 2006-17 (porcentaje del PIB)	91
Gráfico 3.8: Distribución del gasto público consolidado del gobierno general, 2017.....	92
Gráfico 3.9: Gasto en compras públicas, 2017 (porcentaje del PIB y del gasto público).....	93
Gráfico 3.10: Remuneración a los empleados, 2017 (porcentaje del PIB y del gasto público).....	94
Gráfico 3.11: Estimaciones de la ineficiencia técnica en transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados, 2017 (porcentaje del PIB).....	95
Gráfico 3.12: Brecha salarial por país de América Latina y el Caribe, 2014.....	100
Gráfico 3.13: Filtraciones en los gastos focalizados, 2016.....	101
Gráfico 3.14: Gasto del gobierno subnacional, circa 2016	106
Gráfico 3.15: Resultados de las simulaciones de las reformas al impuesto a las rentas personales en la región andina: tasas efectivas por deciles de ingreso.....	131
Gráfico 3.16: Resultados de las simulaciones de reformas al impuesto sobre las rentas personales en la región andina: tasas efectivas por estrato	132
Capítulo 4.....	145
Gráfico 4.1: Inversión privada en países seleccionados	146
Gráfico 4.2: Productividad laboral de los países andinos con respecto a Estados Unidos, 2019	148
Gráfico 4.3: Productividad media por sectores en Colombia, 2018	150
Gráfico 4.4: Productividad media por sectores en Perú, 2016	150
Gráfico 4.5: Exportaciones y productividad total de los factores en la región andina.....	151
Gráfico 4.6: Distribución de empresas por tamaño (porcentaje del total de empresas).....	152
Gráfico 4.7: Productividad media en empresas de la región andina.....	152

Gráfico 4.8: Productividad media en empresas de la región andina según su tamaño	153
Gráfico 4.9: Facilidad de hacer negocios en los países andinos (posición en el <i>ranking</i>)	155
Gráfico 4.10: Principales obstáculos por tamaño de empresa (porcentaje del total de empresas)	155
Gráfico 4.11: Desarrollo financiero en los países de América Latina y Caribe, 2017	157
Gráfico 4.12: Actividades de innovación que realizan las empresas, 2013-15	158
Gráfico 4.13: Proporción de micro y pequeñas empresas en los países de la región andina que sobreviven pero no crecen (porcentaje)	161
Gráfico 4.14: Tamaño de las empresas y prácticas gerenciales	164
Capítulo 5	179
Gráfico 5.1: Clases socioeconómicas en los países andinos, 2000 y 2017 (porcentaje de la población total).....	182
Gráfico 5.2: Evolución de las clases sociales en los países andinos, 2005-17 (porcentaje de la población total).....	183
Gráfico 5.3: Descomposición del incremento absoluto de la clase media en Bolivia y Colombia (puntos porcentuales).....	184
Gráfico 5.4: Descomposición del incremento absoluto de la clase media en Ecuador y Perú (puntos porcentuales)	185
Gráfico 5.5: Aspiraciones educativas en Ecuador, por nivel socioeconómico (porcentaje de respuestas).....	192
Gráfico 5.6: Tasa de matrícula en educación superior (porcentaje).....	192
Gráfico 5.7: Población insatisfecha con el funcionamiento de la educación pública en la región andina, por estrato socioeconómico (porcentaje).....	194
Gráfico 5.8: Trabajo por cuenta propia e informalidad en la clase media de la región andina.....	202
Gráfico 5.9: Porcentaje de adultos mayores de 65 años que reciben una pensión contributiva, 2017	203
Gráfico 5.10: Porcentaje de trabajadores de clase media con contrato permanente	203
Gráfico 5.11: Gasto público en educación superior (porcentaje del PIB).....	212
Gráfico 5.12: Financiamiento de la educación por parte de los hogares en Colombia y Perú, 2000-17 (porcentaje del PIB per cápita)	212

Índice de cuadros

Capítulo 1.....	1
Cuadro 1.1: Ingresos tributarios de los países andinos, 2017 (porcentaje del PIB).....	12
Capítulo 3.....	72
Cuadro 3.1: Parámetros e indicadores del impuesto a la renta personal en los países andinos y países selectos de la OCDE, 2017	80
Cuadro 3.2: Instituciones fiscales en la región andina.....	126
Cuadro 3.3: Resultados de las simulaciones de reformas al impuesto a las rentas personales naturales (IRP) en la región andina.....	130
Cuadro 3.4: Resumen de medidas de generación de espacio fiscal en la región andina (porcentaje del PIB).....	136
Capítulo 4.....	145
Cuadro 4.1: Contribución al crecimiento de la PTF en los países de la región andina, 2010-18 (puntos porcentuales).....	149
Capítulo 5.....	179
Cuadro 5.1: Características demográficas de los países andinos, con base en encuestas de hogares	187
Cuadro 5.2: Probabilidad de transitar hacia otra clase social en Colombia, 2010-16 ..	189
Cuadro 5.3: Incidencia de diferentes tipos de shocks por clase social en Colombia, 2016	190
Cuadro 5.4: Instrumentos de los países andinos para manejar los riesgos de desempleo y pobreza en la vejez	197
Cuadro 5.5: Sistemas de salud en los países andinos	200
Cuadro 5.6: Gasto en salud y fuentes de financiamiento en los países andinos.....	210

Índice de recuadros

Capítulo 3.....	72
Recuadro 3.1: Las reformas tributarias en los países de la región andina.....	76
Recuadro 3.2: Mejorar el cumplimiento tributario mediante intervenciones provenientes de la economía del comportamiento.....	135

Acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación público-privada
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMD	Bancos multilaterales de desarrollo
CAN	Departamento de Países Andinos
CEDES	Centro de Estudios de Estado y Sociedad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDEP	Evaluaciones independientes de diseño y ejecución presupuestaria
ELCA	Encuesta Longitudinal de la Universidad de los Andes
EUROMOD	Tax-benefit microsimulation model for the European Union
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
IA	Inteligencia artificial
ICG	Informe de Competitividad Global
IED	Inversión extranjera directa
IGAC	Información del Instituto Geográfico
IGV	Impuesto general a las ventas
IVA	Impuesto al valor agregado
IRE	Impuesto a la renta empresarial

IRP	Impuesto a la renta personal
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PNC	Pensiones no contributivas
PPI	Private Participation in Infrastructure Database
PTF	Productividad total de los factores
SECOB	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SICOES	Sistema de Contrataciones Estatales
SIMS	Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social
SINAFO	Sistema Nacional de Focalización
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TMC	Transferencias monetarias condicionadas
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UE	Unión Europea
UGPP	Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
WEO	<i>Perspectivas de la economía mundial</i>
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Créditos y agradecimientos

Esta publicación forma parte de una colección de estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar la aceleración del crecimiento económico, la igualdad de oportunidades y el bienestar social en la región andina de América Latina. Los estudios han sido desarrollados bajo la dirección de Rafael de la Cruz, Gerente General del Departamento de Países Andinos; Osmel Manzano, Economista Jefe del Departamento de Países Andinos, y Mario Loterszpil, consultor del Departamento, quienes igualmente coordinaron y editaron este volumen. La colección incluye el presente libro, en el que se comparan las experiencias internacionales de desarrollo, se proponen políticas realistas de crecimiento acelerado, y se sintetizan los resultados de los estudios para los países andinos. Asimismo, se han producido cuatro libros adicionales dedicados respectivamente a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que en conjunto completan la colección.

Los estudios se realizaron con el acompañamiento de un Comité de Asesores. Agradecemos a los distinguidos miembros de este Comité por sus comentarios y orientaciones. Los colegas del BID que integraron el Comité incluyen a Suzanne Duryea, Gustavo García, Phillip Keefer, Carola Pessino, Andrew Powell, Norbert Schady y Tomás Serebrisky. Formaron también parte del Comité como asesores externos, Marcela Eslava (Universidad de los Andes), Luis Mejía (Fedesarrollo), Peter Montiel (Williams College), Fernando Navajas (FIEL), Roberto Steiner (Fedesarrollo) y Alberto Trejos (INCAE). A todos ellos ofrecemos nuestro reconocimiento por su generosidad compartiendo ideas y críticas que ayudaron a refinar el cuerpo teórico de este trabajo.

Igualmente agradecemos a los gerentes sectoriales y jefes de división del Banco por su apoyo para que numerosos colegas incorporaran su amplia experiencia técnica al esfuerzo de investigación que se realizó. Queremos especialmente reconocer a Agustín Aguerre, Gerente del Departamento de Infraestructura; Juan Pablo Bonilla, Gerente del Departamento de Sostenibilidad; Marcelo Cabrol, Gerente del Departamento Social; Fabrizio Operti, Gerente del Departamento de Integración; Moisés Schwartz, Gerente del Departamento de Instituciones para el Desarrollo, y Eric Parrado, Economista Jefe del BID y Gerente General del Departamento de Investigación. Los representantes del Banco en Bolivia, Alejandro Melandri; en Ecuador, Fernando Quevedo; y en Perú, Viviana Caro, revisaron los libros de sus respectivos países y aportaron orientaciones y valiosos comentarios.

A su vez, queremos agradecer el invaluable apoyo de Federico Basañes, Gerente de Conocimiento, Innovación y Comunicaciones del BID, y a su equipo, con especial mención de Ángela Funez por su entusiasmo con la estrategia de comunicación y diseño, junto con David Zepeda también por la estrategia de divulgación de la colección.

Las contribuciones a cada capítulo se detallan a continuación:

Capítulo 1: Rafael de la Cruz, Mario Loterszpil y Osmel Manzano.

Capítulo 2: Luis Guillermo Alarcón, Leandro Andrián, Edna Armendáriz, Shirley Cañete, Rafael de la Cruz, Javier Díaz-Cassou, Osmel Manzano, Juan Murguía, Ancor Suárez y Alejandro Taddia. A su vez, contribuyeron con el capítulo Juan Pablo Bricchetti, Jorge Hirs, Ruth Guillén, Mario Loterszpil, Paúl Carrillo Maldonado, Cinthya Pastor, María Eugenia Rivas y José Luis Saboin. Finalmente, también colaboraron Julio Aguirre (Universidad del Pacífico), Pablo Astudillo (Universidad de Oxford), José Luis Bonifaz (Universidad del Pacífico), Omar Chisari (Universidad de Buenos Aires), Eduardo Contreras (Universidad de Chile), Mateus De Carvalho (Universidad de Viscosa), Fernando Navajas (Instituto FIEL), Paulo Quequezana (Universidad del Pacífico), Felipe Silva (Universidad de Clemson) y Roberto Urrunaga (Universidad del Pacífico).

Capítulo 3: Leandro Andrián, Rafael de la Cruz, María Cecilia Deza, Osmel Manzano y Carola Pessino. A su vez, contribuyeron con el capítulo María Inés Badin, Ruth Guillén, Jorge Hirs, Mario Loterszpil y Hugo Menéndez. Finalmente, cabe mencionar la colaboración de Xavier Jara (Universidad de Essex), Ariel Melamud (consultor independiente), Nicolás Oliva (consultor independiente) y Javier Torres (Universidad del Pacífico).

Capítulo 4: María Cecilia Acevedo, Gustavo Canavire-Bacarreza, Javier Beverinotti, Rafael de la Cruz, María Cecilia Deza, Osmel Manzano y Rodolfo Stucchi. A su vez, contribuyeron con el capítulo Nelson Chacón, Ruth Guillén, Joaquín Lennon y Mario Loterszpil. Finalmente, colaboraron también Luis Figueroa (INCAE), Sean Ivory (Integral Research), Octavio Martínez (INCAE), Daniela Scur (Universidad de Cornell), Thomaz Teodorovicz (Universidad de Harvard) y Pilar Vargas (consultora independiente).

Capítulo 5: Gustavo Canavire-Bacarreza, Liliana Castilleja-Vargas, Rafael de la Cruz, Marcella Distrutti, Gregory Elacqua, Carolina González-Velosa, Osmel Manzano, Anne Sofie Olsen, Carmen Pagés, Ferdinando Regalia y Marcos Robles. A su vez, contribuyeron con el capítulo Laura Casas, Sheyla Enciso, María Fernanda Gómez, Ruth Guillén, Mario Loterszpil y Nicolás Peña. Finalmente, cabe citar la colaboración de Úrsula Giedion (consultora independiente), Nicolás Peña (Universidad de Stanford), y David Robalino (consultor independiente).

Por último, si bien no menos importante, agradecemos de manera especial el apoyo administrativo y logístico brindado por Francisco Díaz, Noé Lozano, Daniela Tamayo, Patricia Machado, Marina Massini y María Victoria Valcarcel. El trabajo de estos colegas, siempre silencioso y detrás de bambalinas, fue clave para mover la máquina que hizo posible que los estudios se hayan podido realizar.

El cuidado editorial de esta publicación estuvo a cargo de Claudia M. Pasquetti y Ruth Guillén; y la diagramación y el diseño, a cargo de Sara Ochoa. Gracias por su dedicación y profesionalismo.

Introducción

América Latina puede llegar a ser un continente de países desarrollados. Esto parece un sueño lejano, incluso para los mismos latinoamericanos, pero se podría lograr en el lapso de una generación.

Presentar un libro cuyo principal objetivo es proponer estrategias de crecimiento económico y social acelerado en América Latina, y particularmente en los países andinos, puede parecer desconcertante en un momento en el que el mundo atraviesa por una pandemia con impactos devastadores sobre las economías y los seres humanos. El 7 de enero de 2020, China anunció que había identificado un nuevo tipo de coronavirus, que se conocería popularmente con el nombre de Covid-19. Pocos días después, el virus había ingresado en Tailandia y Japón y una semana más tarde en Estados Unidos. En muy poco tiempo se extendió a Europa, con impactos dramáticos en España e Italia. El 26 de febrero, a solo 50 días de que se supiera de su existencia, llegó a América Latina. Nunca antes en la historia de la humanidad una plaga se había propagado en todo el mundo en tan poco tiempo. En respuesta a la pandemia, muchos países implementaron intervenciones sin precedentes, incluyendo el cierre temporal de amplios sectores de la producción y el comercio, cierre de escuelas y universidades, cierre de aeropuertos y fronteras, prohibición de reuniones masivas, eventos públicos y aislamiento en los hogares.

En consecuencia, los impactos sobre la economía global, y de América Latina y el Caribe en especial, han sido muy severos. Escenarios elaborados por economistas del BID¹, coincidiendo con estimaciones de otras organizaciones internacionales, indican que en 2020 la recesión económica es inevitable. De un crecimiento de alrededor de 3% que se esperaba este año en América

1 V. Nuguer y A. Powell (coord.). *Latin America and The Caribbean Macroeconomic Report. Policies to fight the pandemic*. BID, 2020. Ver también O. Manzano, L. Andrián, J. Beverinotti, L. Castilleja, J. Díaz-Cassou. *Desafíos para la recuperación de la pandemia en los países andinos*. Mimeo (próxima publicación).

Latina y el Caribe, la actividad económica retrocederá en un rango de entre -2% y -5%, dependiendo de la intensidad del efecto económico derivado de las cuarentenas en cada país y de las medidas contracíclicas que adopten los gobiernos. En estas estimaciones económicas se presentan dos potenciales escenarios principalmente. El primero prevé una recuperación rápida en 2021. Esto asume que la pandemia es controlada en el verano del hemisferio norte en 2020. El segundo escenario se produciría si la pandemia se extiende hacia final de año o incluso si hay un resurgimiento del Covid-19 en 2021, en ausencia de una vacuna efectiva. En este escenario, el mundo podría seguir en recesión y lograr la recuperación más lentamente y a más largo plazo.² El primer capítulo de este libro discute estos escenarios y los conecta con el propósito de retomar y acelerar el crecimiento en los próximos años.

Aun en un escenario de rápida recuperación, la crisis producto de esta pandemia aumentará la desigualdad de ingresos. Es casi seguro que los hogares más pobres se verán desproporcionadamente afectados por la crisis del Covid-19 y que los trabajadores informales tendrán más probabilidades de perder sus ingresos por tiempos más prolongados. Muchas empresas, especialmente micro, pequeñas y medianas, las que más empleo generan y que representan más del 90% de los establecimientos en América Latina, están en riesgo de cerrar permanentemente. Datos preliminares muestran que en la región la razón entre liquidez y gastos operativos se encuentra entre 1 y 3 meses. Las empresas pequeñas y medianas en general pueden aguantar cerradas menos tiempo que lo que muestra la mediana en cada país.

Esta situación pone en riesgo a la clase media y la importante reducción de la pobreza que venía dándose en América Latina desde finales de los años noventa. En estos 20 años, la pobreza se redujo desde alrededor del 60% a cerca de 25%, incluyendo la pobreza extrema que cayó a 10% o menos en algunos países. En contrapartida, la clase media pasó de representar menos del 25% a cerca del 70%. El motor principal de este cambio social fenomenal fue el crecimiento económico, que explica más del 90% de la caída de la pobreza. Con más inversión, expansión y creación de nuevas empresas, se crearon más empleos formales que permitieron la expansión de la clase media a los niveles que conocemos hoy en América Latina. Sin embargo, la gran tarea pendiente del continente es crecer no solamente por acumulación de capital y empleo, sino aumentar de manera permanente la productividad para crecer más sosteniblemente.

Parte importante de la clase media se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, cerca de la línea de pobreza. Con el impacto de la crisis actual sobre el empleo y los ingresos, este sector va a ser afectado de manera significativa. Economistas del BID calculan que, para el área andina, en el corto plazo, la pobreza monetaria podría aumentar de 26% a un promedio de 29% de la población, un incremento de 11%; el sector consolidado de la clase media podría pasar de 31% de la población a 27%, lo cual implica un descenso de 13%, mientras que el sector vulnerable crecería del 40% al 42%, después de absorber parte del sector consolidado, y de perder un contingente que caería en la pobreza nuevamente. Incluso el sector de altos ingresos podría caer de 1,9% de la población a 1,6%.³

La expansión de la clase media ha generado mejoras sustantivas en la calidad de vida de buena parte de la población, pero en la crisis actual es necesario actuar de manera decidida para mantener y avanzar los logros sociales de las dos últimas décadas. En el corto plazo, los gobiernos adoptaron prioritariamente medidas para salvar vidas, deteniendo la propagación del virus y evitando que el sector de salud se viera desbordado. Adicionalmente, se tomaron medidas para proporcionar alivio a los hogares más vulnerables que perdieron sus fuentes de ingresos. Igualmente, se definieron medidas para apoyar a las empresas y reducir al mínimo los despidos, quiebras y liquidaciones, sobre todo en el sector de pequeñas y medianas empresas⁴. Las medidas extraordinarias fiscales y monetarias adoptadas por prácticamente todos los países globalmente revelan las graves dificultades que se enfrentan con la pandemia. Países con recursos y profundidad económica como Estados Unidos y los de la Unión Europea dedicaron al menos el 10% del PIB a enfrentar la grave recesión y el desempleo que se generaron, además de las extensas medidas de liquidez que tomaron los bancos centrales. Comparativamente, en la crisis financiera de 2008, estos bloques económicos dedicaron el 2,5% del PIB para estimular la economía y reiniciar los flujos financieros. En América Latina, con muchos menos recursos y más fragilidad económica, los efectos de la recesión se verán, sin duda, de manera más aguda.

Regresar a la normalidad, después de tan tremenda adversidad, será una tarea que demandará tiempo y grandes esfuerzos para volver a ordenar las economías y el tejido social en cada país. La recuperación y el reestablecimiento de la economía requerirán una fuerte colaboración e interacción entre el sector

3 O. Manzano et al. *Ibid.*

4 Ver A. Blackman, A.M. Ibáñez, A. Izquierdo, P. Keefer, M. Moreira, N. Schady y T. Serebrisky. *La Política Pública frente al COVID-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe*. BID, 2020.

público y las empresas privadas. Los países de la región deberán reestablecer su situación financiera y monetaria, aumentar progresivamente su espacio fiscal y reducir el endeudamiento en el que se está incurriendo en la actualidad. La inversión pública en infraestructura y bienes públicos deberá tener una prioridad mayor y será imprescindible, primero para aumentar y sostener la demanda agregada, con especial énfasis en los sectores de alto empleo de mano de obra, y seguidamente para aumentar la productividad y lograr las metas que se proponen en este trabajo. La crisis puso de relieve que reducir las barreras de financiamiento que enfrentan actualmente las empresas debería ser una prioridad de las políticas públicas para, de esta forma, empujar el crecimiento de la inversión privada, generar empleo y, en el mediano y largo plazo, aumentar la productividad, así como reducir la informalidad. El crecimiento de la pobreza y la necesidad de atender a la clase media deberán también incluir la reformulación de los programas de atención a la pobreza y llevar a rehacer los sistemas de aseguramiento social.

Por otro lado, y probablemente esta será la novedad y la mejor noticia que muy probablemente nos va a dejar la crisis del coronavirus, es que se abrirán nuevas oportunidades y será la ocasión de volver a emprender el camino del crecimiento bajo nuevos paradigmas marcados por las innovaciones tecnológicas y las que en particular sean empujadas y estimuladas por la revolución digital y la creatividad de los nuevos emprendedores. De la mano de estos nuevos paradigmas vendrán los cambios estructurales que anticipan la llegada de una etapa nueva en los vínculos entre individuos, empresas y países. En este sentido, grandes preguntas quedan abiertas sobre la forma de la globalización y de la sociedad que vamos a experimentar en los próximos años: los Estados están creciendo en tamaño y alcance de sus políticas, ¿cómo recuperar el equilibrio entre lo público y lo privado, y fortalecer el mercado de manera eficiente?, ¿cómo se van a redistribuir los centros de producción y las cadenas de suministros y comercialización en el mundo?, ¿vamos hacia una diversificación mayor de países productores?, ¿cómo afectará esto a América Latina y el Caribe?, ¿se acelerará la robotización de la producción? Cualesquiera que sean las respuestas a estas y otras preguntas relevantes, la agenda de crecimiento y desarrollo seguirá siendo una prioridad central para la región, y muy probablemente se trate de un crecimiento y desarrollo aún más centrado en la economía digital.

El gran salto de desarrollo económico y bienestar creciente de la población que propone este libro requiere el reestablecimiento de la normalidad primero, y grandes reformas estructurales en paralelo. La formalización de la economía y la eficiencia de la fiscalidad; la masificación y mejora de la equidad de los sistemas

de seguridad social y pensiones; la calidad y sostenibilidad financiera de la educación y la salud; la extensión de las redes digitales para sostener la economía del futuro y la reforma de las instituciones para hacerlas más eficientes son todos temas que requieren cambios profundos para lograr el avance sustantivo de estos países. En tiempos de post-crisis, estas transformaciones, que parecían difíciles, se pueden hacer más factibles ante la necesidad de innovar y reinventar el futuro.

Para lograr los objetivos de crecimiento, igualdad de oportunidades y equidad que propone este libro, se requiere avanzar en amplios acuerdos nacionales que permitan enfocar la acción pública en un grupo de medidas con amplio apoyo social y político. Esta publicación ofrece ideas para impulsar esta visión optimista, realista y posible del futuro de América Latina.

Capítulo 1

Acelerando el crecimiento y fortaleciendo la clase media



“Necesitamos una manera diferente de mirar a nuestra América Latina y el Caribe, con una perspectiva que ponga énfasis en sus fortalezas sin desatender sus debilidades, que enfoque las oportunidades sin dejar de lado los riesgos, que promueva el desarrollo de largo plazo.”

Luis Alberto Moreno, presidente del BID¹

El camino de la transformación y el crecimiento

En las últimas dos décadas, las naciones de América Latina y el Caribe (ALC) han avanzado de manera significativa en los planos económico y social hasta alcanzar, en muchos casos, el estatus de países de ingresos medios. En efecto, entre los años 2000 y 2010 la región creció con tasas cercanas al 4,0% anual, y entre 1990 y 2018 los ingresos per cápita aumentaron en promedio de US\$7.200 a US\$14.160.² En la década de 2000, más de 50 millones de personas salieron de la pobreza y entraron en la clase media (BID, 2016b). Esta tendencia continuó, y para el año 2015, aproximadamente 90 millones de personas habían alcanzado esta condición.³ Entre los años 2000 y 2013, el porcentaje de la población que padecía pobreza extrema, es decir: que vivía con menos de US\$2,5 per cápita al día, disminuyó de un 28,8% a un 15,9%, y el porcentaje de la población que se hallaba en situación de pobreza moderada, es decir: que vivía

1 Luis Alberto Moreno, *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real* (Washington, D.C., BID, 2011). Véase <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14220/la-decada-de-america-latina-y-el-caribe-una-oportunidad-real-2a-edicion-ampliada>.

2 En este documento se utiliza la medida de ingresos per cápita según paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares de EE.UU. constantes de 2011 (Banco Mundial, 2019a).

3 BID-Atlantic Council, *Latin America and the Caribbean 2030. Future Scenarios* (Washington, D.C., BID-Atlantic Council, 2017); Banco Mundial, *Five Trends in the fight against extreme poverty in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2015).

con menos de US\$4 diarios, bajó de un 46,3% a un 29,7%⁴. Por otra parte, durante el mismo período, la inequidad en la región disminuyó. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, descendió de 0,57 a 0,51.⁵ Esta vigorosa movilidad social representa un gran avance para la región, y cerca de un 70% de la misma puede explicarse gracias al crecimiento económico.⁶ En algunos países, el crecimiento económico da cuenta de un porcentaje mayor de la reducción de la pobreza. Por ejemplo, en Colombia este factor contribuyó a reducir la pobreza moderada en un 90%, y la pobreza extrema en un 80%, entre los años 2002 y 2013.⁷ Estas cifras resumen la gran transformación de la región, que incluye igualmente países de menor desarrollo relativo. A partir de 2014, con la desaceleración de la economía mundial y la caída de los precios de las materias primas, la región comenzó a experimentar una reducción de su tasa de crecimiento. No obstante, a pesar de este revés circunstancial, el ritmo de desarrollo se retomó moderadamente a partir de 2017.⁸

Si ALC toma las decisiones de política adecuadas, los países de la región podrían acelerar aún más su crecimiento económico y seguir avanzando hasta convertirse en naciones desarrolladas. El diálogo dentro de cada país y entre países deberá ser el eje de grandes pactos políticos y sociales, en los que deberán participar los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y otras fuerzas sociales, para lograr el objetivo del desarrollo. Con esta visión de mediano y largo plazo, los acuerdos deberían poder cumplir con los siguientes objetivos: i) duplicar la inversión pública en infraestructura, servicios y logística; ii) asegurar los recursos fiscales necesarios para hacer frente a este incremento masivo de la inversión; iii) impulsar la productividad y la competitividad aumentando la calificación de los recursos humanos y acelerando la innovación; iv) promover la transformación digital y la Cuarta Revolución Industrial en los países de la región; v) incrementar la efectividad y asegurar la transparencia de las instituciones; vi) relanzar de manera

4 M. Stampini, M. Sáenz, P. Ibararán y N. Medellí, *Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina*, documento de trabajo 591 (Washington, D.C., BID, 2015).

5 *Ibíd.*

6 Véase G. Cruces y L. Gasparini, *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente* (La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, 2013). En países de ingreso mediano como Colombia, la reducción de la pobreza se explica hasta en más de un 90% por el crecimiento económico. Véase N. Obando y L. Andrián, *Measuring changes in poverty in Colombia: the 2000s*, nota técnica No. 1074 (Washington, D.C., BID, 2016).

7 N. Obando y L. Andrián, *Measuring changes in poverty in Colombia: the 2000s*, nota técnica No. 1074 (Washington, D.C., BID, 2016).

8 FMI, *Perspectivas de la economía mundial (WEO)* (Washington, D.C., FMI, 2019).

decidida la integración de ALC con el fin de asegurar el tamaño de los mercados necesario para lograr el desarrollo; y vii) fortalecer y expandir la clase media, y eliminar la pobreza extrema.

Estas decisiones de políticas están orientadas a apoyar un proceso de crecimiento y desarrollo inclusivo en los próximos 20 años, con tasas de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) de un 6% a un 7%, que pueden llegar a generar ingresos per cápita de US\$30.000 anuales, similares a los de los países de Europa Meridional, con una clase media robusta en el orden del 70% de la población. Los niveles de ingresos per cápita actuales de la región son muy heterogéneos, pues varían entre US\$4.800 y US\$22.000,⁹ con un promedio de US\$12.700. Esto sugiere que algunos países podrían alcanzar el estatus de países desarrollados antes que otros. Para avanzar hacia estos logros se requiere mantener políticas macroeconómicas robustas, especialmente la fiscal y monetaria, además de una participación creciente de la inversión privada.

Inversión pública en infraestructura: el gran vector del crecimiento

La inversión en infraestructura¹⁰ es un motor de gran impacto en el crecimiento económico y el desarrollo inclusivo. Existe amplia evidencia que muestra la relación directa entre la inversión en infraestructura, el crecimiento de la productividad y el crecimiento económico,¹¹ especialmente en países con baja densidad de infraestructura. La red vial pavimentada en América Latina de 2,5 km por cada 100 km² es 20 veces inferior a la densidad de vías pavimentadas en el Sudeste de Asia y el Pacífico.¹² Por otra parte, el indicador de calidad de infraestructura del Foro Económico Mundial (FEM) revela que los países de la región poseen, en promedio, un índice de 3,6, valor muy inferior al de los países desarrollados, cuyo promedio es de 5,5.¹³ En materia de acceso a los servicios, en 2010 más de 38 millones de

9 Estas cifras no incluyen casos extremos como el de Haití, con ingresos per cápita de US\$1.650, o el de Trinidad y Tobago, con ingresos per cápita de US\$31.300 (Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, 2017).

10 La inversión pública en infraestructura se entenderá como formación bruta de capital en las cuentas públicas.

11 Existe una extensa literatura sobre el tema, comenzando por el trabajo clásico de D. A. Aschauer, *Is public expenditure productive?*, *Journal of Monetary Economics* 23: 177-200, 1989.

12 T. Yépez, J. Ramírez, L. Villar y J. Aguilar, *Infraestructura de transporte en Colombia*, Cuadernos Fedesarrollo 46 (Bogotá, Fedesarrollo, 2013).

13 La calificación mínima es de 1 y la máxima, de 7. FEM, Índice de Competitividad Global (Ginebra, FEM, 2016).

personas carecían de electricidad, 32 millones de fuentes de agua potable, y 120 millones de servicios de saneamiento.¹⁴ Como señala el informe macroeconómico del BID de 2016, la calidad de la infraestructura en la región sigue muy por debajo de la de las economías avanzadas, o de las economías asiáticas, y solo supera a la de África Subsahariana.¹⁵

Por otra parte, el cambio climático afecta la infraestructura de la región. Las condiciones climáticas imponen altos costos para la construcción de infraestructura y pueden acelerar la depreciación del capital existente. De acuerdo con estimaciones recientes,¹⁶ el costo económico del cambio climático en ALC podría llegar a US\$100.000 millones anuales en el año 2050. Bajo este escenario, es recomendable que en la construcción de infraestructura se incorporen tecnologías y materiales resilientes, que prolonguen la vida útil de estas inversiones.

En ALC las brechas de inversión en infraestructura se presentan tanto en términos de calidad como de cantidad. Entre 1992 y 2003 la inversión pública anual promedio en la región alcanzó el 2,4% del PIB, mientras que en China fue del 8,5%, en Japón y la India de un 5%, y en otras economías industriales (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y República de Corea, entre otras) ascendió aproximadamente a un 4%.¹⁷ Entre 2007 y 2014 el gasto público total en ALC aumentó en un 3,7% del PIB, pero más del 90% se destinó a gasto corriente, y solo un 8% se asignó a inversión pública.¹⁸ Después de la caída del precio de los productos básicos (*commodities*) entre 2014 y 2018, el gasto se contrajo a un 0,7% del PIB, y la inversión pública cayó a un 1,3% del PIB,¹⁹ como consecuencia de la consolidación fiscal que muchos países emprendieron en este período. Los estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indican que, para cerrar las brechas cuantitativas en los principales sectores de infraestructura pública, la inversión debería más que duplicarse en relación con los promedios históricos. Esto implica añadir a los recursos actualmente

14 BID, *Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo* (Washington, D.C., BID, 2013).

15 BID, *Tiempo de decisiones*. *Ibid.*

16 BID, CEPAL y WWF, *The Climate and Development Challenges for Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., BID, CEPAL y WWF, 2015).

17 Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay superaron el promedio de la región (Serebrisky, Suárez-Alemán, Margot y Ramírez, *Financing infrastructure in Latin America and the Caribbean: how, how much and by whom* [Washington, D.C., BID, 2013]).

18 E. Cavallo y T. Serebrisky (eds.), *Ahorrar para desarrollarse: cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*, Serie Desarrollo en las Américas (Washington, D.C., BID, 2016).

19 Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*. *Ibid.*

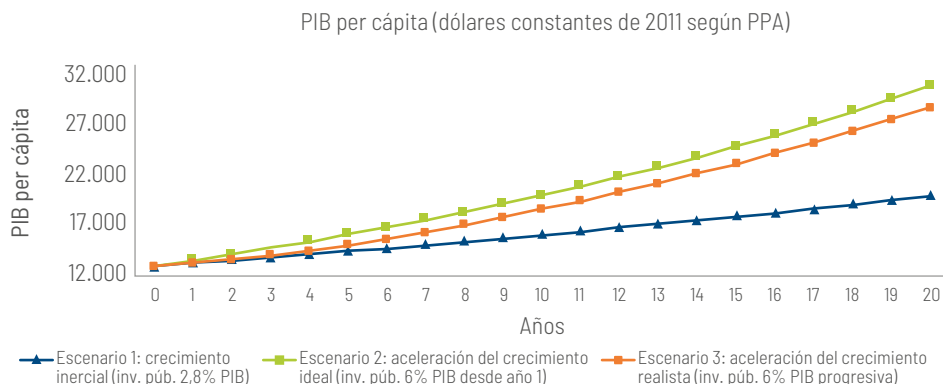
destinados a esta finalidad entre un 2% y un 2,5% del PIB regional, lo cual equivale a entre US\$120.000 millones y US\$150.000 millones por año.²⁰ A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que, para cerrar la brecha de infraestructura entre ALC y los países de mayor desarrollo, la inversión pública total anual debe elevarse hasta el 6,2% del PIB.²¹ Dicho monto se adicionaría a la inversión privada (especialmente a través de asociaciones público-privadas [APP]) y a la inversión en infraestructura digital.

Este incremento de la inversión pública aceleraría el crecimiento económico de la región desde promedios históricos cercanos al 3% anual del PIB hasta tasas del 6% por año. El objetivo de un programa de inversión pública de esta magnitud es proporcionar al sector privado un soporte para aumentar su productividad y el empleo y, asimismo, incrementar sus inversiones y generar un ciclo virtuoso de crecimiento y bienestar. En el gráfico 1.1 se presentan escenarios alternativos de crecimiento, los cuales dependen del nivel de inversión anual. **El escenario 1, de crecimiento inercial**, se basa en el promedio histórico de inversión de la región, del orden del 2,8% del PIB. **El escenario 2, de crecimiento acelerado ideal**, asume, sobre la base del promedio de estimaciones del BID y de la OCDE, un aumento de la tasa de inversión del 6% desde el primer año (3,2% por encima del promedio histórico). Finalmente, **el escenario 3, de crecimiento acelerado realista**, toma en cuenta las limitaciones técnicas y políticas para aumentar linealmente la inversión desde el año base. En este último escenario, la inversión se incrementa de manera progresiva de un 2,8% del PIB a un 6% del PIB a lo largo de los primeros siete años. Posteriormente, el nivel de inversión se mantiene en un 6% del PIB hasta el final del horizonte de proyección de 20 años.

20 Serebrisky et al. *Ibid.* Esta estimación coincide igualmente con el cálculo del BID para Colombia que se presenta en de la Cruz, Adrián y Loterszpil, *Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social* (Bogotá, BID, 2016).

21 OCDE, *Promoting productivity for inclusive growth in Latin America*, Better Policies Series (París, OCDE, 2016). Igualmente, el BID ha estimado un impulso al crecimiento económico del 2% del PIB en caso de elevarse el nivel de infraestructura.

Gráfico 1.1: Escenarios de crecimiento para América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos propios.

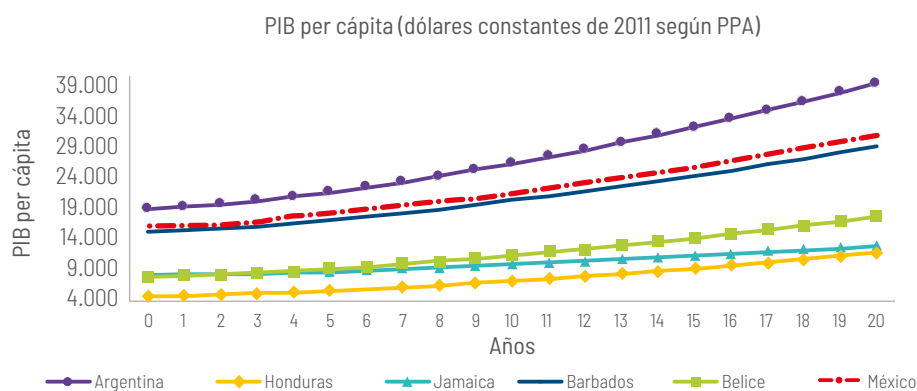
Nota: Para calcular el efecto de la inversión pública sobre el crecimiento del PIB, se utilizó el valor del multiplicador fiscal estimado por Ilzetzki et al., *How big (small?) are fiscal multipliers?* *Journal of Monetary Economics* 60 (2), Rochester, 2013. Para 2015-35, se supone una tasa promedio de crecimiento poblacional de la región calculada por CEPAL (datos y estadísticas, www.cepal.org). El año cero corresponde a 2018.

Como se puede apreciar en el escenario 1, mantener la tasa histórica de inversión podría llevar a estos países de tener US\$13.000 per cápita a ostentar cerca de US\$20.000 per cápita, en promedio, en el curso de los próximos 20 años. Este es un resultado significativo, pero muy inferior al potencial de crecimiento de la región y al techo de los países de ingresos medios. El escenario 2, con una inversión del 6% del PIB del primer año en adelante, arroja un resultado de US\$31.000 per cápita en el curso de dos décadas. Sin embargo, la economía política, que es compleja en cualquier país, hace poco factible, en este corto plazo, un incremento tan significativo de recursos fiscales para inversión pública. Si se considera lo anterior, el escenario 3, más realista, prevé un incremento progresivo de la inversión pública, desde el primero hasta el séptimo año. En este caso, la región podría llegar, en promedio, a US\$29.000 per cápita, ubicándose en el rango de países de ingresos altos.

Aun bajo el supuesto de que los diversos países de la región asignaran el 6% del PIB a inversión pública desde el año 7 hasta el fin del período de 20 años, los diversos puntos de partida con respecto a los ingresos per cápita de cada país darían resultados diferenciados. En casos como Argentina, partiendo de US\$19.000 per cápita, la aceleración del crecimiento de la economía podría llevar este país a US\$39.000 per cápita. Colombia y Perú, partiendo respectivamente de US\$13.000 y US\$12.000 per cápita podrían alcanzar US\$33.000 y US\$26.000 per

cápita. Finalmente, países de menor desarrollo relativo como Belice, Honduras y Jamaica, con ingresos de entre US\$5.000 y US\$8.000 per cápita podrían duplicar dichas cifras (véase el gráfico 1.2). **La heterogeneidad de la región, permitirá que algunos países superen la trampa de los ingresos medios antes que otros.** Sin embargo, el impulso al crecimiento que puede producirse con aumentos masivos de la inversión pública que apalanquen la productividad, la mejora de las instituciones, y un relanzamiento de la integración de ALC, le abrirán a toda la región extraordinarias oportunidades de desarrollo. Estas orientaciones darán resultado, especialmente, en países con políticas macroeconómicas prudentes, amigables con la inversión privada, y que reconozcan plenamente los derechos de propiedad.

Gráfico 1.2: Escenarios de crecimiento para países seleccionados



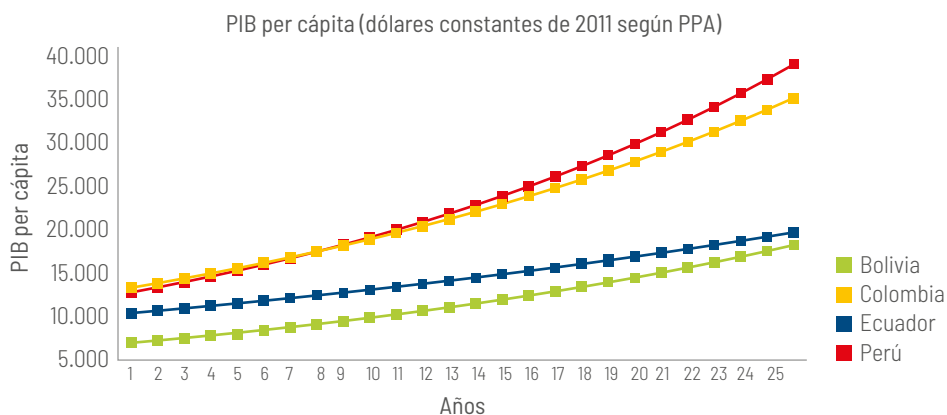
Fuente: Cálculos propios.

Nota: Para calcular el efecto de la inversión pública sobre el crecimiento del PIB se utilizó el valor del multiplicador fiscal estimado por Ilzetzki et al. (2013) para un conjunto de países en desarrollo. Se supone la tasa de crecimiento poblacional promedio para 2015-35 de cada país calculada por CEPAL. El año cero corresponde a 2018.

En lo que se refiere a la región andina, el efecto de la inversión pública sobre el crecimiento económico es similar al de los países de ALC, aunque los resultados son heterogéneos. En caso de seguir una estrategia de incremento de la inversión pública (véase el gráfico 1.3), los países andinos tienen un alto potencial de crecimiento. Gracias al incremento de la inversión, se benefician de manera importante, aunque diferenciada. Si se asume una inversión pública de entre un 5% y un 6% del PIB por año, y un período de 20 años, Bolivia haría crecer el tamaño de su economía en un 117%, pasando de US\$7.000 per cápita a US\$15.000 per cápita. En 25 años, incorporando el incremento de la productividad, Bolivia llegaría a US\$18.000 per cápita. Por otra parte, si no hiciera este esfuerzo de inversión,

crecería de una manera más modesta hasta llegar, en el año 25, a US\$12.000 per cápita. En el caso de Colombia, sin el esfuerzo de inversión adicional, el país pasaría de los actuales US\$13.000 per cápita a US\$22.000 per cápita en 20 años, lo que sin duda representa un crecimiento importante. No obstante, haciendo el esfuerzo de inversión propuesto, Colombia llegaría a US\$29.000 per cápita y en 25 años a US\$35.000 per cápita. En Ecuador, con el esfuerzo de inversión adicional, se podría más que duplicar la tasa de crecimiento del PIB de los últimos 20 años, que pasaría del 1,2% anual al 2,6% anual. Esto permitiría que los actuales US\$10.000 per cápita se conviertan en US\$17.000 per cápita en 20 años, y en US\$20.000 en 25 años. Finalmente, Perú podría crecer sin un esfuerzo adicional de inversión, pasando de US\$13.000 per cápita a US\$24.000 per cápita. Con un esfuerzo de inversión adicional, Perú llegaría a US\$31.000 per cápita en 20 años y a US\$39.000 per cápita en 25 años. Como se puede observar, Colombia y Perú pasarían el umbral de los países desarrollados, mientras que Ecuador y Bolivia entrarían al rango de países de ingresos medios, con la perspectiva de seguir creciendo y alcanzar más adelante a los países de altos ingresos.

Gráfico 1.3: Escenarios de crecimiento a 25 años para los países andinos



Fuente: Cálculos propios.

Nota: Para el cálculo de los escenarios se utilizó un modelo de crecimiento endógeno calibrado para cada país, al cual se le añadió el crecimiento del PIB per cápita promedio de los años 2000-18. El año 1 corresponde a 2019.

Impulsar las asociaciones público-privadas (APP). De acuerdo con la OCDE, alrededor de un tercio de la inversión en infraestructura en los países en desarrollo se realiza por medio de esquemas de APP.²² Entre 2008 y 2013, en promedio, la inversión en infraestructura con participación privada en ALC representó el 43% del total invertido.²³ Este porcentaje supera el promedio mundial. Entre los principales países de la región que más utilizan este esquema se encuentran Brasil y Chile, con un 53% y un 46% de participación privada, respectivamente. Si la participación privada se elevara en promedio a un 60% de la brecha en infraestructura estimada, esto representaría una inversión adicional equivalente a aproximadamente US\$25.000 millones. Esto quiere decir que elevar la participación privada a niveles equivalentes al doble del promedio mundial llevaría a una reducción de entre un 20% y un 25% de dicha brecha.

Incluso si se emprendieran esfuerzos significativos para aumentar la participación privada, los países de ALC aún necesitarían entre US\$110.000 millones y US\$120.000 millones adicionales de inversión pública en infraestructura por año. Adecuadamente implementados, los esquemas de APP no solo facilitan el financiamiento privado, sino que también aumentan significativamente la eficiencia. Sin embargo, muchos de estos proyectos requieren garantías públicas, o no son financiables, lo que significa que los ingresos provenientes de las tarifas pagadas por los usuarios, y de otras fuentes comerciales de rentas asociadas a los proyectos, no resultan suficientes para cubrir los costos de capital y operativos. Por lo tanto, hay que explorar todo el potencial disponible de la participación privada y, a la vez, abrir espacio fiscal para ampliar la inversión pública, sin lo cual no es factible elevar los gastos totales en infraestructura a niveles compatibles con el potencial de crecimiento de la región.

22 OCDE, *Official Development Finance for Infrastructure: With a Special Focus on Multilateral Development Banks* (París, OCDE, 2016). Estas cifras pueden contener tanto proyectos activos, como compromisos por ejecutar.

23 Base de datos Infralatam (<http://infralatam.info>). Promedio ponderado por el PIB de los países. El promedio simple es del 32%. El peso de Brasil en el PIB de la región (46%) eleva el promedio ponderado del porcentaje de participación privada.

Se requieren acuerdos fiscales para aumentar la inversión pública

Existe espacio para realizar un esfuerzo de recaudación adicional en la mayor parte de los países de la región, con el fin de lograr un aumento de la inversión pública del orden del 3% del PIB, y acelerar así el crecimiento económico. En promedio, los ingresos tributarios de los países desarrollados alcanzan el 35% del PIB,²⁴ frente a la media de alrededor del 20% de ALC²⁵ (véase el gráfico 1.4). La fórmula para lograr el aumento deseado de la recaudación no es la misma para todos los países de la región. En los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, los ingresos tributarios ya han alcanzado niveles de países desarrollados, del orden de un 30,8%, un 32,7% y un 31% del PIB (promedio de 2011 a 2014), respectivamente.²⁶ Estos tres casos muestran que los países de América Latina pueden aumentar significativamente la recaudación tributaria, con un esfuerzo conjunto de los gobiernos nacionales y subnacionales. En Argentina el incremento más rápido de ingresos, equivalente al 5,5% del PIB, ocurrió en solo dos años, entre 1991 y 1993, momento en que las cifras pasaron de un 17,1% a un 22,7% del PIB. El siguiente aumento se logró en siete años, entre 2007 y 2014, donde la recaudación creció 9 puntos del PIB, de 23,7% a los niveles actuales.²⁷ Sin embargo, entre 2006 y 2015 la inversión pública ha sido similar a la de los países de menor recaudación, alrededor del 2,1% del PIB en Brasil y del 3,6% del PIB en Argentina.²⁸ La inversión pública en Uruguay durante el mismo período fue un poco superior, del orden del 4,4% del PIB, aunque dicha cifra se halla todavía por debajo del nivel de inversión necesario. En el caso de estos tres países, a fin de acelerar el crecimiento económico a los niveles propuestos aquí para el conjunto de la región, se requiere reestructurar el gasto público para disminuir el gasto corriente y aumentar el gasto de inversión: algo más del 3% del PIB en Brasil, alrededor del 2% en Argentina, y un 1,5% en Uruguay.

24 OCDE, Tax Revenue Database (París, OCDE, 2017; véase www.oecd.org).

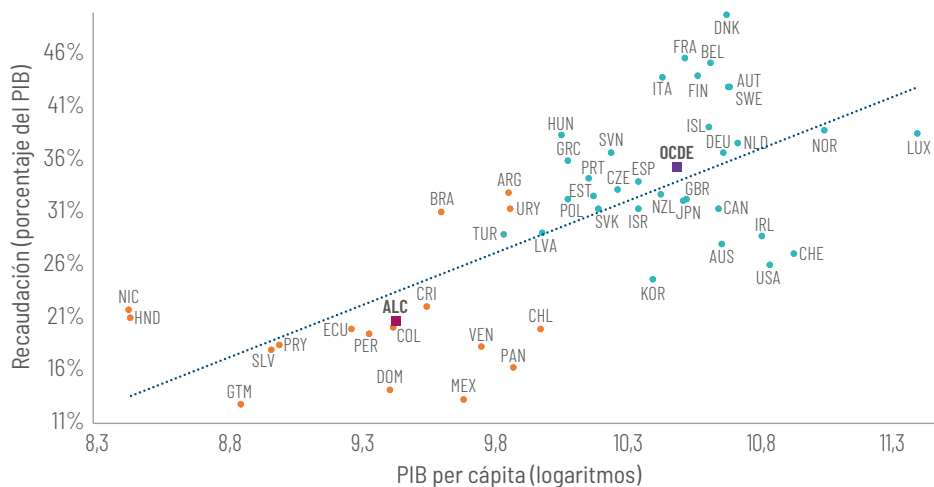
25 Véase CIAT (2017), disponible en www.ciat.org. Estas cifras incluyen aportes a la seguridad social.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 FMI, *Perspectivas de la economía mundial (WEO)* (Washington, D.C., FMI, 2016).

Gráfico 1.4: Recaudación tributaria en países seleccionados, 2014



Fuente: OCDE (2017b); BID y CIAT (2017); Banco Mundial (2017) para el PIB per cápita.

Nota: Incluye gobierno central, gobiernos subnacionales y seguridad social.

Otros países, con ingresos tributarios cercanos al promedio de la región, del 20% del PIB, requieren reformas fiscales y/o una ampliación de las bases tributarias para aumentar la recaudación. Estos son los casos de Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Surinam. La inversión pública en estos países se encuentra entre el 2% y el 4% del PIB.²⁹ La variación de ingresos tributarios entre estos países no permite prescribir un aumento del nivel de presión tributaria similar para todos ellos. Sin embargo, en promedio, como es el caso de Colombia,³⁰ el incremento debería estar entre el 5% y 6% del PIB, a fin de poder dedicar más de la mitad del incremento de la recaudación a la inversión pública, y el resto, a gasto corriente en sectores como educación, salud y pensiones, entre otros.

Finalmente, existe un grupo de países en los cuales el bajo nivel de recaudación dificulta movilizar recursos para la inversión pública en infraestructura. En casos como estos, el promedio de los ingresos tributarios se encuentra alrededor del 14%. Tales son los casos de Bahamas, Guatemala, República Dominicana y

29 CEPAL, Estadísticas e Indicadores de CEPAL (Santiago de Chile, CEPAL, 2017; disponible en www.estadisticas.cepal.org).

30 R. de la Cruz, L. Andrián y M. Loterszpil. *Ibid.*

Venezuela.³¹ Generalmente, en estos países el nivel de inversión está por debajo del 2% del PIB. En consecuencia, se requiere un esfuerzo importante para aumentar la recaudación tributaria de manera progresiva; por ejemplo, utilizando herramientas digitales como la factura electrónica, de manera de ampliar la disponibilidad de recursos para inversión, junto con el mantenimiento o la implementación de políticas macroeconómicas sostenibles.

Entre los países andinos, el comportamiento de los ingresos tributarios es similar, una vez que se deducen los ingresos por hidrocarburos. El promedio de ingresos se ubica en alrededor del 16%, con la excepción de Perú, donde la cifra es un poco más baja, cerca del 13% (véase el cuadro 1.1). Estos países forman parte de la tipología intermedia descrita en los párrafos anteriores. En este sentido, la limitada recaudación les impide aumentar de manera importante la inversión pública.

Cuadro 1.1: Ingresos tributarios de los países andinos, 2017 (porcentaje del PIB)

Concepto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Ingresos tributarios	19,7	17,3	14,7	13,3
Ingresos tributarios por hidrocarburos	3,6	0,2	0,0	0,4
Ingresos tributarios netos de hidrocarburos	16,1	17,1	14,7	12,9

Fuente: Elaboración propia sobre los datos de base tributaria de BID, CIAT, CEPAL y OCDE (2019); Art. 4 del FMI (2018) para Bolivia.

Nota: En el caso de los ingresos tributarios por hidrocarburos, no se incluyen los ingresos por dividendos de las compañías con participación estatal. En Ecuador se reporta el ingreso por hidrocarburos como ingreso no tributario. No se incluyen contribuciones sociales.

En todos los países andinos es necesario aumentar las bases tributarias y reducir la evasión. Para aumentar las bases tributarias se requiere especialmente, entre otras acciones, incrementar la formalización de las economías. En efecto, la región andina tiene un alto nivel de informalidad: en Bolivia asciende a un 79,7%; en Colombia, a un 61,1%; en Ecuador, a un 58,4% y en Perú, a un 78,2%, en comparación países como, por ejemplo, Uruguay y Costa Rica, donde los niveles de informalidad son del 22,8% y del 28% respectivamente.³²

31 CIAT, (2017), disponible en www.ciat.org.

32 La informalidad se mide por el criterio de cotización de los empleados a la seguridad social para las jubilaciones (BID, Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social, Washington, D.C., BID, 2019).

La evasión tributaria está altamente correlacionada con el tamaño de la economía informal, de modo que los esfuerzos de formalización deberían ayudar a incrementar la recaudación. Por otra parte, la evasión también es consecuencia de la debilidad de los organismos encargados de la recaudación de impuestos en cada uno de los países. En el caso del impuesto al valor agregado (IVA), se estima que en Bolivia la evasión alcanza un 32%, en Colombia un 24%, en Ecuador un 21% y en Perú un 36%. A diferencia de estos países, la Unión Europea (UE), por su parte, tiene una evasión del 12%. En este sentido, es importante modernizar las agencias tributarias. Un buen diseño y aplicación de la factura electrónica, así como la mejora de las bases de datos de los contribuyentes, son clave para aumentar la eficiencia recaudatoria. A su vez, la reducción de la evasión tiene una incidencia directa en la disminución de la informalidad.

En la región, las presiones sobre el gasto público continuarán siendo altas debido a la demanda de una mejor provisión de bienes públicos. El bono demográfico sigue vigente por el predominio de la población joven. Sin embargo, el paulatino envejecimiento añadirá un nuevo factor de presión sobre el gasto, especialmente sobre los sistemas jubilatorio y de salud.³³ Además, con el aumento de los déficits fiscales de los últimos años, el endeudamiento ha crecido. En consecuencia, en el futuro, la política fiscal estará marcada por la necesidad de implementar medidas de consolidación fiscal por medio del incremento de los ingresos, en los casos requeridos, y la racionalización del gasto para orientarlo hacia una mayor inversión.

Si se consideran todos los impuestos que gravan la actividad empresarial (utilidades, volumen de negocios, transacciones financieras, nómina), la carga tributaria para una compañía formal típica en América Latina representaría aproximadamente el 51% de las ganancias, en comparación con solo el 28% en Asia emergente, y cerca de un 41% en las economías avanzadas.³⁴ Asimismo, los impuestos al trabajo como porcentaje de los beneficios, incluidas las denominadas cargas sociales, son elevados: en Brasil ascienden a un 40,3%; en Costa Rica, a un 32,2%; en Colombia, a un 31%; y en Argentina, a un 29,3%, en comparación con los países de altos ingresos de la OCDE, en los cuales oscilan alrededor del 24%. Esta situación produce efectos negativos sobre los costos de producción y sobre la competitividad.³⁵ Una mejor focalización de los subsidios y transferencias podría

33 BID, *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe* (Washington, D.C., BID, 2016).

34 E. Cavallo y T. Serebrisky. *Ibid.*

35 Banco Mundial, *Doing Business* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2015).

reducir el gasto público entre un 0,5% y un 2% del PIB, sin afectar el crecimiento, garantizando que se beneficien los que más lo necesitan.³⁶

Como en el caso de los países andinos, en el resto de la región el fortalecimiento de las administraciones tributarias nacionales y locales debe ser también una prioridad de los esfuerzos para mejorar la recaudación de impuestos. De acuerdo con estimaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2013 la evasión del IVA y de los impuestos sobre la renta personal y corporativa, le costó a la región más de US\$213.000 millones (6,3% del PIB regional),³⁷ cifra similar al gasto público total de inversión requerido en la región. Para hacer más efectiva la recaudación de impuestos, se podrían implementar las herramientas provistas por la tecnología de la información y la comunicación (TIC), como las cadenas de bloques (*blockchain*), *big data* y la inteligencia artificial (IA). Por otra parte, en lo relacionado con la transparencia y la reducción de la evasión, los países de la región deberían sumarse a las actuales tendencias de intercambio de información tributaria y bancaria, lideradas por la OCDE y el G20.³⁸

Es necesario promover pactos fiscales y reformas tributarias integrales que incentiven la eficiencia y la equidad, eliminen progresivamente los impuestos distorsivos, y supriman indulgencias y excepciones tributarias altamente inequitativas y desalentadoras de la disciplina fiscal. Estos pactos permitirían mejorar la sostenibilidad fiscal, y generar recursos de inversión pública que apunten al crecimiento económico, mejoren la calidad de vida de la población, y contribuyan a llevar progresivamente a los países de la región al rango de economías desarrolladas, en el curso de una generación.

36 BID, *Tiempo de decisiones*. *Ibid.*

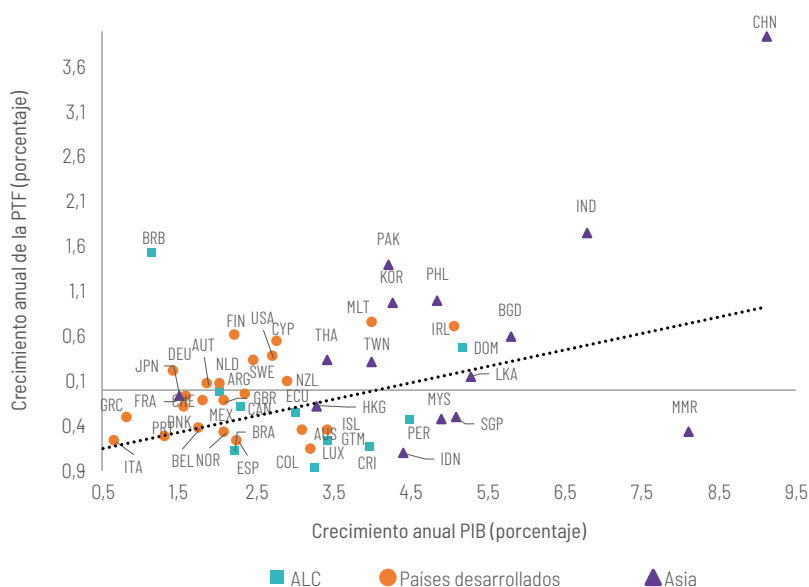
37 CEPAL, *Tributación para el crecimiento inclusivo* (Santiago de Chile, CEPAL, 2016).

38 OCDE, *Estándar para el Intercambio Automático de Información Financiera en Materia Fiscal* (París, OCDE, 2017; disponible en www.OECD.org).

Impulsar la productividad y la competitividad

El crecimiento de ALC entre 1995 y 2018, que en promedio ha sido del 2,6% anual, continúa por debajo del de Asia, que creció al 7,5%.³⁹ Parte importante de esta brecha se debe a las diferencias de productividad entre ambas regiones. La variación de la productividad⁴⁰ en los países de ALC fue negativa, del -0,5% en los últimos 20 años, lo que marca una notable desventaja en comparación con más del 2,5% de China (véase el gráfico 1.5). Esto significa que la productividad de China explica el 27% del crecimiento de los últimos 20 años, mientras que en ALC el aporte de la productividad al crecimiento ha sido casi nulo.

Gráfico 1.5: Crecimiento de la productividad total de los factores y del PIB, promedio 1995-2018



Fuente: The Conference Board Total Economy Database (2019).

De acuerdo con un informe del Foro Económico Mundial (FEM), los indicadores de competitividad global muestran que la mayoría de los países de la región se encuentran en el denominado *cluster* central, entre las posiciones 50^º y 100^º del *ranking*, con Argentina ligeramente fuera de este rango, en el puesto 106^º.

39 FMI, *Perspectivas de la economía mundial (WEO)*. *Ibid.*

40 Medida por la productividad total de los factores (PTF). The Conference Board, Total Economy Database (Nueva York, The Conference Board, 2017).

En los primeros lugares están Chile (35º), seguido de Panamá (50º) y Costa Rica (52º), y en la parte inferior de los indicadores de la región se hallan Venezuela (132º) y Haití (134º).⁴¹

El crecimiento de la región está impulsado primordialmente por la acumulación de factores, entre ellos, la inversión y el empleo.⁴² En particular, la acumulación total de los factores explica más del 80% del crecimiento anual del PIB entre 2003 y 2012.⁴³ La productividad de la región en proporción a la de Estados Unidos disminuyó. En 1960 la productividad era equivalente al 73% de la estadounidense, mientras que en 2013 solo alcanzó un 51%,⁴⁴ con excepción de la minería. Las mayores brechas de productividad se presentan en alta tecnología. A su vez, con respecto a la mayoría de los sectores productivos, la productividad de la región equivale a menos del 40% de la de Estados Unidos.⁴⁵ ALC no está alcanzando su potencial productivo; lo que en efecto se observa es aproximadamente la mitad de lo que podría lograr.⁴⁶

En este contexto, para alcanzar el potencial productivo, el sector privado debe desempeñar un rol protagónico, aprovechando la oportunidad de aumentar su productividad a partir de las mejoras de infraestructura, movilizándolo recursos para inversión, e incorporando nuevas tecnologías e innovación en los procesos de producción de bienes y servicios.

La baja productividad también se ve reforzada debido a la naturaleza del crecimiento a dos velocidades que, en varios países, se mueve también en direcciones opuestas. Por ejemplo, en México las empresas más grandes están aumentando la productividad en un 5,8% anual, mientras que la productividad de las pequeñas está cayendo a un ritmo del 6,5%.⁴⁷ El sector agropecuario ha

41 FEM, Informe de Competitividad Global 2015-2016 (Ginebra, FEM, 2016).

42 Para más detalles acerca de los factores que explican las diferencias de productividad entre América Latina y Asia, véase BID, *Tiempo de decisiones*. *Ibid.*

43 S. Sosa, T. Evridiki y S. Hye, *Is the Growth Momentum in Latin America Sustainable?* (Washington, D.C., FMI, 2013).

44 C. Petrobelli y M. Grazzi, "El desempeño de las empresas en América Latina y el Caribe: factores microeconómicos y el rol de la innovación"; en: J. C. Navarro y J. Olivari (eds.), *La política de innovación en América Latina y el Caribe. Nuevos caminos* (Washington, D.C., BID, 2016).

45 C. Petrobelli y M. Grazzi. *Ibid.*

46 E. Fernández Arias y S. Rodríguez-Apolinar, *The Productivity Gap in Latin America: Lessons from 50 Years of Development* (Washington, D.C., BID y FMI, 2016).

47 E. Bolio, J. Romes, T. Lajous, J. Manyka, M. Rossé y E. Ramírez, *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy* (Ciudad de México, McKinsey Global Institute, 2014).

registrado incrementos de productividad que superan incluso el crecimiento de países externos a la región, pertenecientes tanto a economías desarrolladas como emergentes. A su vez, los sectores industrial, de la construcción y de servicios, con excepción de algunos pocos países, como ha sido el caso de Perú, han continuado rezagados con respecto a los promedios mundiales.⁴⁸

Otra de las razones que explican este rezago tiene que ver con la elevada presencia del empleo informal.⁴⁹ El crecimiento económico es el mejor camino para reducir la informalidad.⁵⁰ Sin embargo, es fundamental que se formulen políticas públicas capaces de estimular activamente la formalidad y disminuir las disfuncionalidades de los mercados laborales. En este sentido, una mayor flexibilidad de los sistemas de empleo impulsaría cambios en la productividad media a través de la reasignación de los puestos de trabajo hacia actividades más productivas. Sin embargo, se requiere cautela en la aplicación de estas políticas, ya que podrían generar problemas para los trabajadores de menor calificación e incidir negativamente sobre la desigualdad.⁵¹

En el futuro, para impulsar el crecimiento, además de estimular la inversión en bienes de capital, será necesario elevar el nivel de calificación de la mano de obra.⁵² Si bien la de la educación primaria en la región es elevada, aún existen déficits importantes en lo que atañe a la calidad y la oferta disponible en los niveles medio y terciario. Los resultados de las últimas pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) indican un considerable retraso en materia de adquisición de conocimientos. Los países de la región clasificaron en el tercio inferior en todas las materias que se evalúan, y menos del 3% de los estudiantes se ubica entre los de mejor desempeño, según un estudio del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).⁵³ Las pruebas PISA de 2019 muestran resultados similares. Si bien la cantidad media de años de educación en América Latina aumentó significativamente, no lo ha hecho al

48 J. C. Navarro y J. Olivari, J. *Ibid.*

49 C. Pagés (ed.), *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos* (Washington, D.C., BID, 2010).

50 R. La Porta y A. Schleifer, *Informality and Development*, documento de trabajo 20205 (Cambridge, NBER, 2014).

51 E. Dabla-Norris, K. Kochhar, S. Suphaphiphat, F. Ricka y T. Evridiki, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective* (Washington, D.C., FMI, 2015).

52 F. Cerina y F. Manca, *Catch me if you learn: development-specific education and economic growth* (Cagliari, CRENOS, 2012).

53 A. García de Fanelli, *Training the 21st Century Knowledge Workers: Higher Education and Workforce Development in Latin America* (Buenos Aires, CEDES, 2013).

mismo ritmo en todos los países. Argentina y Chile tienen el promedio más alto de nivel educativo, ya que suman 11 años de escolaridad, mientras que en Guatemala, Honduras y Nicaragua dicho promedio es inferior a 6 años.⁵⁴ El mismo indicador de años de escolaridad para la población mayor de 15 años en los países más desarrollados se ubicaba en 14,5 años en 2010.⁵⁵ Por otra parte, existe una gran brecha entre el número promedio de años de educación (6,5 años) para los adultos del quintil más alto en comparación con aquellos del quintil más bajo.⁵⁶ Esto impacta sobre quienes ingresan al mercado de trabajo con bajos niveles educativos, que son mayormente empleados en el sector informal.⁵⁷ También existen brechas en la formación de los niños para afrontar los retos de la economía digital. Por ejemplo, los datos digitales de la prueba PISA revelan que más de la mitad de los estudiantes de 15 años de Colombia tiene bajo rendimiento en lectura digital.⁵⁸ En contraste, la proporción de alumnos de la misma edad de la República de Corea con bajo rendimiento en dicha área totalizaba menos del 5% en 2012.⁵⁹

Los países de la región tienen la urgente necesidad de orientar sus sistemas educativos y de formación para preparar a una población mayoritariamente joven para la adquisición de nuevas competencias y habilidades. Existe una enorme desconexión entre las habilidades con que cuenta la fuerza laboral y las requeridas por el sector productivo. Por ejemplo, en 2013 la región tenía un índice promedio de solo 2,4 ingenieros por cada 10.000 habitantes, mientras que en América del Norte y Europa Occidental el promedio ascendía a 9,1 ingenieros.⁶⁰ La falta de habilidades se traduce en un pobre desempeño en materia de productividad. Una de cada dos firmas formales de la región no logra encontrar trabajadores con las habilidades requeridas.⁶¹ Esto acarrea costos importantes

54 A. García de Fanelli. *Ibid.*

55 R. Barro y J. Lee, A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010, documento de trabajo No. 15902 (Cambridge, MA, NBER, 2018). Véase A. Fanelli. *Ibid.*

56 A. García de Fanelli. *Ibid.*

57 De acuerdo con OCDE, más de la mitad de los alumnos de 15 años de América Latina no adquiere el nivel básico de competencias para desempeñarse en el mercado laboral, y menos del 2% ostenta un rendimiento superior en matemática, comparado con un promedio del 13% en los países de la OCDE. OCDE, Promoting productivity for inclusive growth in Latin America. *Ibid.*

58 Se trata del tipo de lectura realizada a través de medios electrónicos interactivos.

59 OCDE, Innovating Education and Education for Innovation. The power of digital technologies and skills (París, OCDE, 2016).

60 R. Katz, El Ecosistema y la Economía Digital en América Latina; Fundación Telefónica (Madrid, Editorial Ariel y CEPAL, 2015).

61 Manpower Group, Talent Shortage Survey (Ciudad de México, Manpower Group, 2015).

en términos de reclutamiento: América Latina es la región del mundo donde las firmas tardan más tiempo en llenar vacantes.⁶²

Es imprescindible mejorar el acceso a la educación de calidad. La Cuarta Revolución Industrial, que incluye desarrollos en campos previamente inconexos como la IA, la robótica, la impresión 3D, la genética y la biotecnología, provocará una alteración generalizada en los mercados de trabajo.⁶³ En la actualidad, desde edades muy tempranas, los niños adquieren habilidades sorprendentes en la operación de computadoras, tabletas y teléfonos celulares. Reorientar la enseñanza para el aprovechamiento integral de estas habilidades, aceleraría la adquisición de competencias para esta nueva era de cambios a nivel global. Personas de cualquier edad están usando plataformas digitales globales para estudiar y mejorar sus habilidades y competencias, encontrar trabajo, incorporarse a las redes sociales, y construir redes personales de colaboración profesional y científica. Además, las plataformas digitales globales, tanto para el empleo tradicional como para los trabajos independientes, han comenzado a crear un mercado laboral de carácter más internacional.⁶⁴ En este sentido, es fundamental que los gobiernos y las entidades educativas y de formación para el empleo tomen un papel activo en estas transformaciones a través del reentrenamiento y de la creación de una fuerza de trabajo calificada.

La región no deberá permanecer ajena a estas nuevas realidades que impulsan innovaciones, nuevos emprendimientos y empresas innovadoras. En 2011 la inversión en investigación y desarrollo (I+D) en ALC llegó a un 0,8% del PIB, frente al 2,4% de los países de la OCDE. A su vez, el sector público de la región contribuyó con un 58% de este tipo de inversión, frente al 35% en los países de la OCDE.⁶⁵ Estos datos sugieren la necesidad no solamente de incrementar la inversión total en I+D sino también de promover los incentivos necesarios para aumentar la inversión privada en esta área. Dicha inversión debería focalizarse en la generación y transferencia de tecnologías, y debe haber una asignación entre recursos públicos y privados

62 I. Aedo y C. Walker, *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2012).

63 FEM, *Bridging the Skills and Innovation Gap to Boost Productivity in Latin America* (Ginebra, FEM, 2014).

64 Unos 900 millones de personas tienen conexiones internacionales en las redes sociales, y 360 millones participan en el comercio electrónico transfronterizo. Véase J. Manyika, S. Lund, J. Bughin, J. Woetzel y K. Kalin Stamenov y D. Dhingra, *Digital globalization: The new era of global flows* (Nueva York, McKinsey Global Institute, 2016).

65 G. Casaburi, C. Suaznábar y J. Llisterri. Extensión tecnológica para PyME; en: J. C. Navarro y J. Olivari, J. *Ibid.*

comparable a la de los países que se hallan en la frontera del conocimiento (Finlandia, Israel, República de Corea).⁶⁶ La experiencia internacional muestra modelos exitosos que promueven incentivos e instrumentos financieros apropiados para el financiamiento de innovaciones, con riesgos compartidos entre el sector público y privado. A su vez, en la región existen experiencias de financiamiento con líneas de crédito y capital de riesgo para apoyar empresas y actividades innovadoras, que también deberían expandirse y reforzarse.⁶⁷

La tecnología e Internet, permiten que los ciudadanos, y las pequeñas y medianas empresas (pyme) alcancen niveles globales que los negocios tradicionales no habían logrado, generando desarrollo económico y progreso social. A su vez, las plataformas digitales de colaboración posibilitan que las pyme logren escalar a niveles internacionales, lo cual no se había logrado en el caso de los negocios *offline* tradicionales. Las firmas de países emergentes pueden exportar sus productos a través de plataformas como eBay, abriendo las puertas a nuevos mercados. Asimismo, 50 millones de pyme utilizan Facebook para encontrar clientes, y el 30% de los seguidores de las mismas, provienen de otros países. Las plataformas más grandes de Internet están haciendo que millones de pyme y otros tipos de empresas puedan expandir sus negocios y buscar nuevas oportunidades de mercados.

Asimismo, las TIC proveen herramientas efectivas para ayudar a reducir la pobreza. Por ejemplo, la expansión de los servicios de salud a zonas remotas a través de la telemedicina puede mejorar la cobertura de dichos servicios a costos marginales muy bajos. A su vez, mediante la educación virtual se puede expandir la cobertura, cantidad y calidad de los programas educativos para que lleguen a personas que nunca habrían podido tener acceso de otra manera.

Los gobiernos y las empresas de la región enfrentan el desafío de promover una transformación digital que se podría convertir en uno de los motores de inclusión, desarrollo económico y progreso social. Para acelerar la transformación digital en la región, es necesario trabajar coordinadamente considerando los siguientes ejes estratégicos: i) inversión en infraestructura digital; ii) promoción de un gobierno digital eficiente y transparente; iii) creación de ecosistemas locales de innovación; iv) impulso del comercio electrónico; y v) estímulo del mercado digital regional.

66 *Ibíd.*

67 M. Mazzucato, *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths* (Nueva York, Anthem Press, 2013). E. Phelps y L. Tilman, *Wanted: A first national bank for innovation*, *Harvard Business Review* (Cambridge, 2010). D. Rodrik, *From welfare state to innovation state* (en <http://www.project-syndicate.org>, 2015).

Elevar la calidad institucional y fortalecer la transparencia

Las instituciones políticas y económicas tienen una influencia decisiva en las inversiones en capital físico y humano, tecnología, producción y distribución del ingreso y la riqueza.⁶⁸ En el *ranking* de instituciones públicas del FEM, que mide calidad institucional, los países de la región, con excepción de Barbados, Chile, Costa Rica y Uruguay, se ubican en las posiciones de 70 a 140, de modo que se encuentran a una distancia considerable de los países más desarrollados⁶⁹ (véase el gráfico 1.6). A su vez, el Índice de Calidad de la Gobernanza señala que, en materia de efectividad gubernamental, calidad de la regulación y control de la corrupción, la región se mantuvo en la media mundial, e incluso descendió ligeramente en el *ranking* mundial global.⁷⁰ En este contexto, cabe considerar que la eficiencia de la gestión pública es un aspecto relevante que actualmente se encuentra muy rezagado con respecto a otras regiones. De acuerdo con las estimaciones realizadas por el BID, la eficiencia promedio de la gestión pública de los países de la región es algo menos del 30% de la correspondiente a los países de la OCDE.⁷¹ Usando otros indicadores para el caso de Colombia, se advierte que entre 1996 y 2011 la eficiencia en el uso del capital físico y humano disponible llegó a un 74% del promedio de la eficiencia lograda por los países OCDE, y a menos del 50% de la eficiencia de los países de mayor desarrollo relativo en esta materia. Más del 50% de la ineficiencia en el uso de los factores productivos se explica por ineficiencias en el sector público.⁷²

68 D. Acemoglu, *Introduction to Modern Economic Growth* (Princeton, Princeton University Press, 2009).

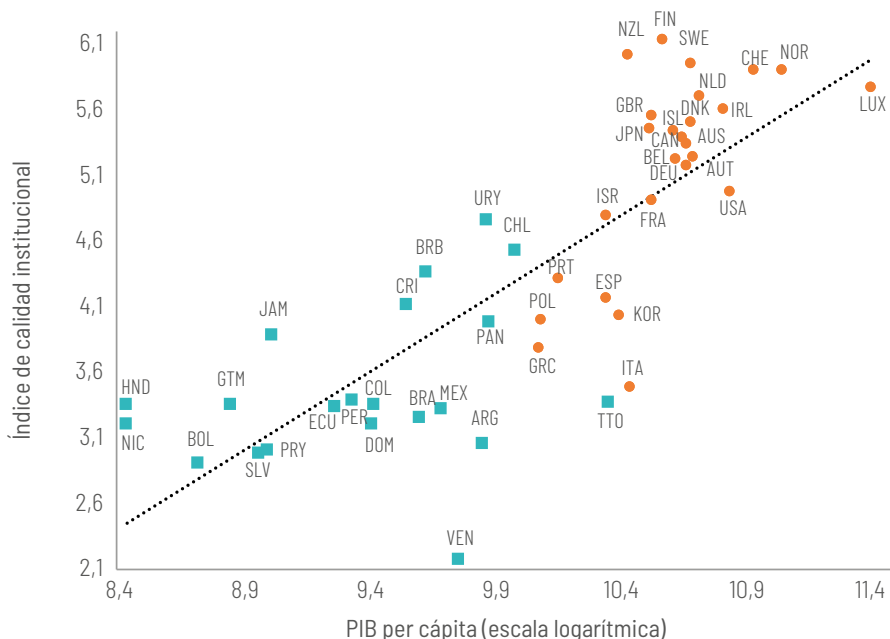
69 El *ranking* comprende la protección a los derechos de propiedad, ética y corrupción, influencia indebida, desempeño del sector público y seguridad. FEM, Índice de Competitividad Global (Ginebra, FEM, 2017).

70 Banco Mundial, *Indicadores mundiales de buen gobierno* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2019).

71 V. Giménez, O. Prieto, D. Prior, y E. Tortosa, *Obstáculos institucionales para incrementar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de la inversión pública en Colombia* (Washington, D.C., BID, 2016).

72 *Ibid.*

Gráfico 1.6: Calidad institucional e ingreso per cápita, 2018



Fuente: Foro Económico Mundial (FEM) e Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2019).

Los ciudadanos y las empresas tienen poca confianza en los gobiernos. Las encuestas de Latinobarómetro de 2018 indican que la confianza en los gobiernos por parte de la ciudadanía asciende a un 22%, mientras que en el caso de las empresas privadas, este mismo indicador alcanza un valor del 36%. A su vez, el 65% de los encuestados considera que en el último año subió la corrupción.⁷³ Del mismo modo, en el Índice Global de Percepción de la Corrupción, de los países de la región, solo Chile, Costa Rica y Uruguay obtuvieron en 2018 una puntuación superior a 50 sobre un total de 100, siendo que menos de 50 indica que los gobiernos no están abordando el tema de la corrupción. Estas percepciones afectan la credibilidad en las instituciones.

Solo tres naciones de América Latina, Argentina, Chile y Uruguay, se encuentran entre los 50 países con mayores niveles de desarrollo del gobierno electrónico, de acuerdo con la encuesta de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas de 2016. De los 33 países restantes de la región incluidos en la encuesta,

14 se ubican por debajo de la posición 100.⁷⁴ Si se considera que el uso de las TIC mejora la eficiencia en el funcionamiento de la administración pública, según la encuesta, América del Sur obtiene 0,57 sobre 1; Centroamérica 0,47/1 y el Caribe 0,46/1, en comparación con Estados Unidos (0,83/1) y Europa (0,72/1). Ofrecer servicios a través de una agenda de gobierno electrónico eficiente y transparente debe ser una prioridad para los gobiernos de la región.

Las diferencias de calidad entre las instituciones explican también, en parte, los avances tecnológicos y de la productividad. Las estimaciones realizadas a nivel de firmas innovadoras en el marco de los impactos de la calidad institucional indican que, si un país de la región se coloca un percentil más alto en el *ranking* mundial con respecto a la ley, los rendimientos y retornos de las empresas innovadoras crecen un 12,7%, las ventas por trabajador se elevan un 11,4%, y el beneficio por innovación es un 3,9% superior.⁷⁵ La protección de los derechos de propiedad tiene también retornos positivos. Si un país se coloca un percentil más alto en el *ranking*, las ventas por trabajador se incrementan un 7,37%.⁷⁶ Un aspecto fundamental de la calidad institucional se vincula con la necesidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Así, entre 2011 y 2018 la percepción de que vivir en la región es cada día más inseguro aumentó de un 55% a un 67%.⁷⁷ La violencia y la criminalidad actúan como desincentivos para la inversión y generan graves distorsiones en la asignación de recursos. La importancia atribuida al riesgo político ha aumentado en los últimos 15 años, y las investigaciones recientes sugieren que casi el 50% de las empresas se orientan a evitar y no simplemente a reducir la inversión extranjera directa (IED) debido a este tipo de riesgos.⁷⁸

Estos y otros indicadores de similar naturaleza evidencian importantes problemas institucionales en la región. Mejorar la calidad institucional resulta conveniente para todos los sectores de la sociedad. Asegurar la estabilidad y efectividad de los marcos regulatorios permitiría planificar y realizar inversiones de mediano y largo plazo a las empresas y aumentar la rentabilidad del capital. El incremento de la productividad generaría mayores salarios e ingresos para

74 El índice incluye 193 estados miembros de Naciones Unidas en su *ranking*.

75 H. Nguyen y P. Jaramillo, *Institutions and Returns to Firm Innovation: Focus on Latin America*; en: J. Thompson Araujo, E. Vostroknutova, K. Wacker y M. Clavijo, *Understanding the Income and Efficiency Gap in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2016).

76 *Ibid.*

77 *Latinobarómetro. Ibid.*

78 E. Giambona, J. Graham y C. Harvey, *The Management of Political Risk*, Duke I&E Research, documento No. 2016-32 (Durham, 2016).

los trabajadores. En general, la sociedad entera se beneficiaría de los derechos de propiedad bien establecidos y mejoras en el cumplimiento de los contratos. Para lograr estos objetivos, se requieren acuerdos sociales amplios, que permitan superar los incentivos de búsqueda de rentas de corto plazo, y los sustituyan por objetivos de mediano y largo plazo que favorezcan al conjunto de la sociedad.



El sustancial crecimiento económico de la región en la década de 2000 ha sido el principal motor del surgimiento de la clase media y de la fuerte caída de la pobreza.

Fortalecer la clase media y eliminar la pobreza extrema

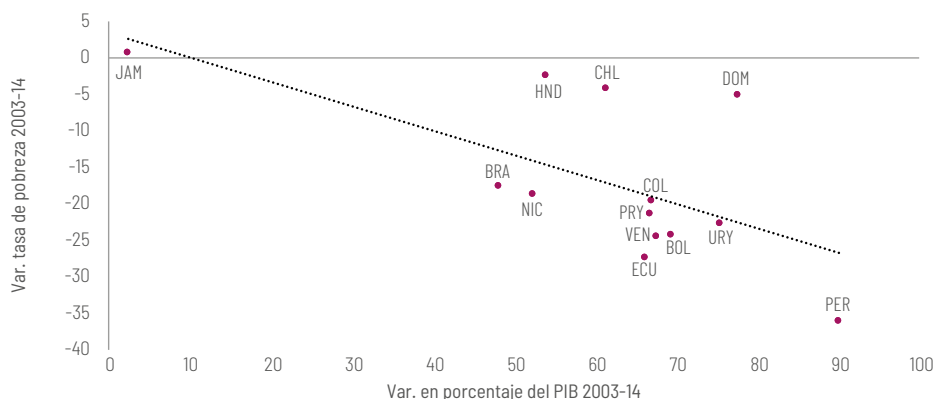
El sustancial crecimiento económico de la región en la década de 2000 ha sido el principal motor del surgimiento de la clase media y de la fuerte caída de la pobreza (véase el gráfico 1.7). Este fenómeno se explica gracias a la creación de empleo y a la mejora de los ingresos.⁷⁹ En efecto, la tasa de desempleo promedio disminuyó de un 10,3% en 2003 a un 7,8% en 2010, mientras que el número de trabajadores informales cayó de un 46% a un 39% entre 2003 y

2011. A su vez, los ingresos salariales aumentaron en promedio un 15,3% entre 2003 y 2013. A pesar de la desaceleración del crecimiento que tiene lugar desde 2014, la expansión de la clase media y la caída del nivel de pobreza continúan en la mayoría de los países de la región, aunque a un ritmo menor. Así, el crecimiento promedio del PIB, que en 2013 fue cercano a un 6%, se redujo a un 4,3% en 2014, y a un 3,2% durante 2015, 2016 y 2017. De manera similar, la pobreza siguió en disminución, pero pasó de una variación del -6% anual en 2013 y 2014 a una del -2,5% anual en 2015, y a menos del -2% en 2016 y 2017.⁸⁰

79 Véanse Cruces y Gasparini (2013); Obando y Andrián (2016) para el caso colombiano.

80 Promedios del grupo de países seleccionados con información de pobreza oficial disponible en 2015 (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), de acuerdo con los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2019). Para tasa de crecimiento del PIB, se ha consultado el WEO (FMI, 2016).

Gráfico 1.7: Caída de la pobreza y crecimiento, 2003 versus 2014



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2019) y *Perspectivas de la economía mundial (WEO)* (FMI, 2016).

Nota: Las tasas de pobreza se han calculado en base a medidas nacionales.

En los próximos años, al retomar el ritmo de crecimiento de la economía, la región volverá a experimentar un impulso significativo en la consolidación de la clase media. La calidad de este crecimiento tendrá una influencia decisiva en la consolidación de esta gran transformación social. Impulsar el crecimiento en base a aumentos masivos de la inversión pública en infraestructura, logística y otros bienes públicos, dará lugar a una mayor inversión y productividad privadas, lo que apuntalará la expansión y consolidación sostenible de la clase media. Por otro lado, el crecimiento impulsado fundamentalmente por los ciclos de los precios de los *commodities* genera fragilidad tanto en términos de sostenibilidad como en el tamaño de dicho sector de la sociedad. Este tipo de crecimiento, si bien ha permitido la expansión de la clase media, ha dejado a una parte de la misma, alrededor del 37%, cerca de la línea de pobreza, es decir: en condiciones de vulnerabilidad.⁸¹

A pesar de los avances registrados en el crecimiento de la clase media, ALC sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo.⁸² La distribución de los beneficios del crecimiento es esencial para garantizar objetivos de justicia y equidad social, así como también para construir sociedades democráticas e

81 F. Herrera, J. Messina, J. Rigolini, L. López Calva, M. Lugo y R. Vakis, *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2013).

82 FEM, *América Latina es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?* (Ginebra, FMI, 2016).

inclusivas. En este sentido, es necesario trabajar en el desarrollo y expansión de una red de seguridad de apoyo a este sector, lo que incluye sistemas jubilatorios y de pensiones efectivos, mercados laborales formales y eficientes, seguros de desempleo, servicios públicos, salud y educación de calidad.

Los sistemas de seguridad social de ALC alcanzan solo a una fracción de la fuerza de trabajo, y más de la mitad de los trabajadores carece de cobertura.

En promedio, en la región, solo 45 de cada 100 empleados están contribuyendo o están afiliados a un plan de jubilaciones o pensiones, y solo del 20% al 40% de los trabajadores de ingresos medios realizan aportes en ese sentido, lo cual les hace particularmente vulnerables a los riesgos de pobreza en la vejez.⁸³ Actualmente, hay ocho personas en edad productiva por cada jubilado o receptor de una pensión. Se espera que en el 2050 dicha proporción disminuya a 2,5, valor cercano al promedio de los países de la OCDE. En ausencia de reformas y esfuerzos por aumentar el empleo en el sector formal, para el año 2050, entre 63 millones y 83 millones de personas podrían no recibir una pensión adecuada.⁸⁴ Solo siete países de América Latina cuentan con un régimen de seguro de desempleo. Por su parte, en Europa, el 80% de los trabajadores dispone de un seguro de este tipo, lo cual contrasta con ALC, donde solo el 38% de los trabajadores lo puede percibir.⁸⁵ Asimismo, la tercera parte de los trabajadores urbanos se encuentra completamente fuera del paraguas de los sistemas formales de protección social. Los países de la región deben avanzar en la cobertura universal de las pensiones, asegurando, al mismo tiempo, el financiamiento de los sistemas de seguridad social, conforme vaya aumentando el número de personas en condiciones de ingresar a estos sistemas.

Aun cuando la mejor y más eficaz respuesta para disminuir la pobreza y la desigualdad es continuar creciendo, seguirá siendo necesario aplicar políticas públicas de reducción de la pobreza.⁸⁶

Estas políticas no solo han aumentado los ingresos de los hogares más pobres, sino que también han incrementado las matrículas escolares y el acceso a los servicios de salud por parte de numerosas

83 BID, *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe* (Washington, D.C., BID, 2016). Para el caso colombiano, véase Obando y Andrián (2016).

84 *Ibid.*

85 H. Schwarzer, P. Casalí y F. Bertranou, *El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe* (Ginebra, OIT, 2014).

86 BID, *Tiempo de decisiones. Ibid.*

familias.⁸⁷ Hoy en día, los gobiernos de ALC transfieren directamente entre un 0,5% y un 1% del PIB a los dos o tres deciles más pobres de la distribución del ingreso.⁸⁸ Las transferencias condicionadas representan entre el 15% y el 21% de la reducción de la desigualdad en Brasil, México y Chile.⁸⁹ Sin embargo, pese al éxito obtenido con estos programas, es preciso avanzar poniendo énfasis en corregir los errores de exclusión e ineficiencia (familias pobres que no reciben los subsidios y familias que están por encima de la línea de pobreza y continúan recibiendo), y elevar la calidad de los programas en términos de su impacto sobre el capital humano, especialmente en las zonas rurales.⁹⁰ Por otra parte, la tarea de reducir progresivamente la pobreza y eliminar la pobreza extrema implica, en términos prácticos, continuar apoyando los programas de transferencias, pero mejorar su focalización.⁹¹ En una sociedad en crecimiento, la situación de pobreza extrema no es permanente. En estas condiciones hay que enfocarse en quienes reciben las ayudas gubernamentales y evaluar su impacto en términos de disminución de la pobreza, aumento de las oportunidades de empleo y mejoras permanentes de la calidad de vida de quienes reciben estas ayudas.

La pandemia del Covid-19 representa un nuevo reto, pero hace más relevante esta agenda

La crisis que vive el mundo al momento de la escritura de este libro, derivada de la pandemia del Covid-19, sería peor que la crisis financiera de 2009. Aunque este libro se escribe apenas se comienzan a sentir los efectos de esta pandemia, es evidente que los mismos serán relevantes. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estaba esperando en enero de 2020 un crecimiento de entre el 3,3% y el 3,4% en 2021 para el mundo y ya en su actualización de abril se esperaba una contracción del 3% en 2020, con una rápida recuperación de la economía mundial

87 El gasto destinado a seguridad y asistencia social pasó de un 5% del PIB en el período 1990-94 a un 8,2% en 2011-12. CEPAL e IEF, *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea* (Madrid, CEPAL e IEF, 2014).

88 *Ibíd.*

89 T. Evidiki e I. Anayochukwu, *What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?* Documento de trabajo 14/124 (Washington, D.C., FMI, 2014). S. Soares, R. Guerrero, F. Veras, M. Medeiros y E. Zepeda, *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality*, documento de trabajo 35 (Brasilia, International Poverty Center, 2007).

90 S. Levy, *Where do we come, where are we going?* (Washington, D.C., Brookings, 2016).

91 Se podría generar un ahorro promedio cercano al 2% del PIB mejorando la focalización de los gastos corrientes en ámbitos como asistencia social, gastos tributarios y subsidios al sector de la energía. Ello se lograría asegurando que el gasto llegue solo a los beneficiarios a los que está destinado. Véase Cavallo y Serebrisky (2016); *Ibíd.*

en 2021, creciendo al 5,8%. Este escenario implica que, para la segunda mitad de 2020, ya la pandemia está controlada. Sin embargo, el organismo multilateral destaca que si la pandemia se extiende en 2020, la contracción de la economía sería aún mayor, de más del 5% del PIB. Mas aún, si resurge en 2021, sería una recesión mundial más prolongada, ya que no habría crecimiento ese año⁹². Este escenario de mayor gravedad implicaría una recuperación económica más lenta y en mayor tiempo.

Aun en el escenario de rápida recuperación, la crisis del Covid-19 puede generar retrocesos en las ganancias que ha experimentado la región. Para América Latina esto implica pasar de una expectativa de crecimiento del 2,0% en 2020 y del 2,4% en 2021, a una expectativa de caída del producto del 5,2% en 2020 y una recuperación del 3,4% en 2021. Si el escenario de rápida recuperación es cierto, significaría que a finales de 2021 el PIB de ALC sería un 98% del producto de finales de 2019 o similar al producto de finales de 2016.

En términos de infraestructura, la crisis ha puesto en evidencia el retraso en las redes y capacidad digital de la región. La posibilidad de reducir el impacto económico de la cuarentena está relacionada a la capacidad de poder implementar efectivamente el teletrabajo. En la región, solo 8% de la población tiene acceso a líneas de banda ancha fija, por debajo del promedio de América Latina y una cuarta parte de los niveles de la OCDE.⁹³ Esto no solo tiene impactos en productividad. La educación a distancia es solo posible si hay infraestructura digital para los colegios: conectividad de las escuelas, plataformas digitales, tutoría virtual, repositorios digitales y paquetes de recursos digitales. Solo Colombia tiene un desarrollo de paquetes de recursos digitales, y Colombia y Perú han desarrollado repositorios centrales de contenidos. La región presenta retrasos en los demás aspectos, donde destacan los temas de conectividad.⁹⁴ Por lo tanto, dentro de la agenda planteada en este libro, la infraestructura digital que se propone es un tema para priorizar.

En los aspectos fiscales, la crisis resalta la necesidad de una agenda integral de reformas para la región. Cuando se comenzó a editar este libro, muchos de los países de ALC tenían posiciones fiscales difíciles pero sostenibles. En el área andina, tres de los cuatro países estaban en una posición fiscal sostenible, es decir: no tenían que ajustar su resultado fiscal para mantener la deuda estable. La

92 FMI (2020a) y FMI (2020b).

93 BID (2020a).

94 Estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la base de Arias et al. (2019).

crisis va a deteriorar los balances fiscales. A su vez, los impactos en el crecimiento y en la caída del precio de los productos primarios van a disminuir los ingresos fiscales. Por otro lado, los gobiernos han decidido implementar programas de apoyo a la población y al sector empresarial en medio de la crisis, con significativos costos fiscales. Según el FMI, en enero de 2020 se preveía que los países de la región tendrían un déficit promedio de 2,7% del PIB. En abril se estimaba un déficit de 6,0%, es decir, un deterioro en promedio de 3,3% del PIB.⁹⁵ Y aunque para 2021 se espera una reducción del déficit a 3,8%, todavía sería 1,6% superior a la proyección de enero. Como resultado de esta situación, las deudas públicas se van a incrementar. Por lo tanto, una vez que la economía retome la senda de crecimiento, será inevitable un ajuste ante el mayor stock de deuda y cambios estructurales en el resultado fiscal. Sin embargo, como se verá más adelante, el libro plantea un menú de opciones de medidas fiscales que más que duplican las necesidades de recursos para invertir. Por lo tanto, hay opciones para recobrar la sostenibilidad fiscal y embarcarse en una agenda de crecimiento.

La crisis también refuerza la necesidad de atender los problemas de acceso al crédito que se evidencian en la región. En particular, las cuarentenas necesarias para evitar el colapso del sector de salud y distribuir en el tiempo los impactos de la pandemia tienen impactos en el sector empresarial. Sin un mercado de crédito adecuado, las empresas tienen que acudir a su propia liquidez para atender la falta de ingresos y pagar compromisos. En este sentido, por ejemplo, en Perú, la mediana de la razón entre liquidez y gastos operativos es de 3 meses y en Ecuador 36 días. Sin embargo, si vemos el cuartil con menos liquidez, en Perú es 27 días y en Ecuador 26. En cuanto a los sectores afectados, en el caso de Perú, por ejemplo, en los rubros de alimentos, construcción, hospedaje, restaurantes y otra manufactura, el 25% de las empresas más vulnerables tendrían aún menos de 27 días. Obviamente, las empresas pequeñas van a ser las más afectadas. En Ecuador, analizando por tamaño, el 25% de las pyme tiene menos de 16 días de liquidez.⁹⁶ La agenda planteada en este libro ya tocaba los problemas de acceso al crédito. Esta crisis la hace aún más relevante para la región.

Finalmente, esta crisis hace más urgente la necesidad de una política social de aseguramiento. La combinación de una crisis de salud, con impactos temporales en el mercado de trabajo —según las expectativas descritas anteriormente—, destaca la falta de sistemas efectivos de aseguramiento para la salud y el empleo.

95 FMI (2020a) y FMI (2020b).

96 Cálculos propios usando los estados financieros de las empresas declarados a la Superintendencia de Compañías de Ecuador y la Encuesta Económica Anual 2018 de Perú.

Solo las cuarentenas, es decir la falta de ingreso por mantenerse en casa, aun incluyendo los distintos programas de apoyo anunciados en la región, pueden aumentar la pobreza entre un 8% y un 14%. Esto implicaría una contracción de la clase media, en particular la clase media consolidada, que caería entre un 8% y un 17%.⁹⁷ Claramente, un seguro de desempleo hubiera contribuido a que el impacto fuera menor. De la misma manera, la falta de aseguramiento médico va a afectar la capacidad de las autoridades de manejar la emergencia de salud, al poner mayor demanda en los servicios públicos y las emergencias de hospitales. Es por esto que la agenda de generar un amplio esquema de aseguramiento, como se propone en este libro, es clave para el futuro.

A pesar de la crisis que vive la región al momento de escribirse este libro, en los años por venir serán todavía más vigentes las propuestas que contiene.

Es posible esperar un mayor impulso para ampliar la clase media, de modo que llegue a alcanzar más del 70% de la población; reducir aún más la pobreza, por debajo del 10%, y eliminar de forma definitiva la pobreza extrema. Para lograr esta gran transformación social en ALC, se requieren grandes pactos sociales alrededor de políticas públicas que impulsen altas tasas de crecimiento inclusivo y sostenible, de manera que en 20 años los países de esta región, uno tras otro, puedan convertirse en economías desarrolladas.

Referencias

- Acemoglu, D. 2009. *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Aedo, I. y C. Walker. 2012. *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Arias Ortiz, E, J. Eusebio, M. Pérez Alfaro, M. Vásquez y P. Zoido, , 2019, *Del papel a la nube: Cómo guiar la transformación digital de los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED)*, Nota Técnica IDB-TN-1660, Washington, DC: BID
- Aschauer, D. A. 1989. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23: 177-200.
- Banco Mundial. 2014. *Measuring Firm Performance in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2015a. *Doing Business*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2015b. *Five Trends in the fight against extreme poverty in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2017. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2019a. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2019b. *Indicadores mundiales de buen gobierno*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barro, R. y J. Lee. 2018. *A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010*. Documento de trabajo Núm. 15902). Cambridge, MA: NBER.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. *Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo*. Washington, D.C.: BID.
- . 2015. *Infraestructura, logística y conectividad: uniendo a las Américas*. Washington, D.C.: BID.
- . 2016a. *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- . 2016b. *Tiempo de decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos*. Washington, D.C.: BID.
- . 2017. *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2017*. Washington, D.C.: BID.
- . 2019. *Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social*. Washington, D.C.: BID.
- . 2020a. *DigiLAC*. Washington, D.C.: BID. Disponible en [digilac.iadb.org](https://www.digilac.iadb.org)
- . 2020b. *Sociómetro*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://www.iadb.org/en/sociometro-bid/sociometro-bid>

- BID y Atlantic Council. 2017. *Latin America and the Caribbean 2030. Future Scenarios*. Washington, D.C.: BID y Atlantic Council.
- BID, CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2019. Datos de base tributaria.
- BID, CEPAL y WWF (World Wild Fund). 2015. *The Climate and Development Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID, CEPAL y WWF.
- BID y CIAT. 2017. Base de datos tributaria. Washington, D.C.: BID y CIAT.
- Blyde, J. S. (coord.). 2014. *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Washington, D.C.: BID.
- Bolio, E., J. Romes, T. Lajous, J. Manyka, M. Rossé y E. Ramírez. 2014. *A tale of two Mexico's: Growth and prosperity in a two-speed economy*. México: McKinsey Global Institute.
- Casaburi, G., C. Suaznábar y J. Llisterri. 2016. "Extensión tecnológica para PyME". En: J. C. Navarro y J. Olivari (eds.), *La política de innovación en América Latina y el Caribe: nuevos caminos*. Washington, D.C.: BID.
- Cavallo, E. y T. Serebrisky (eds.). 2016. *Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016a. *La Nueva Revolución Digital. De la Internet del Consumo a la Internet de la Producción*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2016b. *Tributación para el crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2017a. *Estadísticas e indicadores de CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en www.estadisticas.cepal.org.
- . 2017b. *Mercado Digital Regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL e IEF (Instituto de Estudios Fiscales). 2014. *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*. Madrid: CEPAL e IEF.
- Cerina, F. y F. Manca. 2012. *Catch me if you learn: Development-specific education and economic growth*. Cagliari: Centro Ricerche Economiche Nord Sud (CRENOS).
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2017. Consulta de la página web www.ciat.org. Panamá: CIAT.
- Cruces, G. y L. Gasparini. 2013. *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente*. La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Dabla-Norris, E., K. Kochhar, S. Suphaphiphat, F. Ricka y T. Evidiki. 2015. *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Washington, D.C.: FMI.
- de la Cruz, R., L. Andrián y M. Loterszpil (eds.). 2016. *Colombia: hacia un país*

- de altos ingresos con movilidad social*. Washington, D.C.: BID.
- De la Torre, A. y D. Lederman. 2016. *Latin America and the Rise of the South. At a Crossroads*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Evridiki, T. e I. Anayochukwu. 2014. *What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?* Documento de trabajo 14/124, Washington, D.C.: FMI.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2014. *Bridging the Skills and Innovation Gap to Boost Productivity in Latin America*. Ginebra: FEM.
- . 2016a. *América Latina es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?* Ginebra: FEM.
- . 2016b. *Índice de Competitividad Global*. Ginebra: FEM.
- . 2016c. *Informe de Competitividad Global 2015-2016*. Ginebra: FEM.
- . 2017. *Índice de Competitividad Global*. Ginebra: FEM.
- Fernández Arias, E. y S. Rodríguez-Apolinar. 2016. *The Productivity Gap in Latin America: Lessons from 50 Years of Development*. Washington, D.C.: BID y FMI.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2016. *Perspectivas de la economía mundial (WEO)*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2019. *Perspectivas de la economía mundial (WEO)*. Washington, D.C.: BID.
- . 2020a. *Perspectivas de la economía mundial (WEO)*. Washington, D.C.: BID.
- . 2020b. *Perspectivas de la economía mundial (WEO)*. Washington, D.C.: BID.
- García de Fanelli, A. 2013. *Training the 21st Century Knowledge Workers: Higher Education and Workforce Development in Latin America*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Giambona, E., J. Graham y C. Harvey. 2016. *The Management of Political Risk*. Duke I&E Research Paper Núm. 2016-32, Durham.
- Giménez, V., O. Prieto, D. Prior y E. Tortosa. 2016. *Impacto de los obstáculos institucionales para incrementar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de la inversión pública en Colombia*. Washington, D.C.: BID.
- Herrera, F., J. Messina, J. Rigolini, L. López Calva, M. Lugo y R. Vakis. 2013. *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ilzetzki et al. 2013. *How big (small?) are fiscal multipliers?* *Journal of Monetary Economics* 60 (2).
- Jansen, M., R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs (eds.). 2011. *Trade and Employment: From Myths to Facts*. Ginebra: OIT.
- Katz, R. 2015. *El Ecosistema y la Economía Digital en América Latina*. Madrid: Fundación Telefónica, Editorial Ariel y CEPAL.
- La Porta, R. y A. Schleifer. 2014. *Informality and Development*. Documento de trabajo Núm. 20205. Cambridge, MA: NBER.

- Latinobarómetro. 2018. Encuestas 2018. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Levy, S. 2016. Where do we come, where are we going? Washington, D.C.: Brookings.
- Manpower Group. 2015. Talent Shortage Survey. Ciudad de México: Manpower Group.
- Manyika, J., S. Lund, J. Bughin, J. Woetzel, K. Stamenov y D. Dhingra. 2016. Digital globalization: The new era of global flows. Nueva York: McKinsey Global Institute.
- Mazzucato, M. 2013. The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. Nueva York: Anthem Press.
- McKinsey Global Institute. 2017. A future that works: automation, employment and productivity. Nueva York: McKinsey Global Institute.
- McKinsey & Company. 2011. Impact d'internet sur l'économie française: Comment internet transforme notre pays. París: McKinsey & Company.
- Mesquita Moreira, M. (coord.) (En colaboración con J. Blyde, C. Volpe Martincus y D. Molina). 2013. *Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- Mesquita Moreira, M., C. Volpe Martincus y J. S. Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Washington, D.C.: BID.
- Moreno, L. A. 2011. *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*. Washington, D.C.: BID.
- Nguyen, H. y P. Jaramillo. 2016. "Institutions and Returns to Firm Innovation: Focus on Latin America." En: J. Thompson Araujo, E. Vostroknutova, K. Wacker y M. Clavijo, *Understanding the Income and Efficiency Gap in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Obando, N. y L. Andrián. 2016. Measuring changes in poverty in Colombia: the 2000s. Nota técnica Núm. 1074. Washington, D.C.: BID.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016a. Innovating Education and Education for Innovation. The power of digital technologies and skills. París: OCDE.
- . 2016b. Official Development Finance for Infrastructure: With a Special Focus on Multilateral Development Banks. París: OCDE.
- . 2016c. Promoting productivity for inclusive growth in Latin America: Better Policies Series. París: OCDE.
- . 2017a. Estándar para el Intercambio Automático de Información Financiera en Materia Fiscal. París: OCDE.
- . 2017b. Tax Revenue Database. París: OCDE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2013. *World Trade Report*. Ginebra: OIT.
- Pagés, C. (ed.). 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde*

- sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Petrobelli, C. y M. Grazi. 2016. "El desempeño de las empresas en América Latina y el Caribe: factores microeconómicos y el rol de la innovación". En: J. C. Navarro y J. Olivari (eds.), *La política de innovación en América Latina y el Caribe: nuevos caminos*. Washington, D.C.: BID.
- Phelps, E. y L. Tilman. 2010. *Wanted: A first national bank for innovation*. Cambridge, MA: Harvard Business Review.
- Rodrik, D. 2015. From welfare state to innovation state. Disponible en <http://www.project-syndicate.org>.
- Schwarzer, H., P. Casalí y F. Bertranou. 2014. *El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OIT.
- Serebrisky, T., A. Suárez-Alemán, D. Margot y M. C. Ramírez. 2013. *Financing infrastructure in Latin America and the Caribbean: how, how much and by whom*. Washington, D.C.: BID.
- Sirkin, H. 2015. *Robots: The Next Industrial Revolution*. Jersey City: Forbes.
- Soares, S., R. Guerrero, F. Veras, M. Medeiros y E. Zepeda. 2007. *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality*. Documento de trabajo Núm. 35. Brasilia: International Poverty Center.
- Sosa, S., T. Evidiki y S. Hye. 2013. *Is the Growth Momentum in Latin America Sustainable?* Washington, D.C.: FMI.
- Stampini, M., M. Sáenz, P. Ibararán y N. Medellí. 2015. *Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina*. Documento de trabajo Núm. 591. Washington, D.C.: BID.
- Tello, M. 2017. *Cadenas de Valor en las Exportaciones de Productos Intensivos en Recursos Naturales en América Latina y el Caribe 1994-2011*. Washington, D.C.: BID.
- The Conference Board. 2019. *Total Economy Database*. Nueva York: The Conference Board.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2013. *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development (UNCTAD/WIR/2013)*. Ginebra: UNCTAD.
- Van Alstyne, M. 2016. *The Owner's Guide to Platform Strategies*. Presentación en el 13th Annual MIT Sloan CIO Symposium: Thriving in the Digital Economy, Massachusetts.
- Volpe Martincus, C. 2016. *Out of the Border Labyrinth: An Assessment of Trade Facilitation Initiatives in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Yépez, T., J. Ramírez, L. Villar y J. Aguilar. 2013. *Infraestructura de transporte en Colombia*. Cuadernos Fedesarrollo 46. Bogotá: Fedesarrollo.
- Yoong, H. 2013. *Assisting Trade Adjustment in Korea. Is it a Facilitating Device for FTA Implementation?* *Journal of International Logistics and Trade*.
- Zwillenberg P., D. Field y D. Dean. 2014. *The Connected World. Greasing the Wheels of the Internet Economy*. Boston, MA: Boston Consulting Group (BCG).

Capítulo 2

Infraestructura para el crecimiento



Como argumentamos en el capítulo anterior, para aumentar el crecimiento de la región, se tiene que aumentar la inversión. En particular, como se argumentó en ese capítulo y continuamos desarrollando en este, la inversión en infraestructura es clave para la región, dada las brechas que existen y su potencial impacto en la productividad. En este capítulo, luego de retomar esta discusión, comenzaremos revisando los principales retos de la región en la provisión de infraestructura. En la segunda parte, discutiremos los principales problemas que explican estos retos. Finalmente, la tercera parte presentará propuestas de políticas para atender estos problemas. Adicionalmente, el capítulo comprende un apéndice con el detalle de los programas de inversión que se sugieren en el capítulo, otro con el detalle de proyectos específicos que podrían incluirse en estos planes y finalmente uno donde se discuten los retos de información estadística en el tema de infraestructura.

El gran vector del crecimiento es la inversión en infraestructura. La inversión en infraestructura pública es una de las dos principales áreas de preocupación para los países de ingresos medios que aspiran a aumentar sus ingresos per cápita y a alcanzar niveles de desarrollo similares a los de los países avanzados. Por otra parte, el desarrollo del mercado de capitales es la segunda área de mayor relevancia en las políticas de crecimiento impulsadas a través de la inversión pública.¹ Invertir en infraestructura implica la movilización de una cantidad significativa de recursos financieros, la cual tiene consecuencias relevantes sobre las estructuras institucionales de los gobiernos. En el contexto de las intervenciones y decisiones de políticas vinculadas a la infraestructura, la participación del sector público es fundamental, debido a que la infraestructura no es solo un bien público relevante para el crecimiento de los países, sino también por las externalidades

1 A. Izquierdo, J. Llopis, U. Muratori y J. J. Ruiz, In Search of Large Per Capita Incomes: How to Prioritize across Productivity Determinants?. Serie de documentos de trabajo del BID No. IDB-WP-680 (Washington, D.C., BID, 2016).

que genera. Los costos asociados a los seguros contra riesgos dificultan que el sector privado invierta en infraestructura tan solo por iniciativa propia y sin la participación de los gobiernos.²

Existen además dos dimensiones que, aun cuando no modifican la importancia de los impactos, requieren una aclaración: i) la primera es que la contribución específica de las inversiones en infraestructura al crecimiento puede estar condicionada no solo por el sector en el que se concentren estas inversiones, sino también por la etapa de desarrollo en que se hallen los países y ii) la segunda es que también es necesario considerar el papel de otros factores que afectan el crecimiento, como el desarrollo financiero, incluso cuando el mayor efecto se produzca a partir de la misma inversión en infraestructura.³ De acuerdo con un enfoque más amplio, como el que se desarrolla en este libro, es además necesario considerar las complementariedades asociadas a la inversión en infraestructura, en particular, el aumento de la productividad general en la economía, el desarrollo de la capacidad institucional, la inversión en recursos humanos (incluidas la salud y la educación), y la reducción de la exclusión social y la desigualdad.

Aumentar la inversión en infraestructura produce impactos macroeconómicos importantes. Los países de la región andina deben invertir más en infraestructura y llegar al nivel de países como China o República de Corea, los cuales han logrado tasas de crecimiento sostenidas del producto interno bruto (PIB) entre un 6% y un 10% anual durante las últimas dos décadas. El caso de China es ilustrativo de lo anterior, ya que allí la inversión en infraestructura alcanzó niveles históricos sostenidos del 8,5% del PIB anual en la primera década de este siglo. Por otra parte, tal como se señala en Izquierdo et al. (2019: 45), “para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los multiplicadores asociados con la inversión pública suelen ser mayores que 1, lo cual señala deficiencias en el stock actual de capital público e implica una oportunidad para promover la actividad económica”.⁴ La decisión sobre los sectores en los cuales focalizar las inversio-

2 A. Izquierdo, F. Navajas y R. Steiner, *Designing a Methodology for Growth based on Infrastructure for LAC Countries* (Washington, D.C., BID, 2018; documento inédito).

3 A. Izquierdo et al. *Ibid.* A. Estache y G. Garsous, *The Impact of Infrastructure on Growth in Developing Countries*, *IFC Economics Notes*.

4 Véase también A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin, *Mejor gasto para Mejores Vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas (Washington, D.C., BID, 2018): “Piénsese en el gran impacto de construir un camino pavimentado que conecta una zona productiva con un puerto en un país en desarrollo que cuenta con tan solo con unos pocos caminos pavimentados (por ejemplo, en República Democrática del Congo) frente al impacto del mismo camino pavimentado en un país con una red de carreteras extensa y de primera calidad (por ejemplo, Suecia). Se podría esperar que el impacto sea mucho mayor en el primer país que en el segundo”.

nes amplifica sus efectos sobre el crecimiento cuando estas se orientan hacia los sectores con mayor potencial de aumento de la productividad. A su vez, los recursos destinados a la inversión pública se deben asignar de manera óptima. Se pueden lograr aumentos significativos de eficiencia en los servicios de infraestructura, que potencialmente impulsan el crecimiento, sin incurrir en mayores compromisos fiscales. Por ejemplo, los análisis de eficiencia realizados por el BID señalan que en Colombia se podría aumentar la eficiencia de la inversión en infraestructura en un 49%, empleando el mismo nivel de inversión.⁵ Además, la falta de mantenimiento y la deficiente calidad de la infraestructura son obstáculos importantes para el crecimiento económico basado en una mayor competitividad. Cabe destacar que, tal como lo señalan Cavallo y Serebrisky (2016),⁶ incrementar la inversión pública requiere el diseño de reglas y objetivos fiscales que destinen una mayor parte de los gastos totales hacia este tipo de inversiones, a la vez que reduzcan los incentivos que inclinan la balanza a favor de los gastos corrientes.⁷

Niveles de acceso a los servicios de infraestructura

Los países andinos deben mejorar sustancialmente sus condiciones de acceso a los servicios de infraestructura. En lo que respecta al desarrollo de la infraestructura y las condiciones de acceso a la misma, los países de la región andina están lejos de las economías más desarrolladas. De acuerdo con el Informe de Competitividad Global (ICG) 2018-19, elaborado por el Foro Económico Mundial (FEM), que clasifica a 140 países según su grado de competitividad, en el denominado “pilar de infraestructura”⁸ Ecuador se ubica en el puesto 59; Colombia, en el 83; Bolivia, en el 102, y Venezuela, en el 118. Estos países se encuentran por debajo de Chile y México, que ocupan las posiciones 41 y 49, respectivamente, y

5 Cálculos propios sobre la base del BID.

6 E. Cavallo y T. Serebrisky (eds), *Ahorrar para desarrollarse. Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Serie Desarrollo en las Américas (Washington, D.C., BID, 2016).

7 Los incentivos que favorecen el crecimiento secular de los gastos corrientes se explican por las asimetrías en cuanto al comportamiento de los gastos corrientes y de capital de la mayoría de los países en desarrollo. El gasto corriente *aumenta* en los buenos tiempos, pero no disminuye en tiempos difíciles. Por su parte, el gasto de capital *baja* en los malos tiempos y no sube en los buenos. M. Ardanaz y A. Izquierdo, *Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times?: New Evidence from Developing Countries*, documento de trabajo No. 838 (Washington, D.C., BID, 2017).

8 A través del pilar de infraestructura se evalúan la calidad y conectividad de la infraestructura de transporte, así como la calidad y el acceso de los servicios públicos en cada país. En el pilar infraestructura se evalúan componentes asociados con la conectividad o el acceso y la calidad de carreteras, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, agua y el sistema eléctrico de un país.

bastante lejos de naciones líderes en materia de infraestructura, como Singapur, Hong Kong y Suiza, que ocupan los tres primeros lugares del *ranking*. Los indicadores sobre infraestructura para la región reflejan la diversidad de problemas que existen en cada sector, así como lo heterogéneos que son los países andinos en cuanto a la calidad y el acceso a la infraestructura y a los servicios públicos conexos, por lo cual es conveniente dar cuenta de los niveles de acceso y principales déficits en este sentido a nivel de la región.

Mejorar el acceso a agua y saneamiento más allá de las ciudades. Los gobiernos locales son los que tienen jurisdicción sobre la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Por lo general, las debilidades institucionales resultan en una baja calidad de estos servicios, especialmente en zonas rurales. La presencia de múltiples agentes y competencias funcionales, así como diversos niveles de autoridad, tanto a nivel central como a nivel local, bajo una estructura descentralizada de prestación de servicios, exige la definición de políticas sectoriales claras y compartidas, como un alto grado de coordinación interinstitucional. Estas políticas deben armonizar los intereses y expectativas de los diferentes agentes con sus objetivos financieros, ambientales, técnicos, de cobertura y calidad de los servicios, de autonomía y de sostenibilidad empresarial, entre otros. Como se observa en el gráfico 2.1, para el año 2000, los países de la región no solo tenían brechas en materia de acceso al servicio de agua potable comparados con los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sino también en comparación con los países de Asia y la Alianza del Pacífico. En Bolivia, la mitad de la población rural no tiene acceso a los servicios de agua y saneamiento. En Colombia, alrededor de un millón y medio de viviendas rurales carecen de acceso a agua y la provisión de agua potable solo cubre el 50% de las conexiones.⁹ Este patrón se repite en el resto de la región. Además, hay temas vinculados con el manejo de los recursos y déficit en la oferta. Por ejemplo, la zona del Pacífico tiene un déficit de 4 metros cúbicos por segundo. De manera similar, hay retos institucionales que superar. Así, en el caso de Ecuador, la descentralización del gasto sin una apropiada cobertura de la recuperación de los costos de los servicios ha hecho que se presenten déficits significativos de inversión en el sector del agua. En lo relacionado con el saneamiento, el problema no solo es rural, sino que se extiende a importantes ciudades y núcleos urbanos. Por ejemplo, en Colombia hay 5 millones de hogares urbanos que no cuentan con un sistema de alcantarillado o bien el acceso al mismo es muy deficiente.

9 R. de la Cruz, L. G. Andrián y M. Loterszpil (eds.), *Colombia: Hacia un país de altos ingresos con movilidad social* (Bogotá, BID, 2016).

Un reto común para la región es la movilización de los recursos necesarios para asegurar el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento, garantizando para ello un sistema de recuperación de costos y cuadros tarifarios autosuficientes que, al mismo tiempo, aseguren la cobertura de la población de menores ingresos.



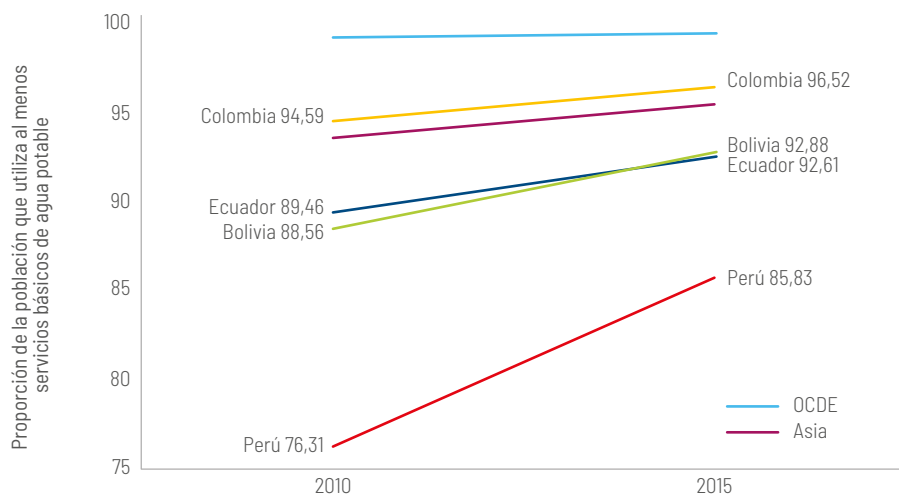
Un reto común para la región es la movilización de los recursos necesarios para asegurar el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento.

En general, los recursos para la inversión en el sector de agua y saneamiento provienen de un financiamiento basado en recursos de origen público, y de recursos de los propios usuarios, a través de los sistemas tarifarios, los cuales requieren un perfeccionamiento orientado a garantizar la autosuficiencia financiera de los servicios. En lo concerniente a la gestión ambiental, existen problemas importantes con relación al manejo sostenible de cuencas, en particular aquellas relacionadas a los ríos urbanos en el caso de Bogotá, Colombia; al Rimac en Perú, y al Rocha en Bolivia. Los altos costos sociales y económicos que deben asumir los países de la región cada vez que ocurren eventos geo-hidro-meteorológicos extremos, evi-

dencian la necesidad de implementar políticas públicas coherentes y sostenibles en el largo plazo para promover el desarrollo de la infraestructura de drenaje urbano, articulándola con la capacidad de regulación temporal que ofrecen los cuerpos hídricos urbanos disponibles. En base a las experiencias de la región, es imprescindible apoyar la puesta en marcha de programas de conservación de las cuencas mediante mecanismos que puedan atraer capitales privados para inversión. Asimismo, es necesario completar esta descripción añadiendo que las brechas de acceso a los servicios de infraestructura tienen significativos impactos sobre la salud humana. Por ejemplo, en los países de la región la tasa de mortalidad por enfermedades relacionadas con la falta de acceso al agua potable es de 1,40 por 100.000 habitantes, cifra que supera a la de los países de ingresos medio-altos (1,16) y de la OCDE (0,38).¹⁰

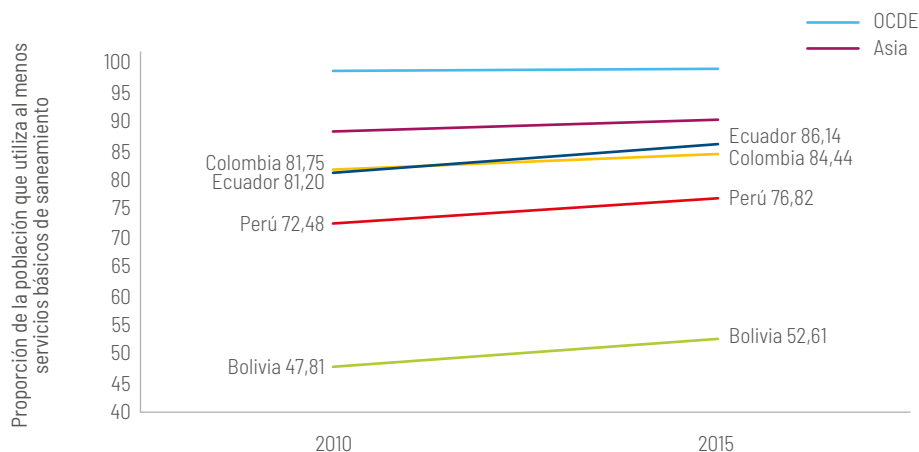
10 Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (Washington, D.C., Banco Mundial, 2019; disponible en <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>).

Gráfico 2.1: Acceso al servicio de agua potable en los países andinos



Fuente: OMS y UNICEF, *Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation (JMP): 2015 Update* (8 de mayo 8). Disponible en <https://www.unwater.org/publications/whounicef-joint-monitoring-program-water-supply-sanitation-jmp-2015-update/>.

Gráfico 2.2: Acceso a saneamiento en los países andinos



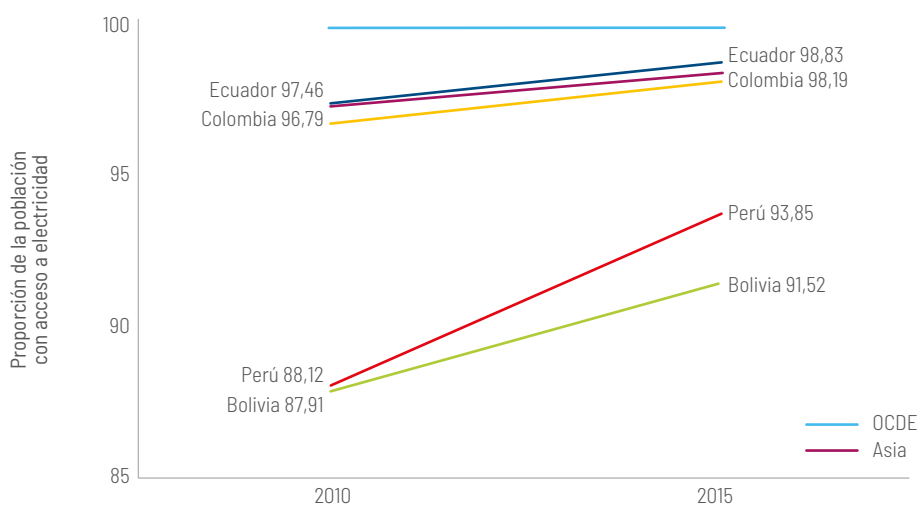
Fuente: OMS y UNICEF (2015).

Asegurar la oferta de energía sostenible. En las últimas dos décadas, los países de la región han realizado inversiones para cerrar las brechas de acceso en cuanto a la provisión de energía eléctrica y, aun cuando se han logrado importantes avances, quedan todavía tareas pendientes por completar: i) terminar de cerrar la

brecha rural; ii) transitar hacia una matriz de generación de energía más eficiente, con particular énfasis en el uso de energías “limpias”, y iii) fortalecer y desarrollar la integración de los mercados eléctricos entre los países de la región y con países externos a la misma. En 2010, Colombia y Ecuador tenían niveles de acceso a la energía eléctrica muy similares a los de los países de Asia emergente. Sin embargo, existía una brecha con la OCDE, debido principalmente a la baja oferta en zonas rurales. Durante la década pasada, los crecimientos de la oferta energética en Bolivia y Perú acercaron a estos dos países a los niveles de cobertura y acceso de Colombia y Ecuador. En cuanto a la generación de energía, la región andina presenta una capacidad de generación por cada 100 personas ligeramente superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC). Además, cabe destacar que, si bien la matriz energética de la región es relativamente “limpia”, dada la presencia de los recursos hídricos, se puede avanzar aún más, incorporando otras fuentes de energías renovables y bajas en carbono. Por otra parte, en lo que tiene que ver con las ganancias de eficiencia, tan solo en el Caribe Colombiano, la introducción de tecnologías y procesos más eficientes, y el uso de fuentes no convencionales de energía renovables, podrían generar ahorros de aproximadamente US\$1.220 millones y disminuir las emisiones de CO₂ en cerca de 2,7 millones de toneladas. Finalmente, los países deberán otorgar mayor importancia a los beneficios de la integración energética, que, entre otros impactos relevantes, permitirían compensar los efectos perjudiciales que los fenómenos de El Niño y La Niña tienen en sus ciclos hidrológicos y, como consecuencia de ello, en la oferta energética.¹¹ Asimismo, el acceso a intercambios internacionales de electricidad permite diversificar las fuentes de suministro en la matriz, al aprovechar la ventaja natural de cuencas complementarias entre países, y reducir los riesgos de desabastecimiento. Teniendo en cuenta las ventajas de las interconexiones internacionales, será necesario oficializar los marcos operativos e institucionales que permitan ampliar el uso de las interconexiones eléctricas regionales.

11 L. Martín, ¡Es Niño! Impacto Económico en la Región Andina, nota técnica No. IDB-TN-951 (Washington, D.C., BID, 2016).

Gráfico 2.3: Acceso a electricidad en los países andinos (porcentaje)



Fuente: AIE (2014).

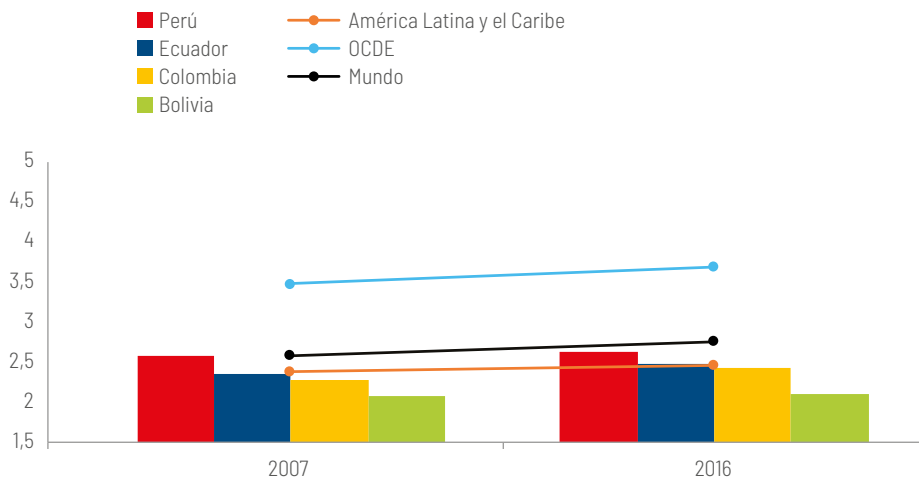
El desafío de la logística y del transporte. Los países andinos han experimentado grandes avances en infraestructura de transporte. Sin embargo, la región aún está muy lejos del nivel de los países emergentes y avanzados¹² (véase el gráfico 2.4). La calidad de las carreteras es deficiente, la infraestructura ferroviaria y portuaria requieren inversiones significativas, y los costos de logística son elevados en relación con los de los países desarrollados. En Perú, la red vial cubre 5.819,1 km de carreteras; la red vial departamental, competencia de los gobiernos regionales, está compuesta por 24.992,3 km, de los cuales solamente se encuentra pavimentado el 10,1%, y la red vial vecinal, competencia de los gobiernos locales, se extiende por 106.794 km, de los cuales hay solamente 1.933 pavimentados (1,8%).¹³ En Colombia, la densidad de la red vial pavimentada también es baja, ya que llega a 530 km por millón de habitantes, cifra inferior a la de países como Brasil (1.066 km) y México (1.188 km), y notablemente por debajo

12 M. E. Rivas, A. Suárez-Alemán y T. Serebrisky, *Hechos estilizados de transporte urbano en América Latina y el Caribe*, nota técnica IDB-TN-1640 (Washington, D.C., BID, 2019); A. Taddia, A. Lecciones aprendidas de los avances y retrocesos de los servicios de transporte público en América Latina, *moviliblog* (Washington, D.C., BID, 27 de marzo de 2018; disponible en <https://blogs.iadb.org/transporte/es/lecciones-aprendidas-de-los-avances-y-retrocesos-de-los-servicios-de-transporte-publico-en-america-latina/>); M. Nevo, A. P. Taddia, R. A. Ríos Flores, J. E. Pérez Fiaño, P. Brennan y P. Ortiz, *Evolución de los sistemas de transporte urbano en América Latina* (Washington, D.C., BID, 2017).

13 Consultoría para la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) para las acciones de mantenimiento y de aquellas dirigidas a garantizar la seguridad vial en el transporte: informe final (Lima, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2018).

de la de Francia (15.945 km).¹⁴ Colombia cuenta con una red vial de 213.000 km, de los cuales solo 25.000 km están pavimentados. Asimismo, la prestación de servicios de transporte de carga presenta significativas ineficiencias. Por ejemplo, en 2011 el recorrido promedio anual de camiones en Estados Unidos ascendía aproximadamente a 106.000 km, mientras que en Colombia era de 56.000 km.¹⁵ Por otra parte, el costo por contenedor de exportación en este país oscila en más de US\$2.300, comparado con el de la OCDE de US\$1.080.¹⁶ En lo relacionado con interconexiones de carreteras regionales, la región andina se caracteriza por tener un gran eje de conexión norte-sur, constituido por la carretera panamericana, y pocas conexiones este-oeste, lo cual hace que existan limitadas posibilidades de comunicación entre los océanos. Esto no solo genera congestión en el eje mencionado, sino que además limita la posibilidad de conexión con otros potenciales mercados de exportación para la región. Finalmente, en lo referente a las políticas de crecimiento de las inversiones en el sector, deberán considerarse los impactos de los proyectos en la sostenibilidad ambiental, y la necesidad de fortalecer sistemas de mantenimiento eficientes para la conservación de los activos existentes y futuros.

Gráfico 2.4: Calidad de la infraestructura de transporte



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2019).

¹⁴ de la Cruz, Adrián y Loterszpil (2016).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la nueva revolución industrial. Los países de la región andina han mostrado patrones similares de crecimiento y requieren incorporarse a la economía digital y a las transformaciones tecnológicas de manera imperiosa. Actualmente, la región presenta rezagos importantes en cuanto al uso y adopción de TIC, lo cual es indispensable para sumarse a la Cuarta Revolución Industrial y a la nueva disrupción digital. Los análisis del Network Readiness Index 2016 del *Global Readiness Index* muestran diferencias en el nivel de avance de las distintas economías andinas.¹⁷ Colombia se destaca en la región por su mayor desarrollo digital relativo¹⁸; Perú y Ecuador presentan menores niveles de desarrollo y, en la mayoría de las dimensiones de este índice, estos países están posicionados entre el tercer y el último cuartil del mundo. Por su parte, Bolivia y Venezuela se encuadran sobre todo en el último cuartil global. El número de suscripciones de banda ancha fija, con una velocidad mínima de entre 256 kbit/s y 2 mbit/s por cada 100 habitantes en Colombia, es menos de la mitad que en Asia, y casi la cuarta parte de la de los países de la OCDE. Además, la región andina se halla por debajo del promedio de los países latinoamericanos (los cuales están ya de por sí alejados de los niveles de la OCDE) en indicadores como el porcentaje de la población cubierta por redes de cuarta generación de banda ancha móvil (4G), o el porcentaje de hogares con acceso a Internet.¹⁹ A esto se suma el hecho de que estos servicios son comparativamente más caros en la región y, por lo tanto, menos accesibles. Los países deberían ampliar la cobertura y la conectividad de la infraestructura de telecomunicaciones, y crear incentivos y mecanismos para extender geográficamente la cobertura del servicio de banda ancha. Cabe considerar que, si bien en los últimos años se han dado pasos importantes para fortalecer el marco legal, institucional y de políticas del sector, aún existen limitaciones estructurales que podrían estar frenando la penetración de las TIC y las posibilidades de acceso para la población. Por lo anterior, son relevantes las complementariedades entre las inversiones públicas y privadas, y la regulación y el control de las prácticas monopólicas en la oferta de servicios. En 2030 no deberían existir brechas digitales en la región. Para lograrlo es necesario continuar ampliando la inversión en infraestructura digital, y promover marcos regulatorios apropiados para el desarrollo de *data centers*,

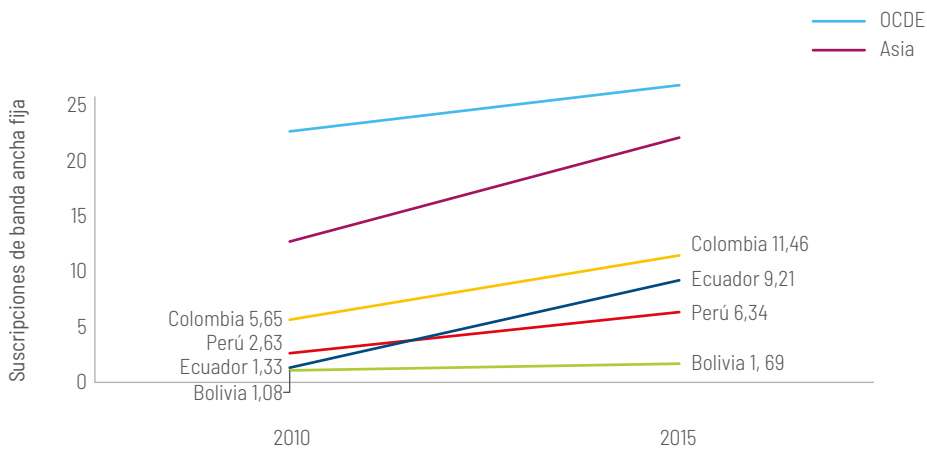
17 S. Baller, S. Dutta y B. Lanvin (eds.), *The Global Information Technology Report 2016. Innovating in the Digital Economy* (Ginebra, FEM, 2016).

18 Según la Gran Encuesta TIC 2017 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a pesar del avance relativo de Colombia, el uso del Internet se asocia principalmente para actividades de comunicación, entretenimiento o búsqueda de información y en menor grado para actividades relacionadas con usos productivos, de generación de conocimiento o de innovación.

19 E. F. Rojas y L. Poveda, *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016* (Santiago de Chile, CEPAL, 2017).

de mejoras en la capilaridad²⁰ de las redes de alta velocidad (fibra óptica), y de la infraestructura de intercambio de tráfico.

Gráfico 2.5: Suscripciones de banda ancha fija con una velocidad mínima entre 256 kbit/s y 2 mbit/s, por cada 100 habitantes



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2019).

Brechas institucionales: el proceso de priorización y planificación ex ante de proyectos de inversión en infraestructura²¹

Uno de los problemas del bajo impacto que puede tener la inversión pública en el crecimiento es la falta de priorización y planificación ex ante. Warner (2014) estima que existe un bajo impacto de la inversión pública en el crecimiento. El grueso de sus recomendaciones de política para que la inversión pública tenga un impacto en el crecimiento en largo plazo se sustenta en las etapas de priorización y planificación: tomar seriamente las cuestiones analíticas y salvaguardar el proceso de toma de decisiones frente a intereses particulares que pueden distorsionar las decisiones de inversión pública.

20 Se refiere a la capacidad de penetración de una red.

21 Esta sección se basa en el informe de E. Contreras et al., Planificación y priorización del gasto de inversión pública en los países andinos (BID, 2020, documento inédito).

Un trabajo previo ha identificado a las etapas de planificación y priorización como puntos débiles en el ciclo de la inversión pública en los países andinos.

Armendáriz et al. (2016)²² identifican que los países región andina tienen fallas en algunas dimensiones como “Guías estratégicas” (como aproximación de la planificación), “Metodologías de preparación y evaluación de proyectos / Precios sociales”, “Evaluación de proyectos” y “Selección de proyectos” (estos últimos tres como aproximación de la priorización). Entre los países de la región andina Colombia es el país que destaca en planificación. Esto parece ser explicado en parte por la gobernanza del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP): el órgano rector del mismo está radicado en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por otro lado, los resultados de Perú en cuanto a la priorización (especialmente en el área de evaluación de proyectos) son superiores al resto de los países, pero con espacio de mejora. Excepto por Perú, la planificación aparece como más fuerte que la priorización de proyectos. Todo lo anterior, parece consistente con los hallazgos de estudios previos (para más detalle, véase Armendáriz et al., 2016).

Excepto en la cobertura de los gobiernos, el marco normativo de los SNIP de la región es adecuado para la planificación y priorización.

Sin embargo, en la práctica se observan falencias. Según un trabajo reciente,²³ en términos generales, la normatividad de los países analizados establece que los proyectos de inversión deben guardar coherencia con los planes de desarrollo nacionales. Asimismo, existe un marco legal y normativo que respalda las responsabilidades, los procedimientos y los instrumentos en el SNIP. Además, todos los proyectos, independientemente de la fuente de financiamiento, deben ser sometidos a aprobación del SNIP, y las asociaciones público-privadas (APP) se rigen por una ley. Sin embargo, Bolivia no cuenta actualmente con una ley de APP. Además, aunque Ecuador, Perú y Colombia existen leyes de APP, los proyectos que involucran este tipo de asociaciones no necesariamente pasan por el SNIP en todos los países.²⁴ Por último, a excepción de Perú, que cubre todos los niveles de gobierno (general, empresas

22 La medición de la eficiencia de la gestión de la inversión pública es un aspecto relativamente reciente en la literatura, siendo Dabla-Norris et. al. (2011) uno de los primeros estudios en el tema. En dicho estudio se estima un índice de eficiencia de la inversión pública en base a cuatro dimensiones que caracterizan un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). No obstante, ese estudio no consideró a la mayoría de los países de América Latina. El trabajo de Armendáriz et al. (2016) ha llenado esta brecha de conocimiento para la ALC.

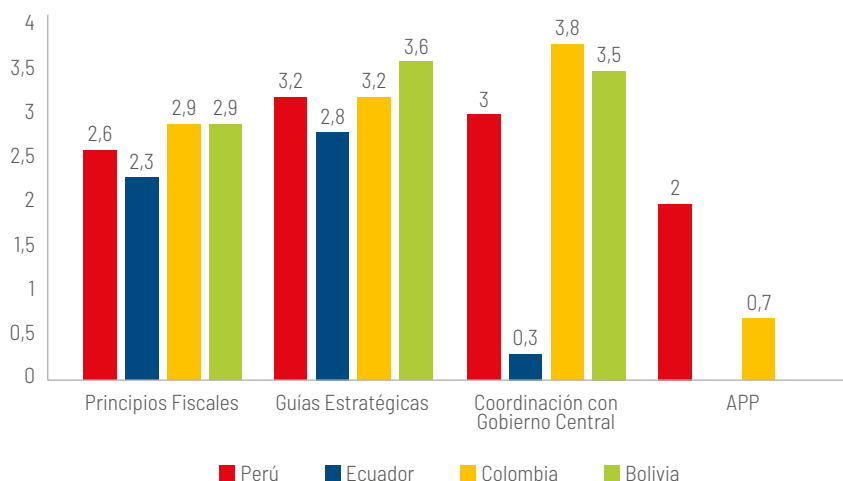
23 Armendáriz, Adrián y Contreras (2020). La evaluación se ha realizado a través de la recolección de información, revisión de la literatura y la construcción de un índice a partir de una encuesta y su validación presencial. La información levantada corresponde a dos dimensiones del ciclo de los proyectos: planificación y priorización.

24 En Perú si la APP conlleva cofinanciamiento público e proyecto de inversión es evaluado en el marco del sistema de inversiones.

públicas y proyectos financiados por terceros [multilaterales y donaciones]), el alcance de los SNIP en Colombia y Ecuador es solo para el gobierno central.

Existen principios fiscales que rigen la planificación en los países andinos, pero los mismos no son completos. El gráfico 2.6 muestra los valores del índice en sus distintas subdimensiones. Como se verá en el capítulo 3, a pesar de que los países analizados tienen reglas fiscales, solo Perú cuenta con una regla que protege la inversión (en forma implícita)²⁵. Así mismo, solo Perú y Colombia cuentan con marcos fiscales de mediano plazo que puedan dar una proyección y planificación agregada del gasto de inversión. Excepto por Colombia, las autoridades de Ecuador y Perú han expresado que existen limitaciones para un trabajo articulado entre los responsables de la planificación y del presupuesto. Finalmente, Perú no realiza un cálculo de los costos de las estrategias o planes sectoriales y/o territoriales.

Gráfico 2.6: Planificación: resultados por subdimensiones



Fuente: Elaboración propia en base a Armendáriz, Andrián y Contreras (2020).

Nota: Los índices están en el rango 0-4, donde 4 es la máxima calificación.

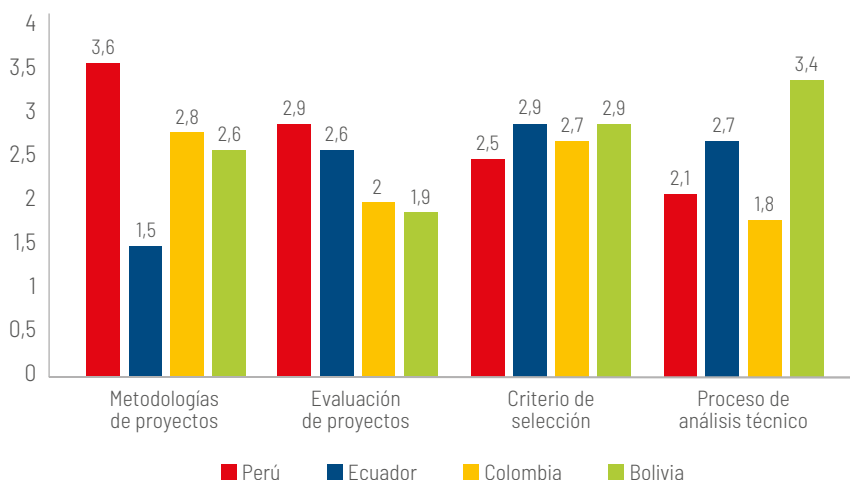
25 Las autoridades ecuatorianas manifiestan que su regla fiscal protege la inversión. Sin embargo, y de acuerdo con las autoridades, la regla fiscal de Ecuador solo dictamina el origen y el destino de los recursos públicos. En este sentido, a pesar de que Ecuador no cuenta con un piso al crecimiento de la inversión pública (o un tope al crecimiento del gasto corriente como en Perú), la regla es más restrictiva en cuanto al ajuste del gasto si se la compara con la regla colombiana, pues esta última solo limita el gasto total del gobierno central, sin discriminar por proyecto o rubro del gasto (corriente versus de capital).

Hay un uso generalizado de guías estratégicas, pero existe espacio para mejorar en cuanto a su alcance y articulación con el resto del ciclo de inversión. Por ejemplo, Colombia no analiza la eficiencia de la inversión de la cartera completa de proyectos de cada sector o territorio, solo proyecto por proyecto. A su vez, en Ecuador y Perú no existe un uso extensivo de incluir objetivos mensurables en los proyectos de inversión. En Ecuador las autoridades también consideran que existe escasa articulación entre la Planificación y la Evaluación ex ante. Por su parte Colombia y Perú manifiestan que dicha articulación es mayor al 85% de los proyectos.

Excepto por Ecuador, los países de la región andina muestran un marco normativo y algún grado de coordinación con los gobiernos subnacionales. Más allá de la normativa legal para el límite de endeudamiento subnacional y transferencias para gastos de capital, el resto de los países manifiestan que existe cierto grado de coordinación con los gobiernos subnacionales en materia de inversión, siendo Colombia y Bolivia los casos más sólidos. También, existen oportunidades de mejoras. En el caso colombiano: (i) no hay articulación en las fuentes de financiamiento de los proyectos; y (ii) solo existe coherencia entre la cartera de proyectos nacionales y subnacionales cuando existe cofinanciación con recursos nacionales. En Perú resalta la falta de un mecanismo formal para coordinar proyectos complejos entre las distintas instituciones, elemento fundamental para muchos de los proyectos transformacionales. Mientras que, Ecuador cuenta con una escasa coordinación para la inversión de los gobiernos subnacionales a través de la planta central que depende de las necesidades a solventar.

Finalmente, los SNIP tienen una cobertura parcial de la planificación de las APP. Los SNIP tienen una responsabilidad parcial en el análisis de los proyectos de AP. En Ecuador, el SNIP es el encargado de analizar dichos proyectos, mientras que en Colombia el DNP tiene la función de analizar la viabilidad y también de hacer un comparativo de costos de la alternativa APP frente a lo que podría costar esa misma solución solo con recursos públicos. Bolivia carece de una ley de APP. Sin embargo, el Viceministerio de Planificación Estratégica del Estado es el responsable de la promoción y atracción de inversiones privadas en diferentes proyectos de inversión pública que puedan realizarse bajo un esquema de Contrato de Alianza Estratégica de inversión conjunta. En Perú, el proyecto de inversión es evaluado en el marco del SNIP, el cual emite una opinión durante el proceso de promoción de la inversión privada. La estructuración financiera es realizada por la agencia de promoción de la inversión privada y evaluada por la dirección general de inversión privada del MEF. Asimismo, cabe destacar, que solo Perú registra y controla de forma sistemática la acumulación de pasivos explícitos y/o contingentes de las APP.

Gráfico 2.7: Priorización: resultados por subdimensiones



Fuente: Elaboración propia en base a Armendáriz, Andrián y Contreras (2020).

Nota: Los índices están en el rango 0-4, donde 4 es la máxima calificación.

Los SNIP poseen metodologías de formulación y elaboración de proyectos, aunque con falencias. El gráfico 2.7 muestra el índice de priorización en las distintas subdimensiones. Los países analizados tienen guías metodológicas generales para formular y elaborar proyectos de inversión, pero solo Perú cuenta con metodologías específicas por sector. A su vez, Colombia y Perú utilizan distintos indicadores de precios sociales,²⁶ mientras que Ecuador solo emplea la tasa social de descuento. Finalmente, en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos para esta tarea, Ecuador es el país con mayores necesidades, ya que no dispone de los recursos necesarios, solo el 32% del personal está capacitado en evaluación socioeconómica de proyectos y no imparte cursos de capacitación.²⁷

La evaluación de proyectos también muestra debilidades. Colombia y Perú utilizan un combo de consultorías y personal de las entidades ejecutoras para los estudios de preinversión. Sin embargo, solo Colombia evalúa la calidad de dichos

26 Colombia utiliza la tasa social de descuento, precio social de la mano de obra y valor social del tiempo. Perú utiliza las tres anteriores más el precio social de las divisas y la tasa social de descuento de largo plazo y el precio social del carbono.

27 Colombia estima que los recursos humanos con que cuenta son adecuados, ya que un 50% de su personal está capacitado en evaluación socioeconómica de proyectos, y ha formado alrededor de 100 personas en los últimos cuatro años. Por su parte, Perú también considera adecuada su dotación de personal, ya que el 100% de sus recursos humanos está capacitado para la tarea, y también ha formado alrededor de 100 personas en los últimos cuatro años.

estudios como “buena”, mientras que Perú y Ecuador los evalúan como “regulares”. Para proyectos complejos, Perú y Ecuador cuentan con análisis más rigurosos. En consonancia con la etapa de planificación, en Perú y Colombia más del 75% de los proyectos son sometidos a una evaluación ex ante de costo-eficiencia o similar.²⁸ Ecuador estima que entre un 26% y un 50% de los proyectos son sometidos a este tipo de análisis. Finalmente, un dato que llama la atención es que ninguno de los proyectos evaluados por los SNIP ha sido rechazado en los últimos años en los tres países.

Los países analizados utilizan las evaluaciones ex ante para tratar de priorizar la inversión; asimismo recurren a otros criterios, como el desarrollo territorial (Ecuador y Colombia), la prioridad estratégica o alineación al plan de desarrollo (Colombia y Perú), la equidad (Colombia) y las brechas de inversión (Colombia, Ecuador y Perú). En Bolivia, el reglamento básico de preinversión, de aplicación obligatoria para todas las entidades públicas, establece la articulación entre la evaluación ex ante y la planificación. Además, en el caso boliviano, las evaluaciones ex ante son efectuadas en la etapa de preinversión y son responsabilidad de cada unidad ejecutora de gasto. Aunque se realizan análisis de riesgos, solo Colombia²⁹ y Perú lo hacen en la etapa de evaluación, mientras que Ecuador solo lo hace en la de implementación. A pesar de lo expresado anteriormente por las autoridades, un gran porcentaje de proyectos entran sin contar con la aprobación o el visto bueno del órgano rector en Perú (100%) o son considerados proyectos excepcionales (10%). En Ecuador solo el 15% entra sin aprobación del SNIP, mientras que en Colombia esta cifra es del 0%, por la función del DNP.

Los problemas: insuficiencia de inversión y brechas de acceso

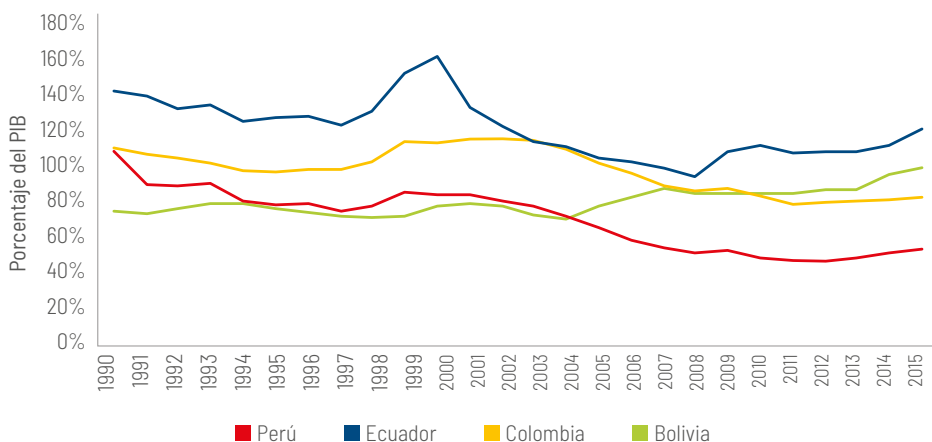
Los países de la región andina no están invirtiendo lo suficiente. A continuación, la variable utilizada para medir la inversión es la formación bruta de capital fijo (FBKF). La FBKF incluye el mejoramiento urbano, las compras de maquinaria industrial y equipos, y la construcción de caminos, vías férreas, escuelas, oficinas, hospitales, viviendas residenciales privadas, edificios comerciales e industriales. El gráfico 2.8 permite apreciar la evolución decreciente del stock de capital público en los países andinos, medido como porcentaje del PIB, lo cual evidencia la caída generalizada de la tasa de inversión en la región. Para alcanzar tasas de

28 Otros criterios pueden ser mínimo costo y costo-beneficio.

29 Colombia realiza el análisis de riesgo en todas las etapas.

inversión similares a las de los países asiáticos, las naciones de la región andina deberán elevar significativamente sus niveles actuales. De manera más relevante, el esfuerzo de inversión pública debería perseguir mejoras significativas en la calidad de la infraestructura actual, así como el mantenimiento apropiado de la misma.³⁰ La falta de inversión en infraestructura genera costosos cuellos de botella para el crecimiento. Evidencia reciente obtenida por el BID, señala que el PIB de Perú podría ser un 42% mayor que en la actualidad si la inversión en infraestructura en 10 años en ese país creciera en un 3,6% anual; en un escenario contrafactual, con menos inversión en infraestructura, de tal manera que la tasa de crecimiento de los stocks de capital en los sectores de infraestructura fuese cero, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB disminuiría a un 1,2%, lo cual significa que al cabo de 10 años, el PIB sería solo un 13% más alto que el actual.³¹

Gráfico 2.8: Stock de capital público en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú



Fuente: Infralatam (2019).

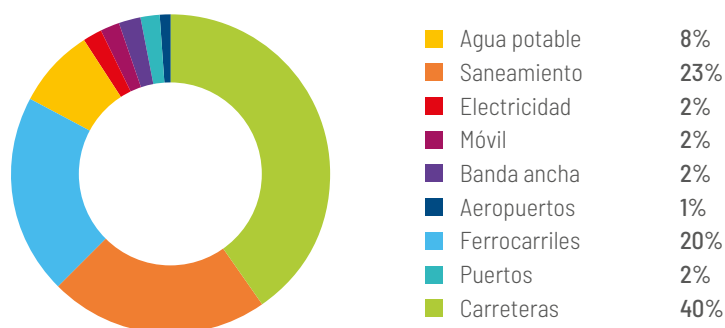
Estimación de brechas para alcanzar niveles de servicios similares a los de los países de la OCDE y composición por servicios. Las denominadas brechas de acceso a los servicios miden déficits de oferta y nivel de cobertura de infraestructura con respecto a otros países y en relación con la evolución de la oferta y la demanda, asumiendo escenarios de crecimiento del PIB y de

30 Las proyecciones sobre escenarios de crecimiento que se incluyen más adelante permiten apreciar la magnitud del esfuerzo de inversión y la importancia de los impactos en el crecimiento de los ingresos, en un período de 20 años.

31 E. Cavallo y A. Powell (coords.), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante* (Washington, D.C., BID, 2019).

la población, así como valores de elasticidades de cada uno de los servicios en relación con las variables independientes. Las estimaciones realizadas para este trabajo indican que, si se asumieran objetivos de niveles de servicios similares al promedio de los países de la OCDE el monto de la denominada brecha horizontal ascendería a US\$868.000 millones (o 123,5% del PIB de la región andina de 2018 a precios corrientes). Los objetivos que se proponen para la cobertura de las brechas pueden variar en función de cuáles sean las metas de políticas y los plazos en los cuáles es factible su cobertura. Así, tomando como *benchmark* a otros grupos de países de ingresos altos y medio-altos para las brechas en ferrocarriles, carreteras y puertos, la brecha horizontal de infraestructura ascendería a US\$272.000 millones³². Considerando diversos sectores, el gráfico 2.9 muestra que el déficit de carreteras es el más importante en la región, pues representa el 40% de la brecha. Si se incluyen en el análisis el sistema ferroviario más los puertos y aeropuertos, los sectores de transporte explican gran parte de la brecha de acceso a los servicios de infraestructura en los países andinos, pues en conjunto estos representan el 64% de la misma. El restante 36% corresponde a saneamiento (23%), agua potable (8%), y electricidad, y banda ancha y móvil, con un 2% cada uno.³³

Gráfico 2.9: Composición de la brecha de infraestructura de los países andinos según sector



Fuente: Elaboración propia, en base a estudios de consultoría.

Nota: Este gráfico toma como referencia la brecha horizontal ajustada de acuerdo con los criterios detallados en la presente sección y en la nota al pie asociada.

32 Estimaciones propias. Es importante notar que para la elaboración de las sendas de inversión que se presentan más adelante se optó por no usar en todos los casos el *benchmark* de los países de la OCDE, al considerar que ello hubiera llevado a un valor total poco factible en el horizonte temporal contemplado por la agenda de crecimiento propuesta. Más concretamente, los sectores en los que se optó por seleccionar metas alternativas son los siguientes: i) ferrocarriles, para el cual se tomó el promedio de la Alianza del Pacífico excluyendo a Chile; ii) carreteras, para el cual se tomó el promedio de un conjunto seleccionado de países de ingresos medio-altos (*lower high income countries*); iii) puertos, para el cual se tomó el promedio de un conjunto de mercados emergentes asiáticos de alto crecimiento.

33 No se han estimado brechas de calidad, aunque se consideran igualmente relevantes.

Los déficits de calidad son igualmente importantes. Tal como se expone en Powell (2016), el problema no es solo la cantidad de infraestructura sino también la calidad. Los ejercicios de estimación de las brechas se refieren únicamente al nivel de acceso a infraestructura básica, y es importante aclarar que no todos los países



Para mejorar la eficiencia y el impacto de la inversión pública en la región andina se deberán implementar reformas que fortalezcan las etapas de planificación y priorización de sus SNIP.

disponen de datos suficientes para incorporar de manera sistemática la dimensión de calidad. Sin embargo, existe evidencia que muestra que la calidad de la infraestructura en los países de la región está muy por debajo de la calidad de las economías avanzadas o de las economías asiáticas, y solo es equivalente a la de África Subsahariana. En efecto, una escala de 1 a 7, la infraestructura de ALC obtuvo una puntuación de 3,5, siendo esta calificación apenas superior a la de África Subsahariana (3,2), y mucho más baja que la de las economías avanzadas (5,5) y de los países asiáticos (4,9).³⁴ La evidencia de los países andinos no es diferente. Un estudio reciente del BID para Perú ilustra el impacto de la falta de calidad sobre el rezago y la brecha de infraestructura física. Según el estudio, al incorporarse en el análisis cinco sectores (agua, saneamiento, telefonía móvil, banda ancha, carreteras, salud y educación), la brecha de calidad de

infraestructura en Perú más que duplica en valor monetario a la brecha de acceso. En el caso de Colombia, entre 1996 y 2011 la eficiencia en el uso del capital físico y humano disponible representó un 74% del promedio de la eficiencia lograda por los países de la OCDE, y menos del 50% de la eficiencia de los países con mayor desarrollo relativo en esta materia. Más del 50% de la ineficiencia en el uso de los factores productivos se explica por ineficiencias en el sector público.³⁵ Entre los obstáculos institucionales que son comunes a los países de la región, los cuales generan ineficiencias en la ejecución de la inversión y limitan el logro de altos estándares de calidad, se destacan la proliferación de normas y licencias requeridas para la ejecución de proyectos, así como los controles

34 A. Powell (coord.), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2016. Tiempo de Decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos* (Washington, D.C., BID, 2016).

35 V. Giménez, O. Prieto, D. Prior y E. Tortosa, *Obstáculos institucionales para incrementar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de la inversión pública en Colombia* (Bogotá, BID, 2015).

y decisiones que se multiplican y superponen sin una adecuada coordinación. Lo anterior trae como consecuencia demoras en la ejecución de los proyectos, mayores costos con respecto a los previstos inicialmente, diseños y obras sin adecuados controles de calidad, deficiencias en los sistemas de vigilancia, defectos constructivos, escasa información pública sobre la inversión, y continuos reclamos de los ciudadanos.

Para mejorar la eficiencia y el impacto de la inversión pública en la región andina se deberán implementar reformas que fortalezcan las etapas de planificación y priorización de sus SNIP. En planificación, es necesario que los países de la región integren el análisis que actualmente hacen a nivel central con los proyectos de los gobiernos subnacionales. Además, se debe avanzar en integrar la información y el análisis de los proyectos, de forma que el análisis no se focalice solamente en los proyectos que dependen del presupuesto central, sino que considere además los financiados por otras fuentes (transferencias, regalías, presupuesto propio de los gobiernos subnacionales). Se deben incorporar también los proyectos de las empresas del Estado. De esta forma, se contaría con una herramienta básica para que la planificación sea efectiva, considerando posibles complementariedades y duplicidades entre todos los proyectos, y no solo entre los financiados por el presupuesto central. En cuanto a la priorización, también se debe avanzar en el desarrollo de metodologías específicas sectoriales y en la actualización de los precios sociales. A su vez, para progresar en el cumplimiento del rol central del SNIP de seleccionar proyectos y asegurar la calidad descartando malos proyectos (que es un desafío transversal en los cuatro países estudiados), es necesario fortalecer la especialización de sus recursos humanos en la evaluación social de proyectos. Lo anterior, además, es un requisito para poder analizar los proyectos si es que el número de proyectos a revisar aumenta debido a la integración de todas las vías de financiamiento y de todos los niveles de gobierno. También es preciso, a nivel de preselección de ideas de proyectos, generar metodologías de identificación de brechas que permitan hacer efectiva la priorización, y generar metodologías ex ante para la formulación y evaluación de los proyectos considerando diferencias en función del tamaño, la complejidad y/o el riesgo de cada uno.

Propuestas de política: impulsar el crecimiento mediante más y mejor inversión en infraestructura

Aumentar la inversión pública en infraestructura y asegurar la calidad de los servicios. Como se discutió en el primer capítulo, los países de la región pueden emprender un esfuerzo de inversión en infraestructura para llegar en 20 años a niveles de ingresos per cápita similares a los de los países desarrollados. En el objetivo estratégico de elevar la inversión en infraestructura en las próximas dos décadas, los niveles de inversión deberían acercarse a las tasas históricas de la región, e incluso superarlas, hasta llevarlas a niveles similares a los de los países asiáticos. Asimismo, es menester desarrollar infraestructura resiliente, para disminuir los impactos y costos del cambio climático, empleando diseños adaptados a las condiciones cambiantes de los terrenos, cursos de agua y clima. El objetivo de un programa de inversión pública de esta magnitud, también está asociado al hecho de proporcionar al sector privado un soporte para aumentar la productividad y el empleo. Además, hay que propiciar el aumento de las inversiones de este sector, generando un ciclo virtuoso de crecimiento y bienestar.

El incremento progresivo de la inversión pública en los países andinos permitiría aumentar sus niveles de ingreso inclusive a niveles cercanos a los de las economías desarrolladas. Si mantienen sus tasas históricas de inversión, los países de la región andina con ingresos per cápita más altos podrían elevar dichos niveles de ingresos de US\$13.000 a cerca de US\$20.000 per cápita en el curso de los próximos dos decenios. Este es un resultado significativo, pero muy inferior al potencial de crecimiento de la región. De manera diferenciada, un incremento progresivo de la inversión pública, compatible con la necesidad de aumentar también los recursos públicos de manera progresiva, podría llevar a los países andinos a los niveles de los países desarrollados en el caso de Colombia y Perú, y de los países de ingresos medios en los casos de las naciones de menor desarrollo relativo, como Bolivia y Ecuador. Bolivia aumentaría el tamaño de su economía en un 117%, pasando de US\$7.000 per cápita a US\$15.000 per cápita, e incorporando el incremento de productividad, llegaría a US\$18.000 per cápita en 25 años. Por el contrario, si Bolivia no hiciera este esfuerzo de inversión, crecería de una manera más modesta hasta llegar en el año 25 a US\$12.000 per cápita. En el caso de Colombia, sin el esfuerzo de inversión adicional, el país pasaría de los actuales US\$13.000 per cápita a US\$22.000 per cápita en 20 años, cifra que sin duda marca un crecimiento importante. No obstante, haciendo el esfuerzo de inversión propuesto, Colombia llegaría a US\$29.000 per cápita, y en 25 años a US\$35.000 per cápita. En Ecuador, con el esfuerzo de inversión adicional, se podría más que duplicar la tasa de crecimiento del PIB de los últimos 20 años,

pasando del 1,2% anual al 2,6%. Esto le permitiría ascender desde los actuales US\$10.000 per cápita hasta US\$17.000 per cápita en 20 años, y a US\$20.000 en 25 años. Finalmente, Perú podría crecer sin un esfuerzo adicional de inversión, pasando de US\$13.000 per cápita a US\$24.000 per cápita, pero –como en los casos anteriores–, con un esfuerzo de inversión adicional, llegaría a US\$31.000 per cápita en 20 años y a US\$39.000 en 25 años.³⁶

Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública. Las brechas de eficiencia de la inversión con relación a la de los países desarrollados son una manifestación del rezago institucional en materia de capacidad de gestión. La calidad institucional tiene mucho que ver con esto último, y las mejoras en el funcionamiento de las instituciones y su articulación con los diferentes niveles del Estado pueden tener impactos significativos. Si el desarrollo de la infraestructura no se planifica de manera adecuada, la eficiencia de los servicios brindados por los activos será baja. La evidencia empírica indica que los mecanismos de información para la rendición de cuentas y la transparencia en relación con la gestión de proyectos son débiles y deben perfeccionarse. Es necesario poner en marcha sistemas unificados y estandarizados, que contengan información para efectuar un análisis claro y acorde a la realidad, es decir, se debe contar con sistemas ajustados a los resultados que se obtienen, así como a los problemas que se enfrentan en la ejecución de los proyectos. A su vez, estos sistemas se deben vincular con mecanismos que faciliten el acceso, el seguimiento y la evaluación de los proyectos mediante la integración y sistematización de la información, y la modernización de la infraestructura tecnológica de soporte para generar y comunicar información.³⁷ La difusión de estas acciones del gobierno también tendrá impactos positivos en las políticas públicas para combatir la corrupción.

Priorizar el cambio climático. La agenda del cambio climático no puede estar ausente de las prioridades de los países de la región andina. Para entender la magnitud del problema, basta con mencionar solo algunos ejemplos. Según el movimiento Greenpeace, cada tres minutos se derrite en el Ártico una superficie

36 Se trata de cálculos propios. Para obtener el efecto de la inversión pública sobre el crecimiento del PIB, se utilizó el valor del multiplicador fiscal estimado por E. Ilzetzki, E. G. Mendoza y C. A. Vegh, *How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?* *Journal of Monetary Economics* 60, No 2: 239-254.

37 Con apoyo del BID, Colombia ha desarrollado una plataforma de información detallada sobre proyectos denominada MapalInversiones, que muestra datos sobre la inversión pública al alcance de la mano, incluido el progreso físico y financiero de cada proyecto de una manera simple e intuitiva. Hasta el momento, MapalInversiones se ha implementado con éxito en Costa Rica, Paraguay y Perú, y está siendo desarrollada en Argentina, Bahamas, Jamaica, y Trinidad y Tobago.

de hielo equivalente a la superficie del estadio Santiago Bernabéu de Madrid,³⁸ y entre 2011 y 2014 Groenlandia perdió 1 billón de toneladas de hielo.³⁹ En este contexto, las contribuciones que pueden realizar los países de la región andina y sus propias políticas públicas de preservación del medio ambiente constituyen una responsabilidad cuyo impacto trasciende a la región.⁴⁰ Las principales prioridades de la región, compatibles con la agenda del cambio climático, serán las inversiones en infraestructura sostenible, energías renovables, transporte, y sistemas de agua y alcantarillado sanitario.⁴¹ Las zonas urbanas son responsables del 70% del consumo de energía y de los gases de efecto invernadero (GEI) relacionados con las emisiones, y cargarán con más del 80% del costo global para la adaptación al cambio climático.⁴² El desarrollo de las ciudades también está generando amenazas sobre la movilidad en términos de transporte y congestión de tránsito, ya que esto conduce a la mala calidad del aire, lo que a su vez influye en la vida de las personas de una manera que hasta hoy no tiene precedentes. En la actualidad, en ciudades como Bogotá y Lima, se están utilizando más de 2 horas para ir y volver del trabajo; los impactos de estos largos traslados sobre la salud de las personas, su conexión con sus familias, y la calidad de vida son aún desconocidos. Los desafíos son múltiples, y se extienden desde la incorporación de la dimensión del cambio climático en los proyectos hasta el empuje del sector privado y la promoción de un mercado secundario para valores relacionados con la infraestructura sostenible, como los denominados “bonos verdes”.

38 Véase la página www.greenpeace.es.

39 R. Gómez, “El Ártico lanza una llamada de socorro”, *El País*, 7 de agosto de 2016.

40 La estructura de las emisiones de América Latina y el Caribe (ALC) muestra que las mayores fuentes corresponden al sector energético (electricidad y calefacción, manufactura y construcción, transporte, otra quema de combustibles fósiles y emisiones fugitivas), el cual participa con el 42% del total correspondiente a la región, seguido de la agricultura (28%), y del cambio de uso del suelo y la silvicultura (21%). CEPAL, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (Santiago de Chile, CEPAL, 2014).

41 Tan solo en el campo de las energías renovables se prevé que la inversión necesaria de nueva generación para lograr las metas de 2° C del Acuerdo de París debería alcanzar montos de US\$6.900 millones durante 25 años. Bloomberg New Energy Finance, “Mapping the Gap: El camino de París”, 27 de enero de 2016; disponible en <https://about.bnef.com/blog/mapping-the-gap-the-road-from-paris/>.

42 Varios países de la región han comenzado a implementar medidas de mitigación; alrededor de 45 ciudades de América Latina han optado por poner en marcha sistemas de transporte rápido por autobús y han comenzado a aplicarse medidas tributarias al uso de vehículos y al precio de los combustibles, las cuales pueden contribuir a la recaudación y, al mismo tiempo, tener efectos positivos sobre el medio ambiente. CEPAL, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (Santiago de Chile, CEPAL, 2014).

Referencias

- AIE (Agencia Internacional de la Energía). 2014. *Annual Energy Outlook 2014 with Projections to 2040*. París: AIE. Disponible en [https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/0383\(2014\).pdf](https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/0383(2014).pdf).
- Ardanaz, M. y A. Izquierdo. 2017. Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries. Documento de trabajo Núm. 838. Washington, D.C.: BID.
- Armendáriz, E., E. Contreras, S. Orozco y G. Parra. 2016. La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina. Washington, D.C.: BID. (Documento inédito.)
- Armendáriz, E., L. Andrián y E. Contreras. 2020. Gestión de la planificación y priorización del gasto de inversión pública en los países andinos. Washington, D.C.: BID. (Documento inédito.) Expenditure
- Baller, S., S. Dutta y B. Lanvin, (eds). 2016. *The Global Information Technology Report 2016: Innovating in the Digital Economy*. Ginebra: FME.
- Banco Mundial. 2019. Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos). Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.
- Bloomberg New Energy Finance. 2016. Mapping the Gap: El camino de París, 27 de enero. Disponible en <https://about.bnef.com/blog/mapping-the-gap-the-road-from-paris/>.
- Cavallo, E. y A. Powell (coords.). 2019. *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe: construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante*. Washington, D.C.: BID.
- Cavallo, E. y T. Serebrisky (eds.). 2016. *Ahorrar para desarrollarse: cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills y C. Papageorgiou. 2011. Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. Documento de trabajo 11/37. Washington D.C.: FMI.
- de la Cruz, R., L. G. Andrián y M. Loterszpil (eds.). 2016. *Colombia: Hacia un país de altos ingresos con movilidad social*. Washington, D.C.: BID.
- Estache, A. y G. Garsous. 2012. The Impact of Infrastructure on Growth in Developing Countries. IFC Economics Notes.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2019. Informe de Competitividad Global 2018-19. Ginebra: FEM.
- Giménez, V., O. Prieto, D. Prior y E. Tortosa. 2015. Obstáculos institucionales para incrementar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de la inversión pública en Colombia. Bogotá: BID.
- Gómez, R. 2016. El Ártico lanza una llamada de socorro. *El País*, 7 de agosto.

- Gupta, S., A. Kangur, C. Papageorgiou y A. Wan. 2014. Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth. *World Economic Development* 57(C): 164-178.
- Izetzki, E., E. G. Mendoza y C. A. Vegh. 2013. How Big(Small?) Are Fiscal Multipliers? *Journal of Monetary Economics* 60(2): 239-254
- Izquierdo, A., J. Llopis, U. Muratori y J. J. Ruiz. 2016. In Search of Large Per Capita Incomes: How to Prioritize across Productivity Determinants? Documento de trabajo Núm. IDB-WP-680. Washington, D.C.: BID.
- Izquierdo, A., F. Navajas y R. Steiner. 2018. Designing a Methodology for Growth based on Infrastructure for LAC Countries. Washington D.C.: BID. (Documento sin publicar.)
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington, D.C.: BID.
- Kamps, C. 2006. New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries, 1960-2001. Documentos del personal del FMI 53 (1): 120-150. Washington, D.C.: FMI.
- Martín, L. 2016. ¡Es Niño! Impacto Económico en la Región Andina. Nota técnica Núm. IDB-TN-951. Washington, D.C.: BID.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas de Perú). 2018. Consultoría para la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) para las acciones de mantenimiento y de aquellas dirigidas a garantizar la seguridad vial en el transporte: informe final. Lima: MEF.
- Nevo, M., A. P. Taddia, R. A. Ríos Flores, J. E. Pérez Fiaño, P. Brennan y P. Ortiz. 2017. *Evolución de los sistemas de transporte urbano en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation (JMP) Update. Disponible en <https://www.unwater.org/publications/whounicef-joint-monitoring-program-water-supply-sanitation-jmp-2015-update/>.
- Powell, A. (coord.). 2016. *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2016. Tiempo de decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos*. Washington D.C.: BID.
- Rivas, M. E., A. Suárez-Alemán y T. Serebrisky. 2019. Hechos estilizados de transporte urbano en América Latina y el Caribe. Nota técnica IDB-TN-1640. Washington D.C.: BID.
- Rojas, E. F. y L. Poveda. 2017. *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Taddia, A. 2018. Lecciones aprendidas de los avances y retrocesos de los servicios de transporte público en América Latina. Moviliblog, 27 de marzo. Washington D.C.: BID. Disponible en <https://blogs.iadb.org/transporte/es/lecciones-aprendidas-de-los-avances-y-retrocesos-de-los-servicios-de-transporte-publico-en-america-latina/>
- Warner, A. 2014. Public Investment as an Engine of Growth. Documento de trabajo WP/14/148. Washington, D.C.: FMI.

Anexo 2.1

Programa de inversión en infraestructura en los países de la región andina para el cierre de brechas de largo plazo

Los países de la región andina están en condiciones de emprender un esfuerzo de mayor inversión en infraestructura, el cual, dependiendo del tamaño de las brechas de acceso y costos de producción, podría iniciar el camino hacia la obtención de ingresos similares al de los países desarrollados en el caso de Colombia y Perú, y de ingresos medios, en los casos de Bolivia y Ecuador. Los siguientes gráficos representan este esfuerzo adicional que, si bien ostentaría variaciones por país, de manera general, arrojaría resultados de gran impacto sobre el bienestar de las poblaciones beneficiarias.

La inversión a partir del año 2019 se definió de acuerdo con el concepto básico y económico de la inversión bruta: inversión neta o variación del stock de capital del final de período con respecto al de inicio del período, sumado a la depreciación del capital del inicio de período. En cuanto a la primera, se aproximó a través de la inversión para el cierre de la brecha, pues se refiere al nuevo stock de capital. Además, se asumió que esta crece a una tasa anual del 2,5%. En cuanto a la segunda, se utilizó la tasa de depreciación según la metodología del FMI,⁴³ igual a un 3,55% para Perú, Colombia y Ecuador, y a un 2,5% para Bolivia. A su vez, se asumió que la depreciación es repuesta en un 100%. El stock de capital, necesario para estimar la depreciación repuesta, se calculó también siguiendo la metodología del FMI, que a su vez sigue lo estipulado en Gupta et al. (2014)⁴⁴ y Kamps (2006)⁴⁵. De esta forma, los gráficos muestran la inversión en infraestructura proyectada hasta 2038 para Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia. Es claro que para Colombia y Ecuador el cierre de la brecha exige un importante salto en el nivel de inversión en 2019. Esto refleja que en estos últimos dos países es necesario, primero, dar un gran impulso que suponga un aumento gradual más allá de los ritmos planteados por el cierre de la brecha. Una vez producido este incremento, ambos países podrían mantener sostenidamente las altas tasas de inversión. Cabe también aclarar que la brecha calculada para estas estimaciones solo abarca la dimensión del acceso básico por parte de la población, y no considera ni incluye en su medición la dimensión de calidad de la infraestructura.

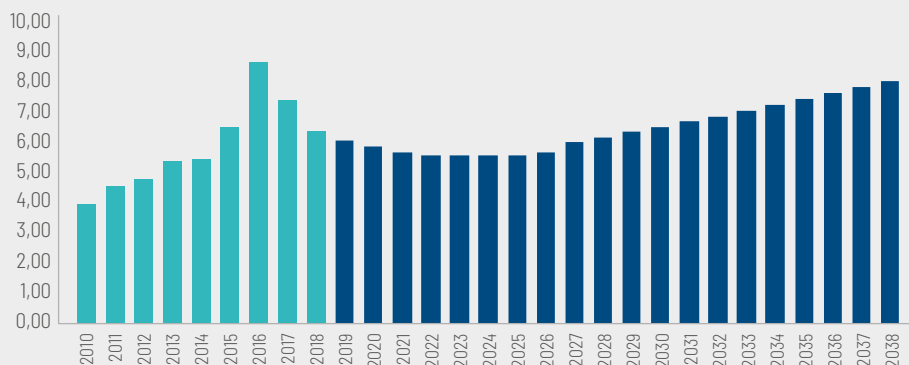
43 Metodología correspondiente a la elaboración de la base de datos *IMF Investment and Capital Stock Dataset*.

44 S. Gupta, A. Kangur, Ch. Papageorgiou y A. Wan (2014), "Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth, *World Economic Development* 57, C: 164-178.

45 Ch. Kamps, *New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries, 1960-2001*. IFM Staff Papers 53, No 1:120-150 (Washington, D.C., FMI, 2006).

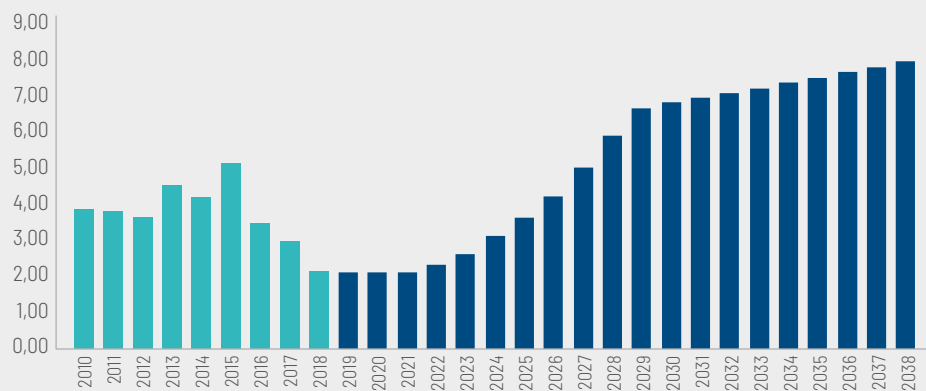
tura. Es muy probable que este aspecto eleve el costo de la brecha para todos los países, y supondría un esfuerzo adicional en términos de inversión.⁴⁶

Gráfico A2.1.1: Senda de inversión de Bolivia para el cierre de la brecha de largo plazo de infraestructura de acceso básico (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FMI, Infralatam; Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2019).

Gráfico A2.1.2: Senda de inversión de Ecuador para el cierre de la brecha de largo plazo de infraestructura de acceso básico, 2019-38 (porcentaje del PIB)

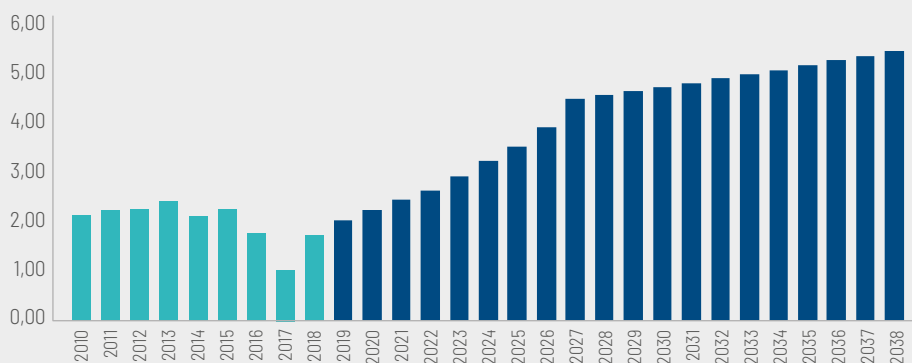


Fuente: Elaboración propia en base a FMI, Infralatam; Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2019).

Nota: Durante el período 2019-21 se asumió una inversión en infraestructura constante debido a que Ecuador se encuentra dentro de un programa de restricción fiscal por parte del FMI en esos años.

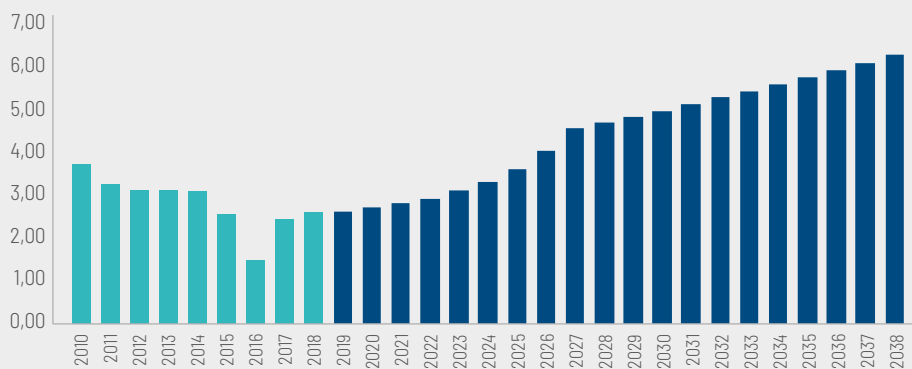
46 Estimaciones propias. Dada la dificultad de estimar el valor monetario del stock de infraestructura en cada país, se aproximará este monto a través del stock de capital público, variable provista por el FMI. En los próximos 20 años, los países andinos también deberán realizar un desembolso para el mantenimiento de la infraestructura. Este gasto debe incluir tanto a la infraestructura nueva como a la existente. Los promedios sobre el impacto de estos gastos en el PIB han sido del 3,89% para Perú, del 3,06% para Colombia, del 3,10% para Ecuador y del 4,39% para Bolivia.

Gráfico A2.1.3: Senda de inversión de Colombia para el cierre de la brecha de largo plazo de infraestructura de acceso básico, 2019-38 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a FMI, Infralatom, Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2019).

Gráfico A2.1.4: Senda de inversión de Perú para el cierre de la brecha de largo plazo de infraestructura de acceso básico, 2019-38 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FMI, Infralatom; Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2019).

Anexo 2.2

Proyectos transformacionales

El cierre de las brechas debe lograrse mediante la inversión en proyectos de gran impacto que atiendan las necesidades más perentorias de los distintos sectores de infraestructura, y logren de ese modo dinamizar la economía y mejorar la calidad de vida de la población. En este sentido, el BID ha identificado un conjunto de proyectos potencialmente transformacionales que darían valor al *stock* de la infraestructura existente, mejorarían la integración de las distintas subregiones de los países andinos con el resto del mundo, incrementarían la eficiencia en la provisión de servicios, y contribuirían a aumentar la productividad de la economía y a generar mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía, con una mayor equidad social. Estos programas representan una inversión de al menos US\$63.000 millones. Sin embargo, cabe destacar que se trata de proyectos que se suman al esfuerzo que se debe seguir haciendo, por ejemplo, en la generación y la distribución nacional, el avance en las redes fluviales nacionales, etc.

Agua y saneamiento

En el sector agua, una prioridad es la cobertura universal, integrando el campo al servicio. Esto permitiría mejorar la salud pública y reducir las enfermedades (infecciosas, respiratorias, gastrointestinales), así como la mortalidad infantil, elevando la calidad de vida e incrementando la productividad de la población. Además, promovería nuevos espacios para emprendimientos inmobiliarios con un impacto económico y social, y disminuiría los costos laborales. Entre las inversiones en esta área están el Plan Todos Somos Pacífico en Colombia, el Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural en Ecuador, y los programas de intervenciones rurales integrales (que van más allá del acceso a agua y saneamiento) en Bolivia, Colombia y Perú.

Una segunda área de acción abarcaría una mejor gestión de los recursos, con el manejo del tránsito desde la cordillera y el océano hacia la ciudad. Esto permitiría reducir el déficit de agua potable y optimizar la seguridad hídrica regional. De este modo, se lograría una disminución de los costos fijos de provisión de servicios, así como de la volatilidad de la disponibilidad de agua por razones atmosféricas, y se incorporaría tecnología para incrementar la disponibilidad de agua potable. Los proyectos en estas áreas están asociados con el plan de adecuación y modernización de la gestión de recursos hídricos en Perú, el Programa de Mejoramiento

de la Calidad y el Control de los Recursos Hídricos en la cuenca del Río RIMAC, y el programa de fuentes alternativas de agua en la Costa del Pacífico en Perú.

En paralelo, es importante que se trabaje en el saneamiento y la descontaminación de las cuencas. Esto permitiría aumentar la eficacia de los sectores productivos y de los servicios que utilizan los recursos hídricos, expandir los espacios verdes, impulsar el crecimiento ordenado del uso del suelo, mejorar la salud pública e incrementar la biodiversidad. Entre las intervenciones en esta área, cabe contar el programa integral de mejoramiento de la calidad de los recursos hídricos de la cuenca del Río Bogotá, el desarrollo integral de empresas de acueducto y alcantarillado urbanas en Colombia, el programa de descontaminación de los ríos de Quito (Vindobona) en Ecuador, el programa de mejora de la calidad de los servicios de agua y saneamiento en las empresas prestadoras de servicios de saneamiento de Perú, y el programa de saneamiento integral Cuenca del Río Rocha en Bolivia.

Finalmente, la región tiene que invertir en el manejo de desechos sólidos. Esto permitiría reducir la emisión de GEI (principalmente gas metano), la contaminación del aire y en mantos acuíferos, y la contaminación de suelos aledaños a los depósitos a cielo abierto, así como también producir una mejora en materia de salud pública, gracias a la disminución o eliminación de vectores de transmisión de enfermedades. Esto posibilitaría la integración de zonas postergadas para la construcción de viviendas, la generación de energía con gas metano, y brindaría incentivos para promover la industria del reciclaje. En esta área cabe mencionar el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos de Ecuador.

Logística y transporte

En el sector de transporte, una prioridad sería mejorar la conectividad regional, integrando el océano con la cordillera. Esto sería clave para mejorar la competitividad de la región, incrementar la conectividad y la accesibilidad, reducir el costo logístico y los tiempos de traslado. Se incrementaría la capacidad exportadora y la creación de nuevos emprendimientos productivos y de servicios. Los proyectos identificados en esta área están asociados con la conexión férrea entre el Puerto de Buenaventura y el Puerto de Santa Marta en Colombia, el tramo Quito-Santo Domingo y el proyecto de corredores logísticos en Ecuador, y la rehabilitación y el mantenimiento del Corredor Logístico Este-Oeste en Bolivia.

En paralelo, la región debe trabajar en la integración regional fluvial. Esto permitiría una mejora en la conectividad bioceánica, mejorando la accesibilidad a los océanos Atlántico y Pacífico. Al igual que en el caso anterior, esto permitiría reducir los costos logísticos y aumentar la capacidad de exportación. Además, facilitaría el desarrollo de las zonas adyacentes a las hidrovías. El principal proyecto en esta área es la conexión intermodal férrea-fluvial Roboré-Puerto Carmelo-Rosario entre Bolivia, Paraguay y Argentina.

Finalmente, es fundamental que la región transite hacia la movilidad urbana sostenible. Estas inversiones producirían un cambio en los patrones de desarrollo urbano, aumentarían la velocidad de circulación y reducirían la congestión, lo que al mismo tiempo disminuiría la contaminación y los accidentes fatales. Una estrategia en este sentido fomentaría el uso eficiente de la oferta multimodal de transporte, la incorporación de tecnología (en la operación vehicular, el control de flotas, la tarificación, y la gestión de oferta y demanda, entre otras cosas), así como una reducción de la emisión de GEI. Los proyectos identificados en esta área lo representan: el Programa País de renovación de flota en Bolivia, la profundización de la regulación integrada de transporte urbano y regional en Colombia, el bus de tránsito rápido de Quito, y otros proyectos complementarios de transporte público tanto en Quito como en otras ciudades de Ecuador. En Perú cabe destacar el ferrocarril de las cercanías de Lima, el mayor desarrollo de la red del metro en Lima Metropolitana y Callao, la mejora de la conectividad vial interurbana de acceso a la capital, y los sistemas integrados de movilidad urbana sostenible.

Energía

En el sector de energía, una prioridad será profundizar la integración energética. Esto permitirá aprovechar las economías de escala sectoriales y el posicionamiento estratégico de ciertos recursos de la región. Asimismo, permitiría la apertura de nuevos mercados regionales, una mayor seguridad energética y la captura de la complementariedad hidrológica regional. En consecuencia, se estaría trabajando en la optimización del uso de los recursos energéticos para la producción nacional y la reducción del costo marginal de la energía eléctrica. Asimismo, se generarían oportunidades, al incrementar el interés en el desarrollo de proyectos productivos, gracias a la reducción o estabilización del costo de la energía, y a una mayor confiabilidad y calidad del servicio. En este sentido, entre los proyectos identificados, cabe mencionar, en el caso de Colombia, los de acceso universal y de reforma regulatoria del mercado de energía mayorista, de integración energética regional y digitalización. En el caso de Ecuador, se destacan

la integración regional eléctrica utilizando energía renovable y el acceso universal a la energía. En Perú, cabe citar la interconexión eléctrica 500kV Perú-Ecuador y el gasoducto sur; y, finalmente, la interconexión eléctrica Bolivia-Brasil.

Una segunda área es la energía limpia, es decir: cero emisiones de dióxido de carbono (CO₂). Esta estrategia permitiría el uso eficiente de los recursos renovables disponibles, la reducción de la contaminación producida por los GEI, la mejora de la seguridad energética y el incremento de cobertura en zonas aisladas. Esto abriría la puerta a la posibilidad de generar intercambios de energía eléctrica limpia entre regiones, y facilitaría la descentralización urbana. Destacan aquí el programa de eficiencia energética del Caribe colombiano, los programas de cero combustibles fósiles en las Islas Galápagos, y el uso masivo de la electricidad eficiente en Ecuador, así como la electrificación renovable de Iquitos.

Finalmente, una última área en energía corresponde a la explotación del litio. Esto permitiría incrementar la IED y podría ser el primer paso para generar un desarrollo industrial del sector. Más aún, la región podría aprovechar este recurso para generar un *cluster* alrededor del sector. Esto incluye la explotación sostenible del mineral en Bolivia y Perú.

Tecnologías de la información y la comunicación

En el campo digital, el paso fundamental es adoptar una estrategia o agenda nacional en este tema. Esta agenda comienza con la revisión del marco institucional, legal, regulatorio y de política. Con ello, se esperaría que aumente la demanda del espacio radioeléctrico, y así generar recursos por la licitación del mismo. De esta forma, se podrían financiar los requerimientos de inversión, que se estiman en US\$4.200 millones en inversión pública, complementados por US\$11.700 millones en inversión privada (de los cuales US\$6.600 millones corresponderían a la adquisición del espectro). Las reformas institucionales requeridas dependen de las condiciones de cada país.

Esta iniciativa no debe sustituir ni desplazar los esfuerzos que se deben hacer en infraestructura social. En este capítulo nos hemos enfocado en la infraestructura productiva. Sin embargo, tal como lo muestran de la Cruz, Andrián y Loterszpil (2016), para Colombia, el mejoramiento de la infraestructura social es uno de los aspectos esenciales para incrementar la calidad de vida de la población y contribuir a la consolidación de la clase media vulnerable. De esta manera, el desarrollo de servicios adecuados de salud y educación en el país son también

un instrumento de infraestructura social de alta importancia. Así, para el sector salud, la inversión necesaria para mejorar el acceso y la calidad de los servicios prestados se calcula en un 0,075% del PIB por año (durante 20 años), mientras que la inversión requerida en el sector educativo sería cercana a un 1,3% del PIB (durante el mismo período de tiempo).

Anexo 2.3

Información estadística sobre inversión en infraestructura

Como argumentan Serebrisky et al. (2018), incluso en el caso de la inversión pública, no siempre existe información confiable, y tanto la opción de recurrir a los datos que ofrece el sistema de cuentas nacionales como la de utilizar el presupuesto general del Estado, tiene sus ventajas e inconvenientes. Ello se debe a que los criterios de contabilización de la inversión no son uniformes, ya que la calidad de las instituciones encargadas de construir esas series es variable. En el caso de la inversión privada (principalmente, proyectos de APP), la información es más escasa, ya que la única opción suele ser la compilación de datos operación por operación, con poco margen para discernir si las fuentes son plenamente confiables.

La base de datos **Investment and Capital Stock Database**, del Fondo Monetario Internacional (FMI), estima la evolución del *stock* de capital público y privado de 170 países a partir de sus estadísticas de formación bruta de capital fijo. Las estimaciones del Fondo parten de una serie de supuestos sobre el *stock* de capital inicial de los países, el cual se asume igual a 0 en 1960. A partir de ese año, se construyen las series de capital considerando montos anuales de inversión que crecen nominalmente a un ritmo del 4% anual hasta llegar al primer valor observado de la serie para cada país. Asimismo, la base del FMI hace varios supuestos sobre la tasa de depreciación de los activos, estableciendo escenarios diferenciados para distintos grupos de países. En el caso de los países de ingresos medios (grupo al que pertenecen todas las economías andinas), se asume que el ritmo de depreciación del capital público aumenta de manera uniforme desde un 2,5% en 1960 hasta un 3,55% en 2015. En cambio, para el capital privado, la serie del FMI utiliza una tasa de depreciación que aumenta de manera uniforme desde un 4,25% en 1960 hasta un 8,3% en 2015.

La base de datos del FMI, también incluye una serie sobre *stock* de capital en forma de APP, la cual, para el caso de los países de ingresos medios, se elabora a partir de información de la base de datos PPI (véase más adelante). La metodología utilizada para construir dicha serie, además se basa en una serie de supuestos sobre el *stock* inicial de capital bajo la forma de APP, que toma un valor de 0 en el año inmediatamente anterior a la primera observación incluida en la base de datos PPI. Para esta serie se asume la misma tasa de depreciación del *stock* de capital público. Cabe mencionar que, a efectos de este estudio, una limitación de la base de datos del FMI es que no produce una serie de *stock* de capital en

infraestructura, debido a que no desagrega los distintos componentes de la formación bruta de capital fijo sobre la que se construye. Véase el sitio web <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/info122216.pdf>.

La base de datos **Private Participation in Infrastructure Database (PPI)**, compilada por el Banco Mundial, ofrece información sobre cerca de 8.000 proyectos de infraestructura ejecutados en 139 países de ingresos medios y bajos de todas las regiones, desde 1984 hasta el primer semestre de 2018 (se descargó la versión disponible para octubre de este último año). Esta base de datos registra la inversión en el año en que se completó el financiamiento. Los proyectos incluidos se han clasificado entre los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones, agua y alcantarillado, con lo que puede considerarse que la mayor parte de los montos registrados en la base de datos corresponden a inversión en infraestructura. Los proyectos incluidos son aquellos en los que: a) el sector privado asume una porción significativa del riesgo operativo; b) el sector privado tiene una participación de al menos el 20% en el contrato de inversión; c) el proyecto sirve al público en general, directa o indirectamente; y d) el proyecto ha alcanzado el cierre financiero después de 1983. Si bien la PPI es la fuente de información estadística más completa de la que se dispone, cabe reconocer la posibilidad de que con la misma se esté subestimando la inversión privada, dado que no todos los proyectos de APP divulgan la misma información (especialmente en el caso de los proyectos de menor tamaño), y los compromisos resultantes de las renegociaciones no siempre se hacen públicos (Serebrisky et al., 2018). Para mayor información, consúltese la página <https://ppi.worldbank.org/methodology/ppi-methodology>.

Por su parte, la iniciativa **Infralatam** constituye un esfuerzo para calcular, bajo criterios homogéneos, el monto al que asciende la inversión en infraestructura económica (agua, energía, telecomunicaciones y transporte) en las economías de ALC. A tal efecto, utiliza datos provenientes de los presupuestos del Estado de 20 países de la región: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. Infralatam contempla las siguientes tipologías de inversión: a) proyectos nuevos o proyectos de mejora y expansión; b) proyectos de reposición; c) gastos de preinversión; d) gastos de mantenimiento. El valor agregado de Infralatam se deriva principalmente del hecho de que excluye del cómputo a los gastos corrientes, los cuales algunos países de la región computan como inversión cuando están relacionados con un proyecto de infraestructura, y porque subtrae de las estadísticas nacionales los montos destinados a infraestructura social (educación,

salud, vivienda, etc.). Infralatam se complementa con los datos de la base PPI para, además, incluir información sobre inversión privada en infraestructura (sin proyectos cancelados, en disputa ni con pagos a los gobiernos, entre otros). Para más detalles, visítese <http://www.infralatam.info/>.

Capítulo 3

Financiamiento de la infraestructura: la necesidad de un impulso público y dónde encontrarlo



El capítulo anterior planteó el caso del aumento de la inversión en infraestructura como el principal vector para acelerar el crecimiento en la región. En este capítulo presentaremos cómo se puede financiar este aumento. Comenzaremos detallando los principales desafíos fiscales que tienen los países de la región. La segunda parte ofrece un diagnóstico de los principales problemas que explican estos desafíos. Finalmente, la tercera parte presenta una serie de recomendaciones de política para atender estos problemas.

Se requiere una estrategia para generar espacio fiscal en la región para asegurar los objetivos de crecimiento. La naturaleza de las políticas tributarias afecta la calidad del crecimiento económico. El origen de las rentas públicas, así como su utilización para distintos propósitos, genera diferentes impactos sobre la eficiencia y la equidad, los incentivos para ahorrar, el destino de las inversiones tanto públicas como privadas, y el crecimiento de la actividad económica y el empleo.¹ Por ejemplo, modificar las cargas tributarias de impuestos indirectos hacia impuestos directos no solo podría mejorar la equidad sino que también podría ayudar a reducir las ineficiencias económicas. Por otra parte, establecer impuestos elevados sobre los recursos naturales podría generar efectos nocivos de pereza fiscal, administraciones poco eficientes, excesivas indulgencias tributarias, y una escasa preocupación por las reformas. De hecho, hasta ahora, los países de la región en lugar de haber utilizado los sistemas impositivos para mejorar la equidad y la distribución del ingreso, se han apoyado para este propósito en el otorgamiento de transferencias y subsidios, los cuales han tenido impactos de dudosa efectividad.

1 Acerca de los enfoques académicos sobre estos impactos, véanse J. Mirrless, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, *The Review of Economic Studies* 38, No. 2: 175-208, 1971; D. Foley, K. Shell y M. Sidrauski, *Optimal Fiscal and Monetary Policy and Economic Growth*, *Journal of Political Economy* 77, No. 4, Part 2: Symposium on the Theory of Economic Growth, 698-719, 1969; M. Golosov, A. Tsyvinski e I. Werning, *New Dynamic Public Finance: A User's Guide*, en: D. Acemoglu, K. Rogoff y M. Woodford (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2006*, Vol. 21 (disponible en <http://www.nber.org/chapters/c11181>).

Los países andinos deben identificar las principales fuentes de ineficiencias en la tributación. Ello implica aumentar la capacidad recaudatoria de aquellos ingresos que explican las mayores diferencias estructurales con respecto a las economías desarrolladas y a su propio potencial recaudatorio, como la imposición sobre la renta personal, la recaudación subnacional, la lucha contra la evasión impositiva y la que se origina en la informalidad empresarial, todo esto con el fin de alcanzar un sistema tributario progresivo, neutral y simple. A su vez, las políticas fiscales orientadas a mejorar los ingresos públicos, incluidos los que provienen de las recaudaciones de la seguridad social, deberán atender las presiones, cada vez más intensas, de las demandas sobre los sistemas de salud y jubilatorios, y que se deben al envejecimiento paulatino de la población y a la reducción del bono demográfico.² De hecho, las últimas reformas tributarias llevadas a cabo en los países de la región andina, no han dado respuestas a estos temas, ni han generado aumentos significativos de los ingresos públicos (véase el recuadro 3.1).

Es necesario pensar una nueva dirección para los sistemas tributarios y las políticas de recaudación. Los impactos de la globalización y la elevada dependencia de los ingresos fiscales de los precios de recursos naturales exportables han generado la necesidad de revisar los regímenes tributarios y políticas de ingresos públicos. Las respuestas a la globalización han estado asociadas con el establecimiento de menores impuestos sobre la renta empresarial, significativas reducciones arancelarias y la disminución de las tasas impositivas para atraer inversionistas extranjeros. De esta forma, los gobiernos comenzaron a depender cada vez más de los impuestos al consumo, particularmente del impuesto al valor agregado (IVA), un impuesto que puede causar efectos distributivos regresivos y adversos, especialmente en los hogares más pobres y en las clases medias más vulnerables. En el futuro, los regímenes tributarios deberían orientarse hacia un mayor grado de progresividad, la cual ha sido aplazada por la distribución de rentas a través de transferencias y subsidios. Mejorar los sistemas tributarios para promover la inversión y el empleo implica, en primer lugar, reducir los tributos que recaen sobre el trabajo y la inversión. En segundo lugar, este objetivo supone aplicar políticas que aumenten la equidad en la distribución del ingreso, y que logren una mayor inclusión social. De igual manera, deberá abordarse el problema de la baja eficiencia del gasto público, empleando sistemas más transparentes de decisión que garanticen la certidumbre, y la conveniencia sobre el empleo y las compras públicas.

2 Banco Mundial, OCDE y BID, *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., BID, 2016.

Los países de la región andina recaudan poco y mal. Según la caracterización realizada en el informe de la serie Desarrollo de las Américas en materia de impuestos,³ “se recauda muy poco, los impuestos son poco progresivos, la evasión tributaria es rampante y las administraciones tributarias son muy débiles: con estos cuatro rasgos suele describirse la estructura de la tributación en los países latinoamericanos” (p. 3). Los países de la región andina, al igual que los demás de ALC, poseen niveles de recaudación inferiores a su potencial, de acuerdo con sus ingresos. Las brechas entre la recaudación actual y la potencial podrían reducirse y propiciar un aumento de la inversión. Una estrategia fiscal pro crecimiento en la región implica necesariamente incrementar de manera sustancial la recaudación a través de una mejor cobertura, así como una mayor eficiencia técnica de los principales impuestos, para así elevar su capacidad recaudatoria. Además, esta estrategia debe poner énfasis en la equidad contributiva y en la reducción de la desigualdad. Al mismo tiempo, mejorando la eficiencia del gasto público se podrían obtener ahorros importantes en cada nación. En relación con los niveles potenciales y actuales de recaudación, las brechas aún son elevadas. Se deben poner en marcha políticas adecuadas que permitan incrementar los recaudos con márgenes compatibles con las necesidades de inversión, e impulsar el crecimiento de la región por encima de sus tasas históricas. Los incrementos de la recaudación de ingresos públicos en el mediano y el largo plazo podrían generar ganancias de espacio fiscal de entre un 5% y un 6% del PIB. Estas ganancias podrían ocurrir con tan solo mejorar la recaudación de impuestos a la renta personal, reduciendo la evasión y la elusión, y aumentando los ingresos provenientes de los impuestos locales.

Un gasto público eficiente⁴ es crucial para promover el crecimiento económico de largo plazo y mejorar la equidad. La eficiencia en el gasto público se puede dividir en: i) eficiencia técnica,⁵ que trata de las ineficiencias en cada componente del gasto, y ii) la eficiencia asignativa, cuyo fin es priorizar entre partidas de gasto alternativas basándose en la evidencia, y asignar el gasto a programas con tasas de retorno más altas.⁶ Siguiendo la metodología de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), se analizará la eficiencia técnica en tres componentes clave que conforman los costos de producción del gobierno para brindar bienes y servicios a los ciudadanos: el gasto en adquisiciones,

3 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Washington, D.C., BID, 2012.

4 La eficiencia es una manera de hacer más con menos para lo cual es necesario maximizar los productos, minimizar el costo de los insumos y mantener o mejorar la calidad del resultado final.

5 La eficiencia técnica en el gasto público explora cuántos más insumos de lo necesario se utilizan para obtener un resultado o cuánto cuesta llevar a cabo un programa manteniendo un cierto nivel de calidad en comparación con otros años de referencia o con otros países.

6 A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (eds.), 2018.

los costos salariales de los funcionarios públicos y los costos en subsidios y transferencias. Este análisis de eficiencia técnica supone una asignación razonable del gasto por función y, por lo tanto, proporciona estimaciones del malgasto directo de los recursos que reflejan un sobre costo o un uso excesivo de los recursos para un determinado resultado. También se abordará más adelante en este capítulo el tema de la eficiencia asignativa en el gasto centralizado y descentralizado.

Las reformas impositivas deben estar apoyadas en eficientes administraciones tributarias. Un tema prioritario de los sistemas tributarios es el que atañe al control del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Las administraciones tributarias débiles, abundantes en los países de la región, facilitan en gran medida la evasión y la elusión de impuestos, al tiempo que producen graves limitaciones de los ingresos tributarios, que son los que se podrían destinar a aumentar la inversión pública, así como a reducir las desigualdades sociales. Por ello, es clave contar con administraciones tributarias y aduaneras independientes, modernas y con personal calificado. Asimismo, se requiere que los empleados estén adecuadamente remunerados, y tener un sistema de gestión pública financiera que garantice la transparencia y la rendición de cuentas. Asegurar una mayor cobertura y transparencia en los procedimientos generará además impactos muy favorables en la confianza del público y en el comportamiento de los agentes económicos (por ejemplo, sobre los incentivos para trabajar en el sector formal, ahorrar o invertir), la equidad social y la distribución del ingreso. Con el mismo fin de promover la transparencia fiscal y reducir la evasión, los países de la región andina deberían sumarse a las actuales tendencias de intercambio de información tributaria y bancaria lideradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el G20.⁷

Es necesario contar con sólidas instituciones fiscales para un adecuado manejo del gasto y de los ingresos. En términos macro, los marcos fiscales de mediano plazo, las reglas fiscales que protegen el gasto de inversión y los consejos fiscales independientes son instrumentos necesarios para asegurar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, pero también para el monitoreo de las principales políticas públicas, la calidad del gasto y la coherencia de los objetivos de política entre ingresos y gastos. A nivel micro, mejorar los sistemas de gestión de los principales rubros del gasto, contar con marcos de gasto de mediano plazo y oficinas de calidad del gasto son elementos esenciales para mejorar la eficiencia del gasto y así su impacto sobre los objetivos de política fiscal.

7 OCDE, *Estándar para el Intercambio Automático de Información Financiera en Materia Fiscal*, París, OCDE, 2017 (disponible en www.OECD.org).

Pactos fiscales para recaudar y crecer. Crecer es el mejor camino para aumentar la recaudación y los empleos productivos, y responder a las demandas de mejores servicios. En este contexto, y dada la relevancia de estos temas, habrá que promover pactos fiscales que apoyen y sustenten reformas tributarias capaces de incentivar la eficiencia y la equidad. Asimismo, se requiere eliminar progresivamente los impuestos distorsivos, y suprimir exenciones y deducciones tributarias altamente inequitativas que desalientan la disciplina fiscal. Será imprescindible dar muestra de un esfuerzo por lograr una mayor recaudación, estableciendo sistemas fiscales con bases en una tributación más amplia, una reducción progresiva de las cargas para los que ya pagan impuestos, y un aumento de la equidad con base en una redistribución más efectiva de la carga tributaria de los más vulnerables y aquellos con menos recursos. Una vez acordados en sus líneas fundamentales, estos pactos permitirían mejorar la sostenibilidad fiscal, generar recursos de inversión pública que consoliden el crecimiento económico, mejorar la calidad de vida de la población, y conducir a los países de la región andina al rango de economías desarrolladas en el curso de una generación. De manera general, los pactos fiscales deberán formar parte de acuerdos y consensos sociales amplios, que vayan más allá de un período de gobierno, y que apunten la confianza en las instituciones públicas.

Recuadro 3.1: Las reformas tributarias en los países de la región andina

Las medidas y reformas tributarias de los últimos años no han aumentado los ingresos de manera significativa. Desde 2010, la mayoría de los países de ALC, y en particular los de la región andina han implementado principalmente modificaciones tributarias y pocas reformas. Ecuador es el país que más modificaciones y reformas implementó; este país hizo modificaciones durante varios años (2010, 2012, 2013, 2014 y 2015), pero solo llevó a cabo una reforma tributaria (2011). Igualmente, Bolivia implementó varias modificaciones tributarias (2010, 2011, 2013, 2014 y 2015) pero ninguna reforma. En Colombia, los cambios implementados durante 2013, 2015 y 2018 corresponden a modificaciones tributarias, y los de 2010 y 2014, a reformas. Por su parte, Perú es el país con menos cambios en la normativa tributaria: realizó modificaciones en 2011, 2014 y 2015, y solo una reforma en 2012. En la mayoría de los casos, las medidas se han enfocado en transformar el diseño del impuesto sobre la renta de las empresas (IRE), el IVA y los impuestos selectivos, o en la creación de nuevos impuestos, beneficios tributarios, o regímenes especiales. En Ecuador se comprueba, con datos administrativos, que las empresas medianas y grandes, y aquellas ubicadas principalmente en los sectores de la minería y los hidrocarburos, hacen una planificación intensiva que les permite pagar un amplio rango de tasas efectivas, las cuales no se observan en las empresas más pequeñas, o en los sectores de comercio o servicios. Las ganancias de espacio fiscal, si se corrigieran estas distorsiones, podrían llegar a un 1,2% del PIB. Por otra parte, en Bolivia existen diversos impuestos que gravan los rendimientos de las empresas, o imponen tratamientos desventajosos a firmas de ciertos sectores, como el de hidrocarburos o el financiero. Por ejemplo, las empresas de intermediación financiera deben pagar un 25% adicional de sus utilidades en impuestos. Por su parte, las mineras pagan un recargo adicional del 12,5% de sus utilidades en impuestos desde 2008. Además, Bolivia grava las utilidades de las firmas que envían remesas al exterior, con una tasa del 50% del total remesado, lo cual proporciona solo 0,4% del PIB en recaudación.

Principales características de los sistemas tributarios de la región andina

Los países de la región andina comparten una tradición de baja recaudación tributaria. Los niveles de recaudación tributaria de los países andinos, incluidos los impuestos internos, se mantienen por debajo del promedio de la OCDE, y del resto de los países de ALC (véase el gráfico 3.1). Al cierre de 2017 sus ingresos fiscales ascendían al 16% del PIB,⁸ siendo este nivel inferior al promedio del resto de los países de ALC (18% del PIB en 2017), y mucho más bajo que el promedio de los países de la OCDE (26% del PIB en 2017). Entre los factores que explican por qué la presión tributaria es más baja en los países de la región andina con respecto a la de los países más desarrollados, se destaca el limitado papel de los impuestos directos, las bases tributarias estrechas de los diferentes tributos, numerosas exenciones, y un alto grado de evasión.⁹ Mientras que un país de la OCDE recauda alrededor del 6% del PIB en impuestos sobre los ingresos de las personas físicas (IRP),¹⁰ la región andina recauda el 1% del PIB.¹¹ Por su parte, las tasas nominales de imposición sobre las rentas empresariales (IRE) se han mantenido estables en rangos que oscilan entre un 22% y un 33% de los ingresos imponibles, y la mayor parte de la recaudación proviene de las rentas mineras.¹² A causa de ello, y del diseño de la imposición personal que afecta a las fuentes de financiamiento de la inversión, aquí se estima que las tasas promedio efectivas

8 Corresponde a la cobertura del gobierno general (gobierno central + gobiernos subnacionales).

9 CEPAL, *Reforma fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

10 Se refiere a la cobertura del gobierno central.

11 A nivel mundial, pocos países pobres logran recaudar más del 3% o el 4% del PIB a través de impuestos sobre la renta de las personas naturales y las empresas. Por el contrario, el gobierno de un país rico suele recaudar de estas fuentes ingresos superiores al 15% del PIB. Véase Corbacho, Brito y Osorio Rivas (2012).

12 Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con niveles de cargas tributarias cercanos o superiores al promedio regional, agregan a sus ingresos fiscales recursos no tributarios originados en la explotación de hidrocarburos o minerales. En Bolivia y Ecuador, alrededor del 30% o más del total de los ingresos fiscales se originan en la explotación de gas en el primero y en la producción de petróleo en el caso de los tres últimos. Si bien este tipo de ingresos fiscales son menos importantes en Colombia y Perú, en estos países un 11,5% y un 7,1%, respectivamente, de los gastos gubernamentales se financian con esos recursos. En el caso de Bolivia, debe mencionarse el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) aprobado en 2005, y la nacionalización de los hidrocarburos en 2006, y en el caso de Ecuador, la reforma de la Ley de Hidrocarburos en 2010, que estipuló la renegociación de los contratos petroleros, de manera tal que el gobierno pudiese capturar el 100% de los incrementos eventuales en el precio del petróleo. Véase Instituto de Estudios Fiscales y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (2017).

(TPE)¹³ se han incrementado de un 21,5% en 2007 a un 26% en 2019. Por su parte, como se observa en el cuadro 3.1, las tasas marginales mínima y máxima de los impuestos a las personas naturales en los países andinos son menores que los de los países de la OCDE. Por otro lado, mientras que en países de similar ingreso de la OCDE el ingreso anual para alcanzar la tasa impositiva mínima equivale a entre el 20% y el 50% del ingreso per cápita, en la región andina es necesario obtener más del 90% del ingreso per cápita, pudiendo llegar hasta dos veces, como es el caso de Colombia. En Colombia y Ecuador, la tasa mínima es del 0%, y en Bolivia la mayor parte del ingreso puede deducirse con compras gravadas con el IVA.¹⁴ A su vez, la renta necesaria para alcanzar la tasa marginal máxima representa entre 7 y 19 veces el ingreso per cápita en los países andinos, mientras que en la OCDE llega a un máximo de cuatro veces.¹⁵ Así, pocos contribuyentes se encuentran afectados por la tasa máxima y, con frecuencia, los individuos con niveles muy elevados de renta no tributan mediante las tasas generales, debido a que reciben sus ingresos en forma de rentas de capital exentas o con tasas menores. Un elemento adicional que contribuye a reducir significativamente los ingresos por el impuesto a la renta personal abarca los beneficios y deducciones sobre determinados gastos personales. Esto ocurre incluso cuando hay un mínimo exento, o un tramo a tasa cero, que supuestamente cumple esa función. Del mismo modo, es usual que las pensiones queden exentas, lo cual supone una duplicidad de beneficios fiscales.¹⁶

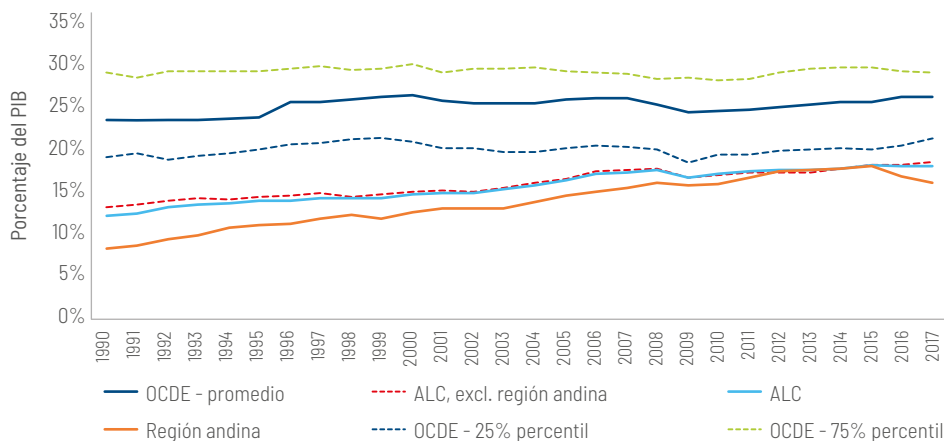
13 Promedio simple de las tasas promedio de todos los activos y fuentes de financiamiento para los países andinos. No se consideran las sobretasas o regímenes especiales para sectores específicos.

14 Bolivia no tiene un impuesto a la renta de las personas en el sentido estándar, pero sí un impuesto sobre el ingreso de los trabajadores dependientes denominado Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA) que es un tributo que se aplica a empleados del sector público o privado que reciben un salario mensual y tiene una alícuota del 13% sobre el salario neto, es decir libre de prestaciones sociales y otras deducciones estándar. La norma relacionada con este impuesto señala que los ingresos menores a Bs. 9.440 (aproximadamente US\$1.350), así como los descuentos efectuados por aportes a la seguridad social, estarán exentos del descargo mensual de este impuesto, mientras que las personas que ganen por encima del umbral mencionado deberán descargarse con facturas de los últimos cuatro meses, pagar el impuesto, o que este les sea retenido por su empleador.

15 Como resultado, un individuo soltero sin dependientes que gana el salario promedio no paga impuesto sobre la renta en la región andina, mientras en la OCDE pagaría entre el 8% y el 20% del ingreso bruto.

16 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora, 2012.

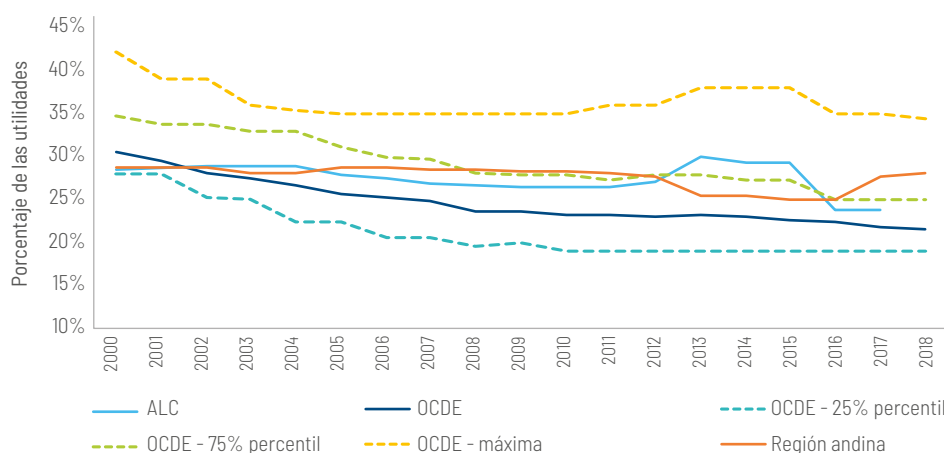
Gráfico 3.1: Ingresos tributarios de los países de la región andina versus América Latina y el Caribe, y países pertenecientes a la OCDE, 1990-2017 (porcentaje del PIB)



Fuente: OECD.Stats.

Nota: Promedio simple de los países que componen cada grupo. Corresponde a la suma de la recaudación tributaria del gobierno central y de los gobiernos subnacionales. Se excluyen las contribuciones a la seguridad social. ALC y la región andina excluyen Venezuela. El promedio de la OCDE es simple y excluye Chile y México. Las cifras se presentan netas de devoluciones.

Gráfico 3.2: Tasas nominales del impuesto sobre la renta empresarial en los países andinos y otras regiones



Fuente: Elaboración propia con datos de CIAT (2018) y OECD.Stats.

Notas: OCDE es el promedio simple de los países que componen el grupo. El promedio de la OCDE excluye Chile y México. ALC y la región andina excluyen Venezuela. Si el sistema es progresivo, se consideran las tasas máximas. Se excluyen las sobretasas (en el caso colombiano no incluye el CREE, que tenía una tasa del 9%). Los datos corresponden al gobierno central.

Cuadro 3.1: Parámetros e indicadores del impuesto a la renta personal en los países andinos y países selectos de la OCDE, 2017

Indicadores	Segundo cuartil OCDE				Primer cuartil OCDE				Perú	Ecuador	Colombia	Bolivia	Recaudación (porcentaje del PIB, 2017)
	Italia	Israel	Nueva Zelanda	España	Rep. Eslovaca	Turquía	Portugal	Estonia					
1	23%	10,0%	10,5%	9,5%	19,0%	15,0%	14,5%	20,0%	8,0%	0,0%	0,0%		
2	27%	14,0%	17,5%	12,0%	25,0%	20,0%	28,5%		14,0%	5,0%	19,0%		
3	38%	20,0%	30,0%	15,0%		27,0%	37,0%		17,0%	10,0%	28,0%		
4	41%	31,0%	33,0%	18,5%		35,0%	45,0%		20,0%	12,0%	33,0%		
5	43%	35,0%		22,5%			48,0%		30,0%	15,0%		13%	
6		47,0%							20,0%	20,0%			
7		50,0%							25,0%	25,0%			
8									30,0%	30,0%			
9									35,0%	35,0%			
No. de veces el ingreso per cápita para alcanzar la tasa mínima	0,5	0,5	0,2	0,5	n.d.	0,3	0,4		0,9	1,8	1,9	n.d.	
No. de veces el ingreso per cápita para alcanzar la tasa máxima	2,6	4,4	1,2	2,4	2,3	2,9	4,3		8,3	18,5	70	n.d.	
Tasa impuesto a la renta promedio, individuo soltero sin hijos, que gana el salario promedio (porcentaje ingreso bruto)*	20%	10%	18%	8%	11%	13%	16%		0%	0%	0%	0%	

Fuente: Cálculos propios con información del CIAT (2018), WEO (FMI), OECD. Stats y OCDE (2016).

Notas: Solo se consideran las tasas, los umbrales y las tasas promedio correspondientes al gobierno central.

* Los datos corresponden a 2013 en el caso de la región andina y a 2017 en el caso de la muestra de países de la OCDE.

Los sistemas tributarios no favorecen la equidad y, en cambio, contribuyen a la estrechez de las bases tributarias.

La recaudación tributaria en los países de la región andina se basa principalmente en los impuestos indirectos; más de la mitad de la recaudación recae en los impuestos al consumo y otros impuestos indirectos. Esto sugiere que la carga tributaria está sesgada hacia impuestos no necesariamente progresivos, por ejemplo el IVA, los cuales constituyen el sostén más importante de la recaudación.¹⁷ Las diferencias más significativas entre la región y los países más desarrollados están asociadas con los impuestos a los ingresos y las contribuciones a la seguridad social, siendo el peso de estos mucho menor en la región andina (véase el gráfico 3.3). Las economías andinas recaudan en promedio un 9,6% del PIB en impuestos indirectos, un porcentaje relativamente similar al promedio de la OCDE (11%). En lo que se refiere a los impuestos sobre la renta personal, la recaudación promedio de la OCDE asciende al 8,6% del PIB, mientras que en la región andina dicho concepto suma en promedio un 1% del PIB. Además, en las estructuras tributarias hay un sesgo en contra de los ingresos laborales debido a que, por una parte, la totalidad de las tasas nominales que gravan al trabajo (es decir, seguridad social e impuesto a las personas) son mayores que las tasas nominales al capital; por otra parte, las tasas *efectivas* de tributación sobre el trabajo son más altas que las del capital en la mayoría de los países de la región.¹⁸ Podría decirse entonces que, excluyendo las contribuciones a la seguridad social, las brechas en la recaudación del impuesto sobre los ingresos personales, especialmente los correspondientes a personas naturales, y el sesgo a favor de las rentas del capital, explican la mayor parte



Los sistemas tributarios no favorecen la equidad y, en cambio, contribuyen a la estrechez de las bases tributarias.

17 No se debe perder de vista que, para evaluar el grado de equidad, es también importante considerar la redistribución que se logra a través del gasto. En efecto, incluso cuando el IVA pueda ser regresivo, si el gasto social que se financia con la recaudación se canaliza hacia los sectores de población que se ubican en los primeros deciles de la distribución del ingreso, el efecto neto podría ser finalmente favorable en términos de redistribución del ingreso. Véase L. Villela, A. Lemgruber y M. Jorratt, Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación, documento de trabajo IDB-WP-131, Washington, D.C., BID, 2009.

18 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora, 2012.

de las diferencias que existen en los ingresos tributarios entre los países de la región y los de las economías desarrolladas.¹⁹

La elevada informalidad agrega un ingrediente importante a la estrechez de las bases tributarias. En Colombia el 54% de las microempresas no tributa, y más del 50% no lleva un registro contable o no posee registro mercantil.²⁰ En Perú, más del 50% de las microempresas eran informales desde el punto de vista tributario en 2016.²¹ Las causas de este fenómeno son complejas: la informalidad de los trabajadores responde a desincentivos asociados tanto a la demanda como a la oferta de trabajo formal. Por su parte, las regulaciones laborales y tributarias favorecen la informalidad empresarial. En general, se ha llegado a una situación en la cual se cobran diversas cargas fiscales sobre el trabajo formal, que crean incentivos para que las empresas y los trabajadores sigan funcionando en el sector informal, en actividades de baja productividad.²² Según información del SIMS y con base en Bosch, Melguizo y Pagés (2013), las contribuciones a la seguridad social del empleador, los aguinaldos, las vacaciones y los costos de despido,²³ representan el 16% de la productividad del trabajador en Bolivia, el 10% en Colombia, el 9% en Ecuador y el 14% en Perú. Los altos costos laborales también pueden afectar la oferta laboral formal si los beneficios de contar con planes de seguridad social no son adecuadamente valorados por los trabajadores, es decir, si el “impuesto a la formalidad” es considerado superior a los beneficios de la misma.²⁴ Las soluciones de política brindadas para promover el registro formal de las empresas y el pago de impuestos, si bien incentivan la formalidad, limitan el crecimiento de las firmas y su productividad.²⁵

19 *Ibíd.*

20 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (s/f).

21 Ministerio de la Producción del Perú (2017).

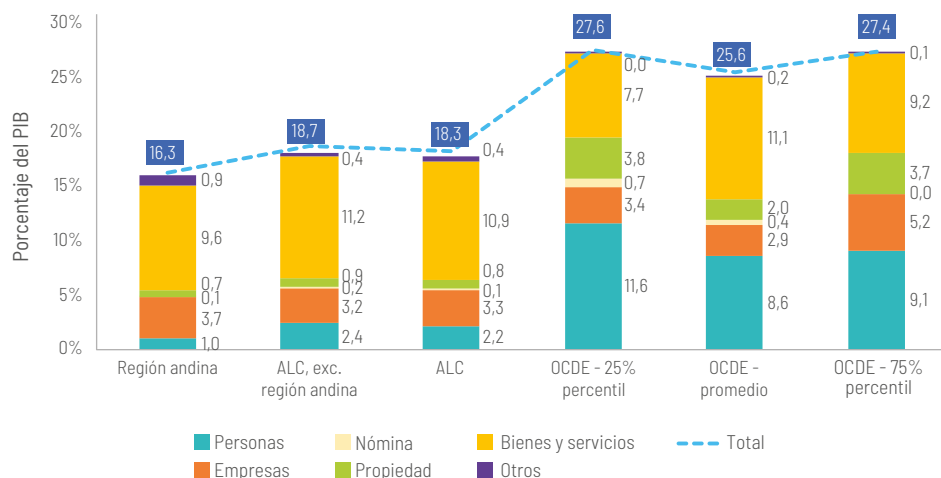
22 V. Alaimo, M. Bosch, D. S. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani, *Empleos para crecer*, Washington, D.C., BID, 2015.

23 Solo incluye la indemnización. Se excluyen los costos por preaviso de despido.

24 Si los empleados no valoran demasiado los beneficios obtenidos (por ejemplo, si la atención en salud que proporcionan es de mala calidad), puede que piensen que estarían mejor recibiendo un salario informal más alto y dejar de percibir aquellos servicios que obtienen trabajando en el mercado formal. Véase E. Cavallo y A. Powell (eds.), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2018*, Washington, D.C., BID, 2018.

25 En particular, los regímenes tributarios simplificados para fomentar la formalización de micro y pequeñas empresas condicionan el crecimiento empresarial y la productividad. Véase E. Cavallo y A. Powell (2018).

Gráfico 3.3: Composición de los ingresos tributarios en los países andinos, América Latina y el Caribe, y países de la OCDE, 2017



Fuente: OECD.Stats.

Notas: Promedio simple de los países que componen cada grupo. Corresponde a la suma de la recaudación tributaria del gobierno central y los gobiernos subnacionales. Se excluyen las contribuciones a la seguridad social. ALC y la región andina excluyen Venezuela. El promedio de la OCDE es simple y excluye Chile y México. Las cifras se presentan netas de devoluciones.

Los gastos tributarios, además de reducir los ingresos públicos, introducen distorsiones a la asignación de recursos, y no favorecen la equidad. En teoría, las exenciones tributarias tienen como propósito promocionar ciertos objetivos de política económica, por ejemplo, incentivar el ahorro, estimular el empleo, o proteger la industria a través de renuncias totales o parciales a la recaudación; de esta forma, se establece un gasto tributario y se afectan los principios de eficiencia, equidad y simplicidad de la estructura tributaria.²⁶ Según información del CIAT,²⁷ para los gobiernos de la región, los beneficios impositivos a las empresas por deducciones y exenciones de impuestos han representado en Bolivia un sacrificio del 0,12% del PIB, en Colombia del 0,65%, en Ecuador del 1,2%, y en

26 Los incentivos tributarios corresponden a beneficios fiscales en los impuestos y gravámenes tributarios que toman diferentes formas, como rentas exentas, deducciones adicionales, depreciación acelerada, tasas preferenciales, créditos tributarios, diferimientos, entre otros, que se aplican a ciertos tipos de inversiones, sectores económicos o zonas geográficas.

27 CIAT, Base de datos de gastos tributarios, Ciudad de Panamá, CIAT, 2018 (disponible en <https://www.ciat.org/tax-expenditures/?lang=en>).

Perú del 0,15%.²⁸ Entendidos como una política de gasto que se aplica a través del sistema tributario y que está fuera del proceso presupuestario regular,²⁹ los gastos tributarios como proporción de los gastos presupuestarios de los gobiernos centrales llegan a un 3% en Bolivia, a un 7% en Colombia, a un 10% en Perú y a un 20% en Ecuador.³⁰ Los gastos tributarios tienen repercusiones negativas sobre la equidad horizontal y vertical debido a que favorecen a grupos específicos de contribuyentes, sectores o actividades, por encima del régimen general de impuestos; asimismo, les restan transparencia a los mecanismos de seguimiento y control tributarios.³¹ En el caso de los impuestos indirectos, los gastos tributarios también representan una proporción significativa de la recaudación potencial perdida, y son vulnerables a las deducciones que favorecen a los estratos de mayores ingresos. Por ejemplo, se estima que en Colombia los hogares del decil más rico realizan el 31% de su gasto total en bienes exentos, y más del 60% de su gasto se dirige a bienes gravados a la tarifa más baja. De manera similar, en Colombia y Perú, el 90% del gasto tributario en el IVA –en alimentos, bebidas y medicamentos– se filtra a hogares no pobres, mientras que el 60% más rico se adjudica el 80% y el 74% del gasto en estos países, respectivamente (véase el gráfico 3.4). Estas filtraciones equivalen a pérdidas de recursos fiscales de alrededor del 1% del PIB en Colombia y del 0,1% del PIB en Perú.

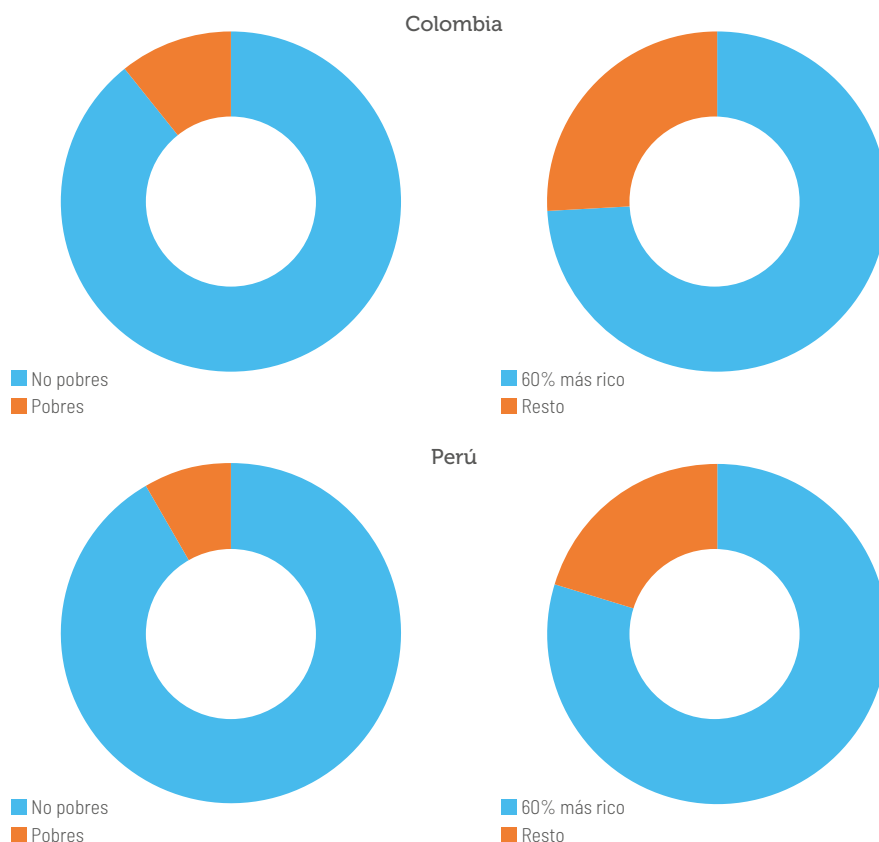
28 Estos adoptan diferentes formas, entre las cuales cabe destacar: tasas preferenciales para ciertas actividades (como el 15% a las actividades agropecuarias en Perú), fuentes de financiamiento (como la reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa nominal por reinversión de utilidades en Ecuador), y otras más generales como la devolución de ciertos impuestos, por ejemplo, en Perú, o la depreciación especial para inversiones, etc.

29 L. Villela, A. Lemgruber y M. Jorratt, Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación, documento de trabajo IDB-WP-131, Washington, D.C., BID, 2009.

30 CEPAL, *Reforma fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

31 Tan grave como la falta de progresividad, es el hecho de que individuos o empresas con niveles de ingresos o tasas de ganancias semejantes paguen tasas efectivas de impuestos muy diferentes. Es posible recaudar más con tasas nominales menores, pues ello permite eliminar exenciones y tratamientos especiales que no solo erosionan la recaudación, sino que distorsionan más las decisiones de inversión y producción. Véase A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (2012).

Gráfico 3.4: Filtraciones en los gastos tributarios del IVA (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información proveniente de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

La recaudación subnacional puede crecer significativamente. A partir del año 2000, los procesos de descentralización de la región andina se aceleraron y, con ello, también crecieron los desbalances entre gastos e ingresos.³² Los gobiernos locales de la región exhiben una elevada dependencia de las transferencias del gobierno central, las cuales suelen estar desligadas del desempeño recaudatorio. Además, estos gobiernos poseen una muy baja autonomía para determinar sus impuestos, y no generan los incentivos adecuados para mejorar su propia recaudación. Al mismo tiempo, a los gobiernos subnacionales se les han delegado importantes responsabilidades en cuanto a la provisión de servicios educativos, de salud, agua y alcantarillado e inversión pública, entre

³² En Bolivia, Ecuador y Perú, la diferencia entre los gastos y los ingresos de los gobiernos subnacionales se duplicó entre comienzos y finales de la década. Véase A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (2012).

otros.³³ En 2017 la recaudación de los gobiernos subnacionales de los países de la región andina³⁴ representó en promedio cerca del 1,5% del PIB, cifra superior al promedio de los países de ALC (excluido Brasil, en el cual fue del 9,8% del PIB, y Argentina, con un 5,5% del PIB). Los gobiernos subnacionales de Bolivia y Colombia son los que ostentan la mayor recaudación (1,2% y 3,3% del PIB, respectivamente), mientras que Ecuador y Perú se encuentran rezagados, ya que a nivel subnacional recaudan alrededor de un 0,5% del PIB. Asimismo, como consecuencia de la desigual distribución de las bases tributarias en la región andina, la recaudación subnacional está concentrada en pocas ciudades y territorios. Por ejemplo, cuatro ciudades de Bolivia (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto) recaudan casi tres cuartas partes de los ingresos totales municipales. De forma similar, cinco ciudades de Colombia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena) recaudan casi dos tercios del total de los ingresos municipales. En Ecuador hay dos ciudades (Quito y Guayaquil) que reciben alrededor de la mitad de los ingresos tributarios municipales.³⁵ En lo relativo a las cargas tributarias distribuidas por tipo de impuesto, el impuesto a la propiedad es el que mayores recursos propios aporta a los gobiernos locales. Este impuesto además posee un gran potencial para aumentar la recaudación. Sin embargo, la recaudación proveniente del mismo escasamente representa un 0,8% en Colombia, un 0,25% en Ecuador y un 0,3% en Perú. La baja recaudación responde a la poca productividad del impuesto,³⁶ la cual a su vez es consecuencia de los bajos índices de cobertura, la existencia de catastros desactualizados, y de metodologías de valoración obsoletas que no capturan los valores de mercado de los bienes inmuebles. En Colombia, por ejemplo, el 50% de los predios rurales no está catastrado, las propiedades están subvaluadas en promedio en un 40%-50%, y el registro de propiedades está desactualizado entre un 25% y un 39%.³⁷ Además, otros aspectos que erosionan la base tributaria municipal

33 En Bolivia el gasto subnacional es de aproximadamente un 32%, aunque en los gobiernos subnacionales se realizan más del 60% de las adquisiciones del gobierno general. El gasto en adquisiciones a nivel estadual en Perú y Colombia alcanza cifras cercanas al 42%. En Bolivia, durante 2016, el nivel de gasto de capital representaba un nivel agregado cercano al 8% del PIB de los gobiernos regionales; en el caso de los departamentos colombianos este gasto representaba el 9% del PIB. En cuanto a los gobiernos locales, se destaca el caso del Perú, en donde la cifra agregada de gasto de capital asciende a casi el 2% del PIB. Véanse A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (2018) y CEPAL (2018).

34 Gobiernos regionales/estatales y locales, cifras a 2017 (OECD.Stats 2017; disponible: <https://stats.oecd.org/>).

35 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (2012).

36 En Colombia, por ejemplo, la eficiencia media actual del impuesto predial se estima en un 46% de su potencial recaudatorio. R. de la Cruz, L. G. Andrián y M. Loterszpil (eds.), *Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social*, Washington, D.C., BID, 2016.

37 R. de la Cruz, L. G. Andrián y M. Loterszpil (2016).

son la falta de captura de la revalorización del suelo derivada de los procesos de urbanización, y la limitada capacidad de gestión de las oficinas de administración tributaria municipal. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, las oficinas de administración tributaria en muchos pueblos y núcleos urbanos solo cuentan con un director.

La fiscalización es un desafío. Los indicadores de gestión de las administraciones tributarias muestran rezagos en su nivel de desarrollo y eficiencia en la gestión y recaudación de tributos. Las dificultades de la fiscalización refuerzan el problema de la evasión y de la baja productividad de la recaudación. La región andina recauda la mitad de lo que potencialmente se podría recaudar por el IVA (véase el gráfico 3.5). Se estima que la recaudación potencial de este tributo en la región asciende en promedio a alrededor del 11% del PIB, del cual un 57% se recauda efectivamente, un 15% se diluye en gastos tributarios, y el restante 28% corresponde a evasión. Vale destacar la heterogeneidad de la región en lo relacionado con la recaudación del IVA. Bolivia y Ecuador recaudan entre un 60% y un 65% de la recaudación potencial del IVA, mientras que en Colombia y Perú se recauda alrededor del 50%. En Perú el incumplimiento es todavía elevado y en Bolivia la evasión del IVA ha ido aumentando en los últimos años,³⁸ por su parte, en Colombia y Ecuador las tasas son menores, pero todavía se ubican por encima del 20%. El incumplimiento en el pago de este impuesto se explica, principalmente por la falta de una cultura tributaria, la elevada informalidad y las limitadas capacidades de las administraciones tributarias para fiscalizar y controlar la evasión. En la región andina existe una elevada densidad de usuarios de las administraciones tributarias. Por ejemplo, en Colombia la población económicamente activa (PEA) por empleado de la administración tributaria asciende a 7.700, cifra muy superior al promedio regional; le siguen Ecuador (4.100), Bolivia (3.900) y Perú (2.800). Las probabilidades de verse sometido a una auditoría tributaria en la región son mínimas. Pocas personas son contribuyentes registrados, solo el 10,1% de la población en Ecuador y el 17% en Perú. En Colombia, en 2010, la cantidad de contribuyentes registrados representaba un 17,3% de la población del país, porcentaje inferior al promedio de los países de América Latina (23%) y a la media de los países de la OCDE (59%).³⁹ Entre los contribuyentes registrados, solo el 0,1% se ve sometido a auditorías en profundidad, y los ingresos efectivos por estas auditorías representan el 0,5% de la recaudación en Perú y el 0,8% en Bolivia. La

38 En el caso de Bolivia, se ha producido una tendencia al aumento de la tasa de evasión del IVA, quizá debido a una sensación de menor riesgo de los contribuyentes en cuanto a la fiscalización por parte del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN). Ello se ha producido a raíz de la declaración de inconstitucionalidad que eliminó medidas como la clausura definitiva por la emisión de facturas y la sanción para los que fabrican y comercializan facturas falsas (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2017).

39 R. de la Cruz, L. G. Andrián y M. Loterszpil (2016).

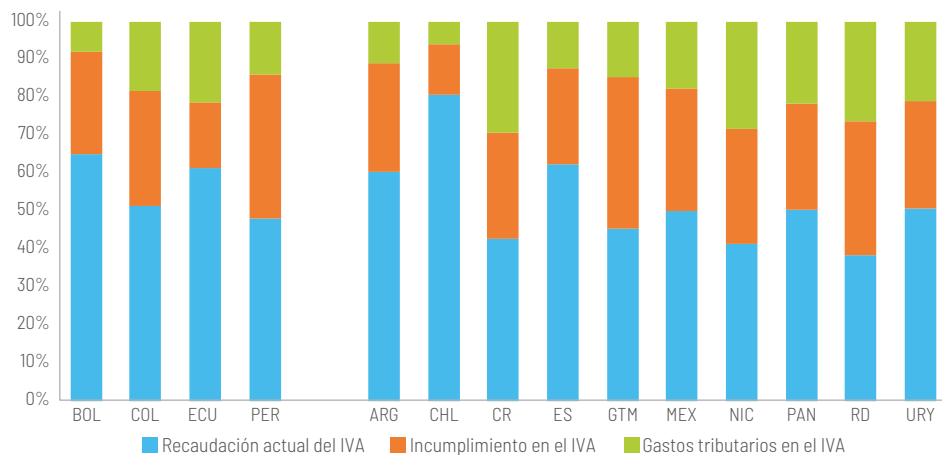
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) tiene presencia solo en 43 de los 1.121 municipios del país, y la relación funcionario fiscal/habitante es de 1 por cada 10.000, la mitad del promedio regional. Además, se realizan 0,1% inspecciones sobre contribuyentes activos, cifra sustancialmente inferior al promedio regional de 3,1%. La organización burocrática alrededor del cobro de impuestos es uno de los aspectos que determina el grado de eficiencia de la recaudación. Las tasas y las reglas bajo las cuales se realizan las declaraciones, y las que se aplican cuando se detectan fraudes, también son relevantes para identificar los motivos subyacentes a la evasión y la elusión de impuestos. En los países andinos, la presencia de un sector informal de gran tamaño (en número de comerciantes y microempresas) abre interrogantes sobre el impacto que tendrían las auditorías sobre los ingresos de este sector, en el cual es extremadamente difícil hacer que las empresas informales se conviertan en formales.⁴⁰

Deberían simplificarse los criterios de tributación a las empresas y fortalecerse los mecanismos de seguimiento y control fiscal. Los sistemas tributarios de los países más desarrollados contienen muchos elementos presuntivos, tales como cronogramas de depreciación estándar arbitrarios, deducciones estándar, e impuestos sobre las ganancias de capital, lo cual da idea del gravamen sobre los ingresos de las empresas. Estos criterios o similares se aplican a los impuestos sobre las rentas empresariales en los países de la región. Sin embargo, implementar un impuesto sobre la renta a pequeñas empresas no debería depender de un complicado cálculo de las ganancias de los potenciales contribuyentes, el cual puede resultar difícil de verificar. Por el contrario, debería basarse en variables más fáciles de medir, como, por ejemplo, en el caso de los restaurantes, el número de mesas.⁴¹ Además, las nuevas formas de fraude tributario, de lavado de dinero y de crimen organizado exigen actualizar la formación del personal, y fortalecer la capacidad de monitoreo de manera coordinada con las entidades, y servicios de policía y de vigilancia del Estado. El fraude fiscal, sea evasión o elusión, es una herramienta que aprovechan grandes contribuyentes de impuestos por ingresos personales o ganancias empresariales. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen los fraudes revelados por los denominados *Panama Papers*, en cuyo caso las agencias tributarias no cumplieron con sus obligaciones de monitoreo y permitieron elevadísimos montos de evasión, provenientes en general de prácticas corruptas de políticos, funcionarios de alto rango y evasores de altos ingresos.

40 J. Slemrod, *Tax Systems in Developing Countries: Notes for the Keynote Lecture at the Inaugural Conference of the Zurich Center for Economic Development*, 12 de diciembre de 2016, 2016 (disponible en https://www.econ.uzh.ch/dam/jcr:79e9554f-e7ac-4068-93e6-1921226ac68c/Slemrod_Speech.pdf).

41 J. Slemrod (2016). *Ibid.*

Gráfico 3.5: Descomposición de la recaudación potencial del IVA en América Latina y el Caribe (porcentaje)



Fuente: Cálculos propios con información del CIAT (2018), WEO (FMI), OECD.Stats y fuentes oficiales.

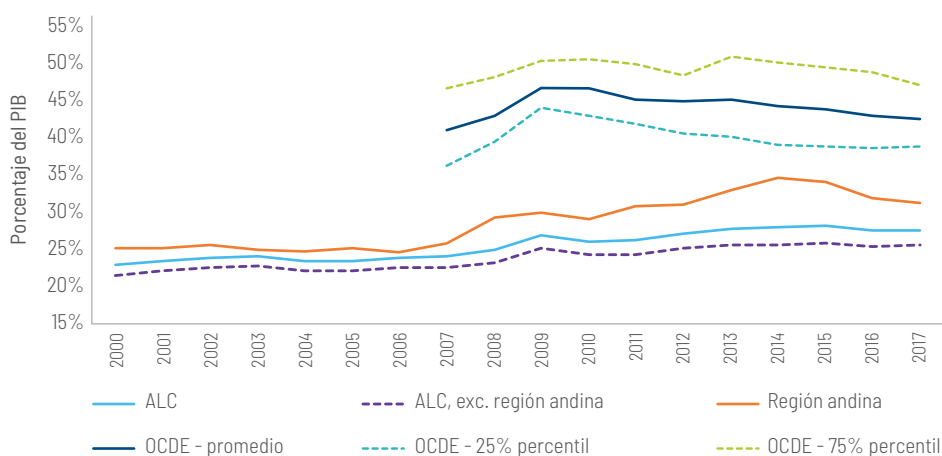
Principales características del gasto en la región andina

El gasto público ha crecido, y se ha caracterizado por un sesgo procíclico y aumentos más que proporcionales en el gasto corriente. En la región andina, al igual que en otros países de ALC, el aumento del gasto público se produjo a partir del incremento de los recursos generados por las exportaciones de *commodities*. Durante el período de auge de los precios de las materias primas, los gastos totales de los gobiernos andinos crecieron de manera significativa, especialmente desde 2010, cuando comenzaron a alejarse de la tendencia del resto de los países de ALC, en los cuales el gasto público aumentó a un ritmo mucho menor (véase el gráfico 3.6).⁴² Este comportamiento en materia de crecimiento del gasto ha sido diferente entre los países andinos; entre 2006 y 2014, período del superciclo de los *commodities*, los gastos como proporción del PIB se expandieron notablemente en Bolivia y Ecuador. Por su parte, en Colombia y Perú aumentaron de manera moderada. Con excepción de Perú, las expansiones del gasto ocurrieron principalmente en los gastos corrientes, en lugar de orientarse al aumento de la inversión (véase el gráfico 3.7). Tal como señalan Cavallo y Powell (2018: 59), “el gasto corriente aumenta

⁴² Para los países de ALC, la evidencia empírica basada en una muestra de 18 países ha puesto en evidencia que entre 1990 y 2010 el gasto público ha tenido un impacto positivo sobre el crecimiento per cápita. Si se desagrega el efecto del gasto, el mismo estudio muestra que el gasto en educación, y la formación bruta de capital fijo (FBKF) del gobierno inciden fuertemente sobre el crecimiento del PIB per cápita CEPAL, *Reforma fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Santiago de Chile: CEPAL, 2012.

en los tiempos buenos, pero no disminuye en los tiempos malos, mientras que lo opuesto rige para el gasto de capital, que disminuye en los tiempos malos, pero no aumenta en los tiempos buenos”.⁴³ Por su parte, el empleo público creció de forma significativa. Bolivia tiene la nómina salarial más alta de la región, la cual compromete el 12% del PIB. En Perú la tasa promedio anual de crecimiento del empleo público fue del 2,5%, cifra que supera la tasa anual de crecimiento promedio de la población, del 1,3%. En Colombia crecieron los gastos en salarios. Esto se explica porque existen múltiples regímenes laborales, y una elevada contratación directa de los servicios profesionales. Asimismo, la escala de remuneración que fija los salarios mínimos y máximos para las distintas categorías de empleo no se aplica de manera uniforme. Por otra parte, las pérdidas de recursos por ineficiencias en las compras públicas en los países andinos ascienden al 2,3% del PIB.⁴⁴ Las mayores ineficiencias se presentan en Ecuador y Bolivia, en donde llegan casi al 3% del PIB; en Colombia y Perú esta proporción es algo inferior, ya que asciende al 2% del PIB.

Gráfico 3.6: Gastos totales del gobierno general en los países andinos y el resto de las regiones, 2000-17 (porcentaje del PIB)



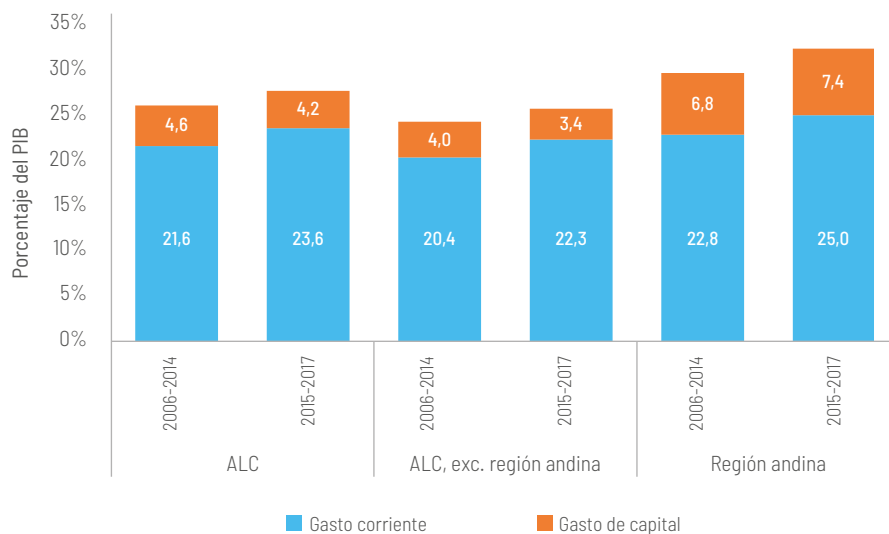
Fuente: Elaboración propia en base a OECD.Stats y WEO (FMI).

Notas: Promedio simple de los países que componen cada grupo. Los datos corresponden a la suma de los gastos del gobierno central, de los gobiernos subnacionales así como de la seguridad social. ALC y la región andina excluyen Venezuela. El promedio de la OCDE es simple y excluye Chile, México y Turquía.

43 E. Cavallo, Eduardo y A. Powell (eds.), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2018*, Washington, D.C., BID, 2018.

44 La estimación se realizó en el marco de la publicación de A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin, *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Washington, D.C., BID, 2018. Se extrapolan los datos de ineficiencia y corrupción correspondientes al umbral más bajo de los países de la Unión Europea (UE), y se corrige linealmente por la intensidad de la corrupción en cada país.

Gráfico 3.7: Composición del gasto del gobierno general en los países andinos y América Latina y el Caribe, 2006-17 (porcentaje del PIB)

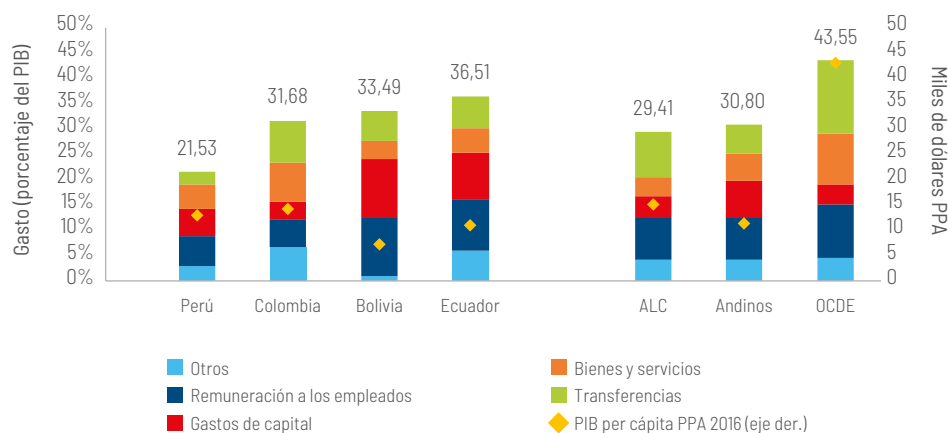


Fuente: Elaboración propia en base a WEO (FMI).

Nota: Promedio simple de los países que componen cada grupo. Los datos corresponden a la suma de los gastos del gobierno central y los gobiernos subnacionales así como de la seguridad social. ALC y la región andina excluyen Venezuela.

Los países de la región andina muestran heterogeneidad en la magnitud y distribución del gasto público. En 2017 el gasto consolidado total del gobierno general se ubicó en promedio en un 30,8% del PIB, mientras que el promedio consolidado de ALC y la OCDE ascendía a un 29,4% y un 43,5% del PIB, respectivamente. Los países de la región presentan una gran heterogeneidad con respecto al tamaño del gasto público. Así, Perú (21,5% del PIB) se ubica como uno de los países con menor gasto público, en tanto Ecuador, Bolivia y Colombia presentan niveles de gasto superiores al 30% del PIB. Asimismo, la composición del gasto en la región andina difiere del promedio de ALC y de la OCDE. En primer lugar, las adquisiciones totales constituyen el 41,3% del gasto total, cifra muy superior al promedio de ALC y de la OCDE (27,8% y 32,1% del gasto total). Por otro lado, el gasto en transferencias en la OCDE y ALC representa más del 30% del gasto total, en comparación con el 18,6% del gasto total en la región andina. Por último, la proporción del gasto destinada a salarios en los países andinos (26,6%) es similar al promedio de ALC y de la OCDE.

Gráfico 3.8: Distribución del gasto público consolidado del gobierno general, 2017



Fuente: Actualización de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

Nota: Los datos de Bolivia, Colombia y Ecuador corresponden a 2017; los de Colombia, a 2016. Para los fines del análisis de la eficiencia técnica del gasto de capital se incorporan los gastos relacionados con inversión pública en otros rubros distintos de infraestructura, pero que se contratan bajo la modalidad de obra pública. Esto es especialmente relevante en Bolivia y Ecuador. Para Ecuador la cobertura es el sector público no financiero (SPNF).

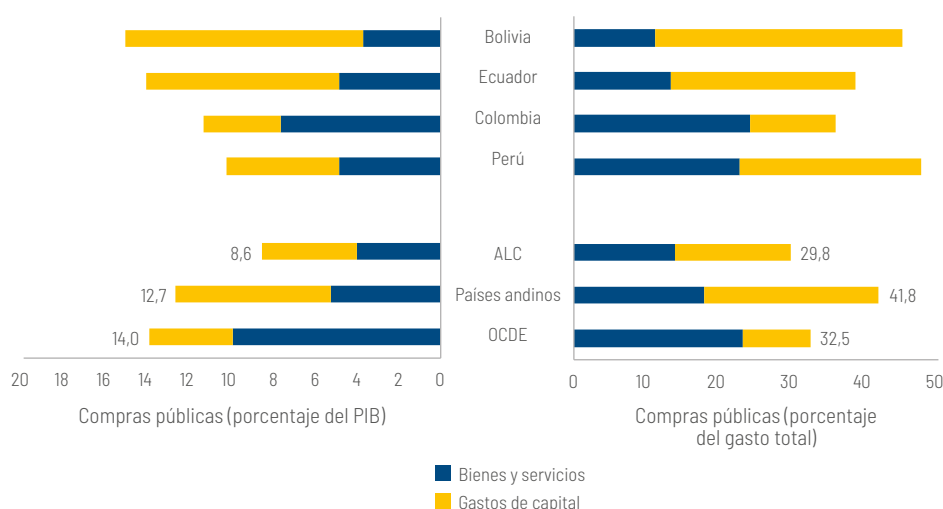
En 2017 las compras públicas de bienes, servicios y obras en los países andinos representaron el 41,8% del gasto del gobierno general, y conformaron el principal rubro de gasto. El gasto público en adquisiciones varía entre países (véase el gráfico 3.9), llegando a más del 45% del gasto total en Bolivia y Perú. En Perú esta mayor participación se explica por la incidencia del gasto de capital en el gasto total.⁴⁵ De igual manera, Ecuador y Bolivia presentan un fuerte componente de gasto de capital en el gasto total, que asciende a un 25,4% y un 33,9%, respectivamente, lo que lleva a indagar particularmente en las causas de la ineficiencia de esta partida. En el caso boliviano, el incremento del gasto en inversión pública responde al programa de expansión económica impulsado que involucra el desarrollo de inversiones de larga escala.⁴⁶ Por su parte, Colombia ostenta un mayor componente de bienes y servicios (24,1% del gasto total) en

45 El gasto total peruano en compras públicas se divide en partes iguales entre el gasto de capital (24,9% del gasto total), y el gasto en bienes y servicios (22,7% del gasto total).

46 FMI, Consulta del Artículo IV para Bolivia, Washington, D.C., FMI, 2017.

comparación con el gasto de capital, que representa un 11,8% del gasto total. De este gasto en adquisiciones de bienes, servicios y obra pública, en promedio para la región, el 41% se realiza a nivel subnacional (provincial y municipal), siendo notable en Bolivia, Colombia y Perú, donde el 54%, 49,2% y 43,8% de las compras públicas se efectúa a nivel regional, mientras que en Ecuador el mismo representa un 17,3%.

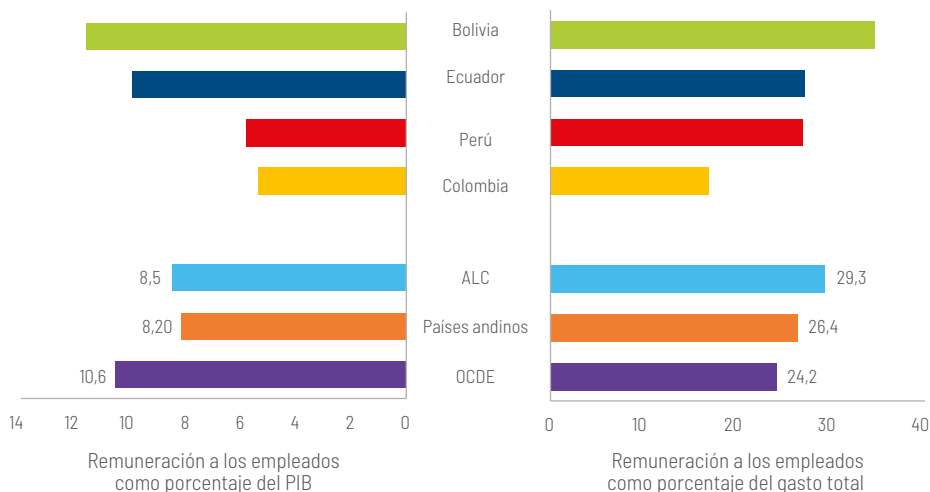
Gráfico 3.9: Gasto en compras públicas, 2017 (porcentaje del PIB y del gasto público)



Fuente: Actualización de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

El tamaño y la estructura del empleo público en cada país presentan variaciones significativas. En la región andina, Bolivia se ubica como uno de los países con mayor gasto en nómina pública, con un 34,7% del gasto total, seguido de Ecuador y Perú, donde el mismo representa cerca de un 27% del gasto total, respectivamente (véase el gráfico 3.10). Por su parte, Colombia es uno de los países que destina menor proporción de su gasto a nómina pública en ALC: un 17% del gasto total. La parte correspondiente a los gobiernos locales es significativa en Colombia y Perú, donde cerca del 44% del gasto salarial corresponde al gasto provincial y municipal, mientras que en Bolivia y Ecuador este mismo asciende a cerca del 11%.

Gráfico 3.10: Remuneración a los empleados, 2017 (porcentaje del PIB y del gasto público)



Fuente: Actualización de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

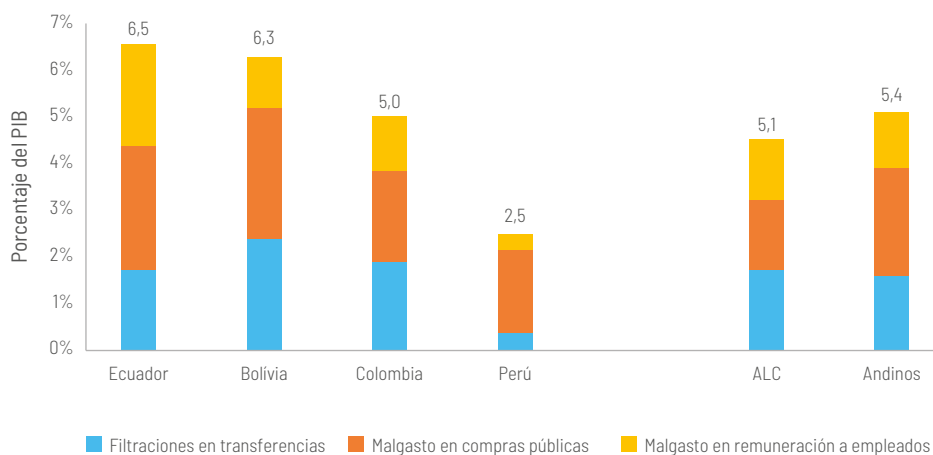
Los países andinos destinan en promedio un 18,6% del gasto total a transferencias. Dentro de las transferencias se encuentran los programas sociales (las transferencias monetarias condicionadas, TMC) y las pensiones no contributivas (PNC), los subsidios a las empresas (sobre todo los subsidios a la energía) y las pensiones contributivas. Colombia se ubica como el país de la región que mayor gasto exhibe en este rubro, ya que las transferencias en este país representan un 26,2% del gasto total (8,3% del PIB). En Bolivia y Ecuador el gasto destinado a transferencias presenta niveles similares, ubicándose en un 17% del gasto total. Por su parte, Perú es el país que menos recursos destina a este rubro (11,6% del gasto total).

Eficiencia del gasto en la región andina

Al considerar el efecto conjunto de las ineficiencias técnicas generadas en las adquisiciones públicas, la remuneración a empleados y las filtraciones en las transferencias, se observa que los países de la región andina han podido ahorrar en promedio un 5,1% del PIB, lo cual representa alrededor del 16% del gasto total. De acuerdo con las estimaciones presentadas en Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), los países con mayor ineficiencia técnica de la región andina son Ecuador

y Bolivia (véase el gráfico 3.11), donde dicha ineficiencia asciende a un 18,7% y un 17,9% del gasto total, respectivamente. La mayor ineficiencia para el caso de Ecuador se centra en las compras públicas, seguidas por la remuneración a empleados (7,2% y 6% del gasto total, respectivamente). Por otra parte, en Bolivia las ineficiencias en las compras públicas es el principal rubro por mejorar (8,3% del gasto total), junto con las filtraciones en las transferencias (7,2% del PIB). En Colombia la ineficiencia técnica del gasto se ubicó en un 5% del PIB, casi un 16% del gasto total. Las mayores fuentes de ineficiencias en Colombia se deben a las compras públicas (6,2% del gasto total) y a filtraciones en las transferencias (5,9% del gasto total). En contraste, con una ineficiencia del 2,5% del PIB, Perú es uno de los países con menor grado de ineficiencia en ALC, la cual representa un 11,6% como proporción del gasto total. Al desglosar la ineficiencia de Perú por rubros, se observa que un 8,3% del gasto corresponde a las compras públicas, seguido de las filtraciones en las transferencias y en la remuneración a empleados, rubros cuyas cifras ascienden a un 1,8% y un 1,6% del gasto total.

Gráfico 3.11: Estimaciones de la ineficiencia técnica en transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados, 2017 (porcentaje del PIB)



Fuente: Actualización de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

Nota: Para el cálculo de las filtraciones en transferencias de Ecuador se utiliza el promedio de ALC.

Eficiencia técnica en las adquisiciones públicas

En infraestructura los sobrecostos son habituales. En ciertos casos se pueden reducir o eliminar para generar ahorros y eficiencia en las compras públicas. Los sobrecostos representan el 48% del costo total de la inversión en infraestructura en América Latina (28% en el resto del mundo)(Flyvbjerg, 2016), siendo mayores en los proyectos más grandes y complejos (represas y vías férreas) que en los más sencillos.⁴⁷ Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) calculan que los sobrecostos de los proyectos financiados en ALC por bancos multilaterales de desarrollo (BMD)⁴⁸ ascienden a un promedio del 17% al 22%. Para los países de la región andina, el sobrecosto estimado es de un 19,79%. Suponiendo que los sobrecostos de los proyectos financiados por los BMD representan un límite inferior, el potencial para lograr una reducción es del orden del 26%-31%. Dado que el gasto público en infraestructura representa alrededor del 2,5% del PIB regional, la rebaja de sobrecostos hasta el límite inferior podría tener como resultado un ahorro de costos de más del 0,65% del PIB regional.

Los contratos de proyectos de inversión a gran escala del sector infraestructura en los países de la región andina han sufrido múltiples renegociaciones que generaron ineficiencias del gasto público. Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) estiman que el malgasto de fondos públicos llega aproximadamente al 26% del costo de los proyectos.⁴⁹ En los proyectos para los cuales Odebrecht pagó sobornos, las renegociaciones de los contratos alcanzaron el 71,3% de las inversiones iniciales, en comparación con un 6,5% en los proyectos en que Odebrecht no pagó sobornos. Bitrán et al. (2013) examinan las causas y costos de las renegociaciones de los contratos de concesiones viales en Colombia y Perú entre 1994 y 2010. En total, los contratos tuvieron 430 cambios, que repre-

47 Los sobrecostos no siempre son necesariamente malos ni son el resultado de la falta de experiencia, la ineptitud o la corrupción. La inversión en infraestructura es grande, irregular (en tipo, frecuencia y tamaño de los proyectos) e implica riesgos considerables en la construcción, en su mayoría relacionados con la imposibilidad de anticiparse a las contingencias.

48 Como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

49 El Departamento de Justicia de Estados Unidos descubrió sobornos a funcionarios de América Latina pagados por la megaempresa de construcción brasileña Odebrecht para asegurar contratos públicos con Petrobras. Se trata de la investigación más amplia sobre corrupción que se haya llevado a cabo en la historia de América Latina, pues abarca un total de 14 países. La empresa reconoció haber pagado US\$737 millones en sobornos entre 2011 y 2016 para asegurar contratos por un valor de US\$2.800 millones repartidos en unos 100 proyectos en 10 países diferentes. Según información detallada sobre los casos de corrupción registrados entre 2001 y 2016 por Odebrecht, en la región andina en particular se vieron afectados 38 proyectos del sector de infraestructura por US\$20.767 millones, repartidos de la siguiente manera: 24 en Perú, 10 en Ecuador y cuatro en Colombia (Campos et al., 2019).

sentaron un costo fiscal de US\$5.600 millones (+86% del monto original) y 131 años adicionales en los términos de concesión.⁵⁰ En promedio, cada contrato de concesión se modificó alrededor de dos veces al año. En el sector de vialidad, la falta de disponibilidad predial es un importante factor de incumplimiento de los cronogramas de obra y de sobrecostos.⁵¹ En el caso de Perú, los contratos de concesión vial sumaron US\$2.300 millones cubriendo unos 5.500 km de rutas; ahora bien, 11 de los 15 contratos se renegociaron al menos una vez al año, sumando en total 53 modificaciones. Las modificaciones mencionadas generaron un costo fiscal de más de US\$300 millones y agregaron nueve años a los términos de la concesión. En promedio, cada contrato de concesión se modificó casi una vez al año. En el caso de Bolivia, Ortiz (2018) analiza 94 decretos supremos que habilitaron de manera excepcional la contratación directa en dicho país en proyectos que deberían haberse realizado mediante licitación o concurso público, resaltando que en solo 31 de los mismos se establecieron límites de cuantías por US\$1.500 millones.⁵²

El gran volumen de transacciones que involucran los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, a diferencia de la obra pública, suele generar ineficiencias en términos de costos unitarios. En Perú se realizan muchos procesos de adquisiciones para un número reducido de familias de mercaderías que el gobierno adquiere periódicamente (vehículos de pasajeros, cemento, petróleo, entre otros). El sistema de adquisición pública está en manos de más de 3.200 entidades, lo cual muestra un alto nivel de fragmentación. Este hecho, junto con la falta de coordinación entre las entidades, no permite planificar ni llevar a cabo procesos de adquisiciones más amplios.⁵³ Según el Banco Mundial (2017), la implementación de estrategias de adquisición más eficientes podría generar un ahorro fiscal de hasta un 0,4% del PIB.⁵⁴ Por otro lado, Perú Compras (2019) estimó que por una serie de mejoras en la gestión

50 Los autores identifican que en Colombia los 25 contratos sumaron US\$6.500 millones y cubrieron 4.800 km de caminos, y todos ellos se renegociaron al menos una vez. Por su parte, las renegociaciones agregaron 1.000 km de caminos a los contratos existentes.

51 R. de la Cruz, L. G. Andrián y M. Loterszpil (2016).

52 El sector salud es el que tuvo el mayor porcentaje de contrataciones directas, ya que los cinco decretos supremos con montos más elevados correspondieron a este sector. De los restantes 63 procesos promulgados sin un monto límite para las contrataciones directas, las compras se efectuaron principalmente para el Ministerio de Salud (18), Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (16), ministerios de Defensa y de Desarrollo Rural y Tierra (14), y empresas públicas, incluidos los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) (13).

53 Los problemas en la planificación de las adquisiciones hacen que el nivel de ejecución de las mismas resulte bajo, tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos regionales y locales.

54 Equivalente al 22% del malgasto en compras públicas estimado por el BID (2018).

de las compras públicas y desde su creación en 2008 se generaron ahorros equivalentes al 6% de las compras públicas de bienes y servicios (0,2% del PIB).⁵⁵ En el caso de Ecuador, las compras públicas se concentran en pocas provincias y pocas familias de bienes, una característica que puede facilitar la implementación de estrategias de compras públicas eficientes. El Banco Mundial (2019) estima que por disminuir la cantidad de transacciones que involucran las contrataciones de ciertas familias de bienes (alimentos, metales y maquinaria) se podrían haber generado ahorros de eficiencia por el 7,3% de las compras totales efectuadas en el período 2013-17, cifra equivalente al 0,7% del PIB.

Eficiencia técnica en la administración pública

En relación con el tamaño de la fuerza laboral empleada por el gobierno con respecto al empleo total, los países de la región andina muestran un nivel inferior al promedio de ALC (12,7%). En Perú y Ecuador aproximadamente un 9% del total de los empleados se encuentra en el empleo público. En Colombia el empleo público representa un 4% del empleo total⁵⁶ y en Bolivia, un 13%. La mayor cantidad de empleados públicos en los países se desempeñan principalmente en los sectores de educación, salud y fuerzas armadas.⁵⁷

El sector público paga salarios superiores a los del sector privado, controlando por diferencias observables de productividad y habilidades, y esta prima salarial es mayor para los menos calificados. Para los mismos niveles de capital humano, en 2014 los salarios del sector público de los países andinos eran, en promedio, un 35% más altos que los del sector privado, porcentaje superior al promedio observado de ALC, que entonces ascendía a un 26% (véase el gráfico 3.12). Para Ecuador, Guerrero (2013) analiza los diferenciales salariales entre el sector público y privado para el año 2011, hallando que existe una diferenciación salarial del

55 Entre ellas, el uso de catálogos electrónicos desde 2017 para 21 familias de productos (24.360 productos), lo cual según sus estimaciones ha alcanzado ahorros por un 0,05% del PIB; el uso de compras corporativas y contrataciones por encargo desde 2016, con herramientas de estandarización (homologación y subasta inversa) y compras electrónicas (catálogo electrónico) que generan trazabilidad; el cotizador electrónico para dinamizar los actos preparatorios de las compras por catálogo electrónico; y la estandarización de procedimientos con fichas de homologación de requerimientos y fichas técnicas de subasta inversa. Véase la página <https://www.perucompras.gob.pe/informacion/presentaciones.php>.

56 A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (2018).

57 El dato de Bolivia corresponde a estimaciones propias en base a datos del empleo público del Ministerio de Hacienda de Bolivia y datos del mercado laboral tomados de la base del Banco Mundial. La parte de la concentración de empleados en educación y fuerzas armadas para Bolivia se obtiene del informe del Ministerio de Hacienda de Bolivia; en el caso de Colombia, de Bernal et al. (2018), en base a las cuentas nacionales; en el caso de Perú, de SERVIR; para Ecuador, del Ministerio de Finanzas de Ecuador.

orden del 50% a favor de los empleados públicos. Además, Carrillo Maldonado y Vasconez (2015) encuentran que en Ecuador las instituciones constitucionales de control y con mayor poder político⁵⁸ tienen las mayores brechas de salario positivas con respecto a la mediana del sector público (de un 50% a un 120% más), mientras que la brecha salarial es negativa en un 62% para las juntas parroquiales⁵⁹ y también para las entidades de educación básica y media, entre otras. Según los cálculos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR),⁶⁰ existe una prima salarial promedio a favor del trabajador del sector público peruano del orden del 11%.⁶¹ Esta brecha resulta mayor cuanto menor es el nivel de calificación del trabajador. Los funcionarios públicos con estudios secundarios perciben remuneraciones superiores a las de sus pares del sector privado formal (+39%)⁶² y, para aquellos con estudios superiores, las remuneraciones son inferiores que las de sus pares del sector privado formal (-3%). En BID (2016) se calcula que la brecha salarial promedio de los docentes, auxiliares y médicos del sector público de Perú en relación con el sector privado para 2014 era del orden de un 28%, un 63% y un 4%, respectivamente. En el caso de Colombia, según cálculos de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) la brecha salarial entre empleados públicos y privados de igual calificación alcanza el 47%, siendo mayor para las escalas más bajas. Nuevamente de acuerdo con cálculos del BID (2016), el salario promedio de un docente del sector público es de dos a tres veces la remuneración que percibe su par en el sector privado, tanto en el nivel primario como en secundaria. La brecha además aumenta cuanto más experiencia laboral tenga el docente. Así, la brecha salarial entre ambos sectores es de dos veces para los docentes con menos de cinco años de experiencia, mientras que es superior a tres veces para aquellos con más de 20 años de ejercicio laboral.⁶³ La remuneración percibida por los médicos del sector público y privado no parece registrar diferencias significativas. Por otro lado, en el caso del personal de enfermería, que tienen menor calificación, existe una brecha aproximada de un 34% en favor del sector público. En el caso de Bolivia, según Gindling et al. (2019),

58 La Procuraduría, la Contraloría General del Estado (CGE), la Superintendencia de Telecomunicaciones, la Superintendencia de Compañías, la Fiscalía, entre otras.

59 Las juntas parroquiales cumplen el papel democrático en las zonas rurales donde no hay municipios.

60 Los datos se han elaborado en base a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2017 realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

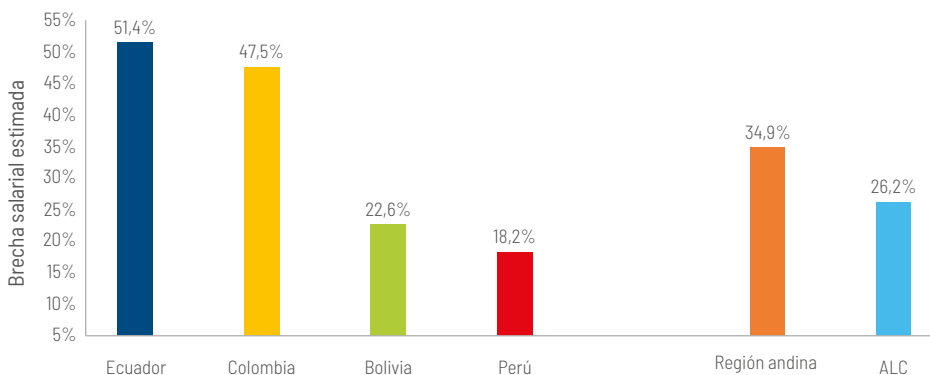
61 Se refiere al salario mensual de bolsillo. No se dispone de datos por sectores ni niveles de gobierno.

62 Se considera solo el ingreso principal mensual del encuestado.

63 Esto se debe en parte a que el salario de los docentes públicos con mayor antigüedad se rige por un estatuto más generoso (Decreto 2277 de 1979) que el de aquellos docentes que ingresaron a la carrera con posterioridad al año 2001 (entrada en vigencia del nuevo estatuto, Ley 715 de 2001).

la prima salarial del sector público es mayor para las mujeres y los trabajadores menos calificados. Los trabajadores más calificados del sector público reciben un salario similar o inferior al de sus contrapartes del sector privado formal. En este sentido, la prima salarial en el sector público es mayor para los trabajadores con menor nivel educativo y los trabajadores en ocupaciones de las escalas salariales más bajas. En base a la evolución del índice salarial del sector público, el salario real se aceleró en Bolivia en los últimos años: de una caída del 23% entre 2004 y 2011 a un crecimiento del 17% entre 2011 y 2017. En dicho período, los salarios crecieron para el personal menos calificado (servicios, obreros y eventuales) y cayeron para el personal calificado (directivos, profesionales y técnicos).⁶⁴

Gráfico 3.12: Brecha salarial por país de América Latina y el Caribe, 2014



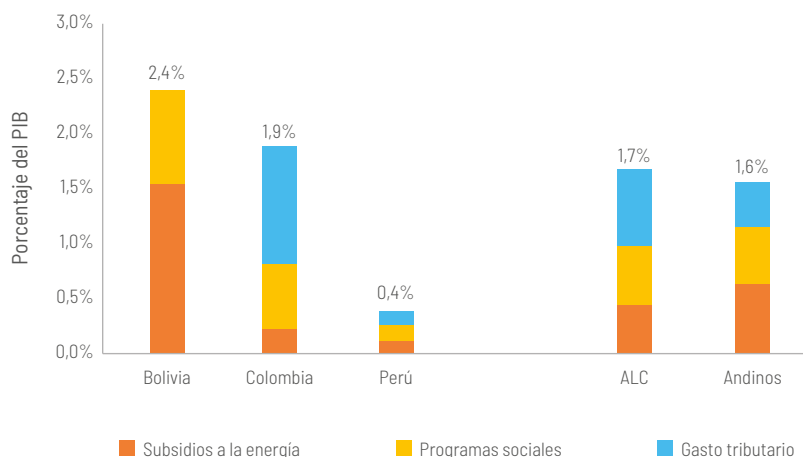
Fuente: Cerda y Pessino (2019).

⁶⁴ Los salarios de los directivos, profesionales y técnicos y administrativos cayeron en términos reales un 40,1%, 10,8% y 9,8% entre 2004 y 2017, mientras que los salarios reales del personal eventual, del personal de servicio y de los obreros aumentaron 62,6%, 20,5% y 32,8% en el período analizado.

Eficiencia técnica en las transferencias

En ocasiones, los criterios de focalización, dispuestos a través de mecanismos de selección de beneficiarios y reglas de implementación de los programas, no son adecuados y se registran filtraciones de las transferencias a personas no pobres, con lo cual aumentan las ineficiencias del gasto público. Las fallas pueden deberse al diseño del programa o a la implementación del mismo. Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), al considerar las filtraciones en los gastos focalizados de los subsidios a la energía, los programas sociales y los beneficios tributarios, calculan que Perú es el país de la región andina que presenta la menor ineficiencia de recursos en este tipo de transferencias (0,4% del PIB; 1,8% del gasto total). Entretanto, Bolivia, con un 2,4% del PIB (7,2% del gasto total) y Colombia, con un 1,9% del PIB (5,9% del gasto total), tienen un nivel de filtraciones superior al de ALC (1,7% del PIB; 6% del gasto total)(gráfico 3.13).

Gráfico 3.13: Filtraciones en los gastos focalizados, 2016



Fuente: Actualización de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

La existencia de subsidios energéticos genera filtraciones del gasto en transferencias a personas no pobres. Los precios artificialmente bajos del combustible son por su naturaleza regresivos, representando una alta carga fiscal y generando decisiones asignativas ineficientes. En países como Bolivia y Ecuador los subsidios a la energía constituyen una de las principales fuentes de ineficiencias en las transferencias. Del Granado, Coady y Gillingham (2012)

advierten que Bolivia ha sido de los países con menor *pass-through*⁶⁵ durante el superciclo de los *commodities*. El correlato ha sido un considerable aumento del gasto en los subsidios a los combustibles, que pasaron del 2% del PIB a inicios de la década de 2000 a un 5,7% en 2013 y a un 4% en 2015 (IEA 2017).⁶⁶ Así, más del 63% del beneficio derivado de los subsidios a los combustibles recae en la población no pobre (Banco Mundial, 2015;⁶⁷ FMI, 2017⁶⁸). Para el caso de Ecuador, Schaffitzel et al. (2019) estiman que el gasto en subsidios energéticos puede oscilar entre el 0,8% y el 3,7% del PIB, dependiendo de los movimientos en el precio internacional de los combustibles. Estimaciones de Carrillo Maldonado, Díaz Cassou y Tejeda (2018) muestran que los subsidios a la energía para Ecuador serían del orden del 3% del PIB. De acuerdo con Castillo y Gómez (2019), el 62% de la población beneficiaria del subsidio al gas domiciliario pertenece a los tres quintiles superiores de ingresos.⁶⁹ Considerando un escenario de ajuste y focalización de los subsidios,⁷⁰ estos autores estiman un ahorro fiscal de US\$1.595 millones en 2019, US\$1.840 millones en 2020 y US\$2.070 millones en 2021. En contraste, los precios de la gasolina en Perú y Colombia son entre dos y tres veces mayores que en Ecuador, el tripe en el caso del diésel, y entre ocho y nueve veces superiores en el caso del gas (Jara et al., 2018).⁷¹ En particular, Perú se ha destacado por tener tanto un sistema de estabilización de precios de los combustibles que hace que el monto de los subsidios a la energía sea moderado, como por contar con una lista específica de bienes exentos del impuesto general

65 Definido como la razón (*ratio*) del cambio en los precios minoristas de combustibles y el cambio en los costos de importación de combustible.

66 La caída entre 2013 y 2015 responde a la baja en los menores precios internacionales del petróleo. Los subsidios a los combustibles sumaron un 11,4% del PIB entre fines de 2003 y mediados de 2008, y un 9,4% del PIB entre 2008 y 2014 (BID, 2017), superando a Venezuela (8,7%) y Ecuador (5,4%).

67 Banco Mundial, *Rebalancing Inclusive Growth to Deepen Gains on Poverty and Inequality Reduction*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2015.

68 FMI, *Consulta del Artículo IV para Bolivia*, Washington, D.C., FMI, 2017.

69 En línea con estos resultados, Llerena Pinto et al. (2015) observan que el decil más rico de la población de Ecuador recibe el 25% de los beneficios derivados de subsidios indirectos (gas propano, gasolina, diésel y electricidad) y el decil más pobre recibe solo el 5% de los mismos.

70 El ahorro prevé la eliminación total de los subsidios a las gasolinas extra y ecopais, un desmontaje progresivo del subsidio al diésel en tres años, y la focalización del subsidio al gas licuado de petróleo (GLP) en los dos quintiles más pobres de la población beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH).

71 Los subsidios energéticos tienen efectos redistributivos diferentes, lo cual depende del tipo de combustible de que se trate. Mientras que los subsidios a las gasolinas benefician principalmente a los hogares con ingresos más elevados, el subsidio al diésel y al gas favorece en mayor medida a los hogares en los quintiles de ingreso más bajo. En el caso del subsidio a la electricidad, su distribución entre los diferentes quintiles de ingreso es más homogénea (Schaffitzel et al., 2019).

a las ventas (IGV).⁷² En Colombia, los subsidios en los servicios públicos y la vivienda muestran deficiencias en su asignación. Estas ineficiencias se deben principalmente a errores en los sistemas de focalización.⁷³ Asimismo, según cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP),⁷⁴ en 2015 más del 50% de los subsidios de pensiones se dirigieron al 20% más rico de la población, mientras que el quintil de ingresos más bajos recibió únicamente el 4,3% de los subsidios.

Los países de la región andina cuentan con programas de transferencias condicionadas, cuyo diseño e implementación contribuyen a focalizar los beneficios en la población pobre, aunque hay espacio para mejorar. Los programas de TMC han desempeñado un rol fundamental en la región. Sin embargo, persisten complicaciones en cuanto a su focalización, debido a que los mecanismos para identificar a la población pobre son imperfectos. En Bolivia, entre los principales programas de transferencias condicionadas se encuentran el Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy. Según datos del gobierno boliviano, en 2017 casi el 50% de la población se ha visto beneficiada por algún tipo de bono de asistencia social,⁷⁵ lo cual ha generado un impacto significativo en la reducción de la pobreza del país. No obstante, Apella y Blanco (2015) advierten que los mecanismos de selección de los programas son efectivos en alcanzar a la población más pobre, aunque presentan distintos niveles de errores de inclusión y exclusión asociados a problemas de diseño e implementación.⁷⁶ Los programas mejoraron el bienestar social y la expansión en la provisión de servicios sociales básicos, pero al no ajustarse por la inflación tuvieron impactos mixtos y modestos en los ingresos de los hogares (Robles, Rubio y Stampini, 2015). En Colombia,

72 El mayor componente de los gastos tributarios en el impuesto general a las ventas (IGV) es la exoneración de los productos agrícolas (0,46% del PIB en 2019, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]) contenidos en el apéndice I del Texto Único Ordenado de la Ley del IGV.

73 Considerando esto, actualmente el gobierno colombiano se encuentra preparando la actualización del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (SISBEN) con el fin de “aumentar la eficiencia del gasto público social”. Esto se debe a que en la versión que hoy en día utiliza el gobierno (SISBEN III), el 74% de los registros no se han actualizado desde el período 2009-11, por lo cual el sistema ha perdido validez como mecanismo de focalización.

74 DNP, *Hacia un Nuevo Sistema de Subsidios y Transferencias: Más Justo, Transparente y Eficiente*, Bogotá, DNP, 2018.

75 Incluido el programa de pensiones no contributivas “Renta Dignidad”.

76 Si bien el criterio de selección de beneficiarios del Bono Juancito Pinto representa un mecanismo efectivo de focalización, cuatro de cada 10 niños que asisten a escuelas públicas y seis de cada 10 que concurren a escuelas privadas con convenio son no pobres (Banco Mundial, 2015). Entre las insuficiencias del programa se identifican “los grados cubiertos por el mismo, puesto que están excluidos el nivel inicial, que tiene una muy escasa cobertura escolar, y cuatro grados de secundaria, nivel en que hay una importante deserción y en el que los y las adolescentes tienen mayores gastos en útiles escolares” (Navarro, 2012).

los dos principales programas de TMC son Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Estos han evitado que en 2017 aproximadamente 350.000 personas cayeran en la pobreza y 323.000 en la pobreza extrema, incrementando además el acceso a la educación en la población vulnerable. No obstante, el país también presenta importantes retos en cuanto a la focalización de sus programas, lo que ha limitado su impacto (DNP, 2019). En Ecuador, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) es el principal programa de TMC. Este explica en buena medida la reducción de la pobreza en el país durante los últimos años, y ha logrado además efectos positivos sobre la matrícula escolar y la incidencia del trabajo infantil (Schady y Araujo, 2008; Edmons y Schady, 2012). Sin embargo, se ha encontrado un impacto modesto del programa sobre la acumulación de capital humano en el largo plazo, por lo que este puede ser un instrumento insuficiente para que los hogares puedan salir de la trampa de pobreza intergeneracional (Araujo et al., 2016). Perú es el país de la región que presenta la mejor focalización en sus programas sociales, con mecanismos de elegibilidad bien establecidos, que han permitido una correcta centralización del gasto en protección social. El principal programa de TMC, denominado Juntos, entrega incentivos monetarios a los hogares de los distritos más pobres del país. Según el informe de evaluación 2017 del Programa Juntos (MIDIS, 2017) la focalización ha operado correctamente, lo que ha permitido atender a los más pobres de entre los pobres y con ello acortar las brechas al interior de este segmento. Las dos etapas del proceso de focalización son de cumplimiento estricto. Aunque dejan un pequeño espacio para la discrecionalidad de los administradores, pero el grueso de la información de las decisiones es ajeno a sus posibilidades de manipulación.⁷⁷ Gracias a ello, Juntos es uno de los programas sociales con menores tasas de filtración (Valenzuela, 2013).

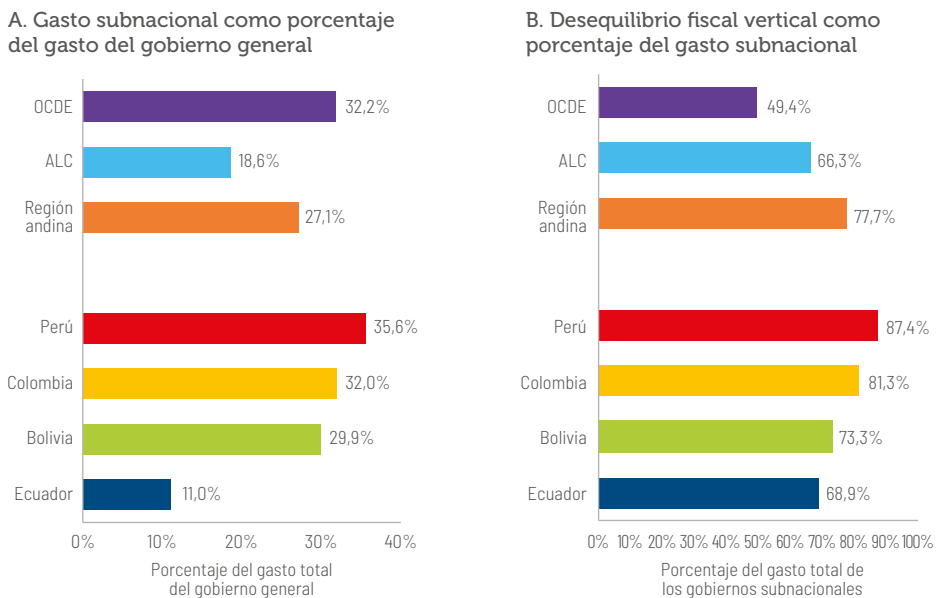
77 La tasa de pobreza es calculada por el INEI o de acuerdo con el índice sintético del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Este último es un sistema intersectorial e intergubernamental que administra el MINDES y que provee información socioeconómica a las intervenciones públicas focalizadas para la identificación de sus potenciales usuarios, con la finalidad de contribuir a mejorar la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Eficiencia asignativa del gasto público: el caso de la descentralización

Otro de los factores que influye en el uso eficiente de los recursos públicos es la denominada (in)eficiencia asignativa del gasto. La eficiencia asignativa se refiere a cómo los gobiernos asignan su gasto en diferentes funciones –educación, salud, promoción social, inversión y defensa; entre generaciones, en distintos niveles de gobierno–, con el fin de maximizar la productividad y el crecimiento de la economía. Así, debido a los procesos de descentralización que han cobrado fuerza en los distintos países de la región, este apartado se enfocará en las principales ineficiencias asignativas de la distribución del gasto entre los gobiernos centrales y subnacionales en los países de la región andina. Los principales argumentos a favor de la descentralización provienen de la teoría clásica del federalismo fiscal, que plantea que este proceso permite acercar los gobiernos a los ciudadanos y asignar los recursos públicos de manera más eficiente. Sin embargo, la materialización de los beneficios derivados de la descentralización requiere una autonomía fiscal efectiva en los gobiernos locales, así como una adecuada capacidad institucional, que permita un proceso eficiente de rendición de cuentas y la definición del gasto entre los diferentes niveles de gobierno. De no existir estas condiciones, los procesos de descentralización fiscal pueden empeorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Desde hace varios años, los países de la región vienen incrementando sus procesos de descentralización fiscal. Así, Bolivia, Colombia y Perú se destacan por ser políticamente unitarios y tener un alto nivel de gasto público local. En efecto, los gobiernos subnacionales de Colombia y Perú ejecutan aproximadamente más del 32% del gasto del gobierno general, mientras que el promedio de ejecución por parte de los gobiernos subnacionales de ALC es del 18,6%. Además, el gasto subnacional ejecutado en Bolivia (29,9%) también se encuentra por encima del promedio regional y algo por debajo del de la OCDE (32,2%). Por último, con un 11%, Ecuador es el país andino con menor ejecución del gasto por parte de los gobiernos subnacionales, presentando un nivel de descentralización inferior al promedio ALC (véase el gráfico 3.14, panel A).

Gráfico 3.14: Gasto del gobierno subnacional, circa 2016



Fuente: Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

Nota: Se actualizaron los datos de Bolivia, Ecuador y Perú a 2017, y de Colombia a 2016.

A pesar de la descentralización del gasto en los países andinos, los gobiernos subnacionales de la región continúan teniendo una autonomía fiscal limitada, con poca capacidad para generar ingresos propios. Esto disminuye la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, limitando los incentivos para mejorar la eficiencia del gasto. En el caso de los países de la región, la descentralización del gasto ha sido más pronunciada que la descentralización de los ingresos, lo que ha generado la aparición de desequilibrios fiscales verticales⁷⁸ significativos. Así, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia presentan desequilibrios fiscales verticales del 87,4%, 81,3%, 73,3% y 68,9%, respectivamente, como porcentaje del gasto total de los gobiernos subnacionales, lo cual hace que el promedio de la región andina se eleve muy por encima del de ALC (66,3% del gasto subnacional)(gráfico 3.14, panel B). En países como Colombia los ingresos propios generados por los departamentos del país representan solo un 30% del total de los ingresos.⁷⁹

⁷⁸ Los desequilibrios fiscales verticales se generan cuando existe una brecha entre el gasto del gobierno subnacional y los ingresos propios del mismo.

⁷⁹ Las transferencias del gobierno central nacional a los departamentos representan aproximadamente un 50% de los ingresos totales, mientras que las transferencias por concepto de regalías (derivadas de la explotación de recursos naturales) representan en promedio un 20% (Bernal et al., 2018).

Instituciones: ineficiencias en la gestión del gasto y recomendaciones

Compras públicas

Los procesos de compras en los países de la región andina requieren una planificación estratégica. De manera generalizada, se observa que los países andinos no disponen de unidades sectoriales de compras que efectúen una oportuna programación de sus adquisiciones anuales. No contar con información sobre los bienes y servicios que demandan las entidades públicas limita la introducción de políticas estratégicas de compras públicas que minimicen los precios unitarios y mejoren la calidad de los insumos por parte de las unidades centrales coordinadoras de los procesos de contrataciones.

En los países de la región andina, la cobertura de los regímenes de compras y las capacidades de las unidades de adquisiciones son limitadas. Aunque los regímenes generales de contratación establecen los principios para la mayor parte de las oficinas públicas, en estos países existe una gran cantidad de regímenes especiales con disposiciones más laxas en todas las etapas de la contratación, lo cual atenta contra la eficiencia de las compras públicas. En el caso de Ecuador, la ley orgánica de empresas públicas faculta en mayor medida las compras públicas con un solo oferente (50% del total entre 2013 y 2017), lo que genera un precio (sobrecosto) sustancialmente mayor en relación con aquellas que se efectúan bajo procesos competitivos del régimen general (Sercop, 2019). En Perú casi el 30% del total de las compras públicas se realiza bajo los 13 regímenes especiales⁸⁰ vigentes que no están sujetos a la coordinación, a los métodos ni al control del régimen general (OSCE, 2019). La proliferación de regímenes especiales (empresas públicas, contratos entre entidades estatales, y sector defensa y de inteligencia) en Colombia explican que más del 80% de los contratos por prestación de servicios recurran a modalidades no competitivas de contratación (Zuleta, Saavedra y Medellín, 2017). Sumado a lo anterior, cabe señalar que los países de la región carecen de una entidad central robusta que coordine y regule el sistema de compras públicas. Por ejemplo, Colombia Compra Eficiente no dispone de recursos humanos suficientes para conducir la coordinación de los procesos de contrataciones en las entidades territoriales. En Perú hay dos entidades que coordinan las compras públicas (Perú Compras y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE]), pero su articulación es débil, en tanto duplican acciones.

80 Se destacan, por su volumen de compras, PetroPerú y las concesiones de ProlInversión.

El volumen de adquisiciones públicas que se realiza en los países de la región andina bajo contratación directa y con excepciones a métodos competitivos genera ineficiencias en las compras públicas. El uso abusivo de las contrataciones directas y/o bajo excepciones aumenta los precios unitarios y disminuye la calidad y eficiencia del gasto.⁸¹ En Bolivia, si bien existe un régimen general de contrataciones que se aplica a todas las entidades públicas, los causales de excepción y contratación directa sin límite de montos, que se ampliaron en múltiples ocasiones, han afectado el nivel de competencia en el mercado de compras públicas.⁸² Una excepción importante en el caso boliviano tiene lugar en la preferencia de productos nacionales por sobre los importados.⁸³ En Perú el bajo grado de competencia que existe para ciertos mercados de bienes y servicios se ve reflejado en el hecho de que el 70% de las compras (medido en número de casos) se efectúa bajo adjudicación simplificada evitando entrar en un proceso licitatorio o concurso que suele llevar más tiempo (5% de los casos), y el 10% de las compras (en monto) se realiza bajo excepciones al régimen general (Banco Mundial, 2017).⁸⁴ En Colombia tres de cada cinco contratos o uno de cada tres pesos contratados se formalizan a través de una contratación no competitiva, particularmente a nivel subnacional. Así, hay mucho espacio para mejorar la competencia en el ámbito de las compras públicas y la eficiencia del gasto (OCDE, 2016).⁸⁵ Según el Banco Mundial (2019) el 75% de los procedimientos de contratación llevados a cabo en Ecuador entre 2013 y 2017 se efectuó con un oferente, pudiendo haberse ahorrado más del 5% del costo de las compras si se hubiese sumado otro oferente al proceso y diversificado la base de oferentes.

La mayoría de los países de la región andina introdujo herramientas digitales modernas que mejoran la eficiencia de las contrataciones, pero aún queda margen para generar mayores ahorros. Si bien todos los países de la región andina, excepto Bolivia, avanzaron con políticas estratégicas para centralizar las compras públicas de bienes y servicios estandarizados, las ganancias de eficiencia pueden aumentar. El Banco Mundial (2019) estima que la adopción en Ecuador de grandes

81 Se justifica que la contratación de ciertos bienes y servicios de entidades públicas puntuales, incluso bajo situaciones de emergencia, se realice a través de métodos no competitivos.

82 Ortiz (2018) analiza la jurisprudencia que, mediante 94 decretos supremos y 13 leyes que modifican la Ley 1.178, autorizó contrataciones directas por B\$ 10.497 millones (equivalentes a US\$1.520 millones o a un 4% del PIB).

83 Solo se pueden ofrecer productos importados en el caso de que no existan nacionales.

84 En montos, las licitaciones alcanzan el 60% de las compras públicas y en casos las excepciones el 1%.

85 La licitación pública ha tenido una participación baja en el número total de contratos (1%), pero su participación en el monto total de recursos contratados representa cerca del 17% para el período 2012-16 (Zuleta, Saavedra y Medellín, 2017).

volúmenes de compras consolidadas, catálogos electrónicos y convenios marcos generaría un ahorro del 10% de las compras de bienes y servicios, a partir de la disminución de los precios unitarios.⁸⁶ En Perú se realizan muchos procesos de adquisiciones para un número reducido de familias de mercaderías adquiridas regularmente. Según el Banco Mundial (2017) desarrollar estrategias eficientes de adquisición generaría en Perú un ahorro fiscal del 0,4% del PIB.⁸⁷ En Colombia la introducción de mecanismos de agregación de demanda disminuyó los tiempos y costos de contratación de 3 meses y 6 meses a 1 hora y 20 días, y del orden del 20% del costo total entre 2013 y 2016. Sin embargo, estos ahorros podrían ser mayores si los acuerdos marco de precios se adoptasen en las entidades del orden subnacional (Bernal et al. 2018).

En línea con lo anterior, los países de la región andina desarrollaron portales electrónicos de contrataciones, aunque aún persiste en ellos un enfoque informativo en vez de centrado en las transacciones. El sistema de compras públicas de Perú permite la realización de transacciones electrónicas, pero el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) a cargo de OSCE solo se utiliza para difusión y registro de información ex post. Aunque el portal Perú Compras ofrece una gran variedad de innovaciones tecnológicas que mejoran la eficiencia y modernizan los procesos de adquisiciones públicas, de manera transaccional solo cubre el 8% de las compras públicas de bienes, excluye los servicios y la obra pública, y aún no se utiliza a nivel subnacional. En el caso colombiano, el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) II incluye la obra pública y es transaccional y, como tal, permite a las entidades estatales hacer la totalidad del proceso de contratación en línea (DNP, 2018b). Sin embargo, lo utilizan aproximadamente solo el 25% de las entidades públicas del nivel central, no estando obligadas las entidades territoriales. En el caso de Ecuador, el Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop) gestiona el portal electrónico transaccional de compras públicas que, como producto del convenio marco, cuenta con un catálogo electrónico desde el cual las entidades contratantes pueden realizar

86 Ecuador introdujo herramientas modernas y tecnología de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la competencia en las contrataciones de bienes y servicios del régimen general, en donde las compras por subasta inversa electrónica, licitaciones y catálogos electrónicos representan algo más del 75% del total (Sercop, 2019). En cambio, la contratación de bienes y servicios por regímenes especiales no recurre a estos procedimientos modernos que disminuyen los costos de las compras públicas.

87 Hay un escaso aprovechamiento de las compras corporativas y por encargo de bienes y servicios, en tanto se utilizan solo en el ámbito nacional, y alcanzan el 10% del total. Los gobiernos regionales y locales no aplican políticas de compras estratégicas, a pesar de ejecutar entre ambos casi el 20% de las compras en bienes y servicios.

sus adquisiciones en forma directa.⁸⁸ Para la adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico, las entidades contratantes están obligadas a realizar subastas inversas en las cuales los proveedores de bienes y servicios equivalentes puján hacia la baja el precio ofertado.⁸⁹ En Bolivia el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES) es estrictamente un sistema informativo de carácter ex post que publica la documentación legal de cada proceso.⁹⁰ Para todos los países, excepto Ecuador, si bien la mayor parte de la obra pública se ejecuta en el ámbito de los gobiernos subnacionales, la integración a los sistemas electrónicos de compras públicas es insuficiente.

Los avances en términos de transparencia y rendición de cuentas de los procesos de compras resultan dispares entre los países de la región andina. Perú y Colombia desarrollaron observatorios de las compras públicas en sus portales electrónicos de adquisiciones, donde publican datos abiertos, análisis y evaluaciones de los procesos de contrataciones.⁹¹ En menor medida, el Sercop de Ecuador publica informes mensuales, estadísticas y reportes del sistema de adquisiciones efectuadas bajo el régimen general. En cambio, en Bolivia no existe información pública de los procesos de contrataciones (por modalidad, compras directas y excepciones por tipo).⁹² Esto limita la rendición de cuentas, el escrutinio público y las mejoras de eficiencia.⁹³

88 Durante los últimos años, el Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop) de Ecuador avanzó con la introducción de herramientas modernas y TIC, para mejorar la competencia y así la eficiencia en las contrataciones de bienes y servicios del régimen general.

89 En acto público o por medios electrónicos a través del portal.

90 En sus inicios, el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES) reportó 2.694 procesos de contratación en 2002, mientras que en la gestión de 2018 se informaron 89.675 publicaciones institucionales (www.sicoes.gob.bo/portal/index.php).

91 Perú Observa y el Observatorio del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) en Perú, y datos abiertos del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) en Colombia.

92 A excepción de Perú y Colombia, con incipientes análisis de Perú Compras, los países de la región no realizan evaluaciones del desempeño del sistema de compras.

93 Bolivia es uno de los países de América Latina que presenta menor calificación en materia de transparencia presupuestaria (10 de 100), según el Índice de Presupuesto Abierto 2017 elaborado por International Budget Partnership. En particular, la limitada información disponible dificulta a los ciudadanos monitorear el gasto público, participar en la toma de decisiones presupuestarias y promover una rendición de cuentas de las entidades públicas sobre el uso de los recursos públicos. Esta situación queda reflejada en el elevado Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2018), donde Bolivia se ubica en el puesto 132 de entre 180 países. La estructura anticorrupción resulta débil, en parte, por las limitadas capacidades institucionales y los escasos recursos asignados (Banco Mundial, 2015).

Se observa un bajo grado de profesionalización del personal a cargo de las compras públicas, junto con un sistema de monitoreo y control estrictamente legal y no de desempeño. En el caso de Colombia, la complejidad de la regulación, así como el escaso desarrollo y la gestión de las capacidades de los actores del Sistema de Compra Pública, es uno de los problemas más importantes para las compras públicas, en particular a nivel subnacional. Como ejemplo de esto, nótese que la OCDE (2016) advierte que en Colombia los sistemas de control y salvaguardia existen, pero debido a la complejidad de los procesos de adquisiciones las entidades de control se focalizan en el cumplimiento de las reglas más que en mejorar los resultados comerciales, lo que limita las mejoras en eficiencia de las compras públicas.⁹⁴ En Perú, por su parte, se observa un alto nivel de rotación del personal abocado a las compras públicas de las entidades ejecutoras, lo que dificulta la posibilidad de generar las capacidades técnicas que demanda el proceso.

Es necesario continuar avanzando hacia la centralización de las compras públicas mediante el desarrollo de portales electrónicos que permitirían incorporar TIC y herramientas modernas. Esto produciría economías de escala y una mayor competencia en las compras públicas (compras corporativas, convenios marco, subastas inversas, catálogos electrónicos y registros de proveedores). Gradualmente, los países andinos están transformando los centros de compras electrónicas para que dejen de ser meramente informativos ex post o interactivos y se vuelvan puramente transaccionales en tiempo real. A su vez, la difusión de información y la transparencia de las compras públicas en Colombia y Perú han mejorado a partir de la publicación de datos abiertos e informes de evaluación en los observatorios de compras públicas de Compra Eficiente y Perú Compras/OSCE. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico presentado anteriormente y las recomendaciones de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), cabe considerar lo siguiente:

- i) Se debe modificar la normativa para que haya regímenes generales de adquisiciones más amplios y simples en su cobertura por niveles de gobierno e instituciones, y una menor presencia de regímenes específicos.
- ii) Se debe ampliar el uso de métodos competitivos en los contratos (licitaciones y concursos públicos) y limitar el uso de excepciones y la realización de compras directas.

94 En Colombia, la vigilancia y el control de las adquisiciones está a cargo de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. A nivel departamental y municipal existen a su vez otros organismos, como las personerías municipales o las veedurías.

- iii)** En relación con los puntos anteriores, se debe fortalecer, o en el caso de Bolivia, crear, una entidad central que coordine y regule las compras públicas o lograr la articulación entre la entidad coordinadora y la encargada de la regulación.
- iv)** Aunque Colombia, Ecuador y Perú están avanzado poco a poco, se debe mejorar y ampliar la cobertura del portal electrónico transaccional de las compras públicas (sobre todo en lo referente a la incorporación de la obra pública, y las empresas públicas y subnacionales) y procurar que dicho portal no sea meramente informativo ex post (Bolivia⁹⁵), considerando que el mismo debería apalancarse con el uso de herramientas modernas y TIC para el aprovechamiento de economías de escala y una mayor competencia en las compras públicas.
- v)** Se debe apostar a la transparencia y contar con datos abiertos de las compras públicas, en particular para el caso de Bolivia.
- vi)** Por último, se necesita evaluar periódicamente el desempeño del sistema de compras públicas.

⁹⁵ En el Decreto Supremo N° 3548-2019 se establece que el Estado avanzará gradualmente con las contrataciones públicas por medios electrónicos.

Administración pública

La multiplicidad de regímenes laborales limita la coordinación de la política de la administración pública en los países andinos. En todos los países existe una oficina central autónoma o de alto nivel que coordina la gestión de la administración pública. Sin embargo, uno de los factores comunes en cuanto a las ineficiencias en la carrera administrativa es la existencia de múltiples regímenes laborales, gobernados por una normativa propia que establece requisitos, derechos y deberes para cada empleado. En Ecuador, a pesar de que la escala de remuneración impone mínimos y máximos para las distintas categorías de empleo, el sistema no es sólido, ya que existen instituciones que se encuentran por fuera de la escala homologada de salarios o con una implementación parcial de la misma, lo que genera una gran movilidad laboral hacia ciertas instituciones del sector público (García et al., 2016; Iacoviello, 2014). En 2013 las autoridades de Perú aprobaron la Ley 30.057 de Servicio Civil que busca establecer criterios para simplificar y unificar algunos regímenes laborales. Sin embargo, dicha ley reconoce la existencia de una multiplicidad de carreras especiales (diplomática, docencia universitaria, magisterial, militar, policial, penitenciaria y judicial), así como la diversidad de regímenes laborales adicionales (administrativo, asistencial en salud, Régimen de Contratación Administrativa de Servicios [CAS]).⁹⁶ En Colombia hay más de 40 regímenes especiales y específicos con esquemas de derechos (beneficios) y deberes diferentes del régimen general. Los especiales son sistemas de origen constitucional como la contraloría, procuraduría y fiscalía; y los específicos son de origen legal, como la cancillería, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las fuerzas militares. Incluso los regímenes especiales y específicos tienen sus propios concursos de carrera, que no se realizan en el ámbito de la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC). En Bolivia se presenta una situación similar.

Las brechas salariales a favor de los trabajadores del sector público en relación con los del sector privado no están sujetas a revisión. La mayor parte de los países de la región andina no realizan ejercicios comparativos de la brecha salarial entre trabajadores del sector público y privado, a nivel general, por sector y nivel de gobierno. Únicamente SERVIR de Perú analiza las brechas salariales a nivel general, mediante un estudio de las encuestas de hogares y las bases de datos de la plantilla de personal de la administración pública.

96 Uno de los objetivos de la Ley N° 30.057 consiste precisamente en convertirse en una suerte de paraguas que englobe dichas carreras y que eventualmente termine unificándolas (BID, 2016).

Otra fuente de ineficiencia en el empleo público es la elevada contratación directa de “servicios profesionales” como herramienta de gestión de los recursos humanos. En el caso de Colombia, la contratación directa de servicios profesionales representa más de la mitad de la contratación en el orden nacional. Mientras tanto, en el orden territorial, este tipo de contratación representa más del 80% de la contratación total (Banco Mundial, 2015).⁹⁷ Por otra parte, en Perú existen aproximadamente 170.000 personas contratadas bajo la modalidad de “locación de servicios” en el sector público, de las cuales aproximadamente 150.000 se encuentran en condición de informalidad,⁹⁸ lo que representa un 11% del empleo público. En Ecuador existe aún la modalidad de contratación ocasional por servicios profesionales, la cual no sigue los requerimientos de los manuales, o bien se aplican concursos de ingreso. De todos modos, conforme a la normativa, este proceso es controlado por el ente rector, dentro del porcentaje determinado en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). No obstante, siguen existiendo excepciones autorizadas, como por ejemplo las relacionadas con contrataciones en instituciones nuevas, con proyectos de inversión, o con puestos enmarcados en el grupo jerárquico superior (Jara Iñiguez, 2017).

Además, la proliferación de contratistas en las entidades públicas va en detrimento del desarrollo de una carrera administrativa eficiente y del principio de mérito en la función pública. En la mayoría de los casos, la vinculación de “contratistas” no responde a criterios altamente competitivos y se realiza por fuera del sistema de “ingreso por mérito” a la administración pública. Para el caso colombiano, la elevada cantidad de contratistas responde en parte a que los concursos de mérito para proveer los cargos de una carrera administrativa son escasos. Así, aproximadamente un 44% de los cargos de orden nacional y un 60% de los cargos de orden territorial se encuentran vacantes, en encargo o provisionalidad (Bernal et al., 2018).⁹⁹ En Perú la presencia significativa de personas empleadas bajo la modalidad de “locación de servicios” se explica en parte por las restricciones establecidas en las leyes para la contratación de personal y la

97 Banco Mundial, *Contratación directa en Colombia: elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia*. Práctica Global de Buen Gobierno, Washington, D.C., Banco Mundial, 2015.

98 Esta definición de informalidad hace referencia a personas que se encuentran realizando labores de manera subordinada pero no están registradas en la planilla de empleo público y por lo tanto no pueden acceder a beneficios laborales.

99 R. Bernal et al. (2017). *Informe final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*, Bogotá, Fedesarrollo y La Imprenta Editores S.A. (disponible en <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>).

mayor flexibilidad que permite este tipo de contratos.¹⁰⁰ En Colombia esta clase de contratación dificulta el monitoreo del número de funcionarios públicos, ya que una cantidad importante es contratada bajo la modalidad de prestación de servicios y contratación directa en rubros clasificados como transferencias o inversión. Esto se realiza con el fin de eludir la ley que limita el crecimiento de los gastos de funcionamiento en las entidades públicas (Bernal et al., 2018).

Los países de la región andina, excepto Colombia y en cierta medida Perú, no cuentan con una base de datos centralizada de la administración pública, que sea amplia en su cobertura y que esté actualizada. Esta base de datos debe contener información de perfiles, niveles de salario y experiencia; en caso de no existir todo esto, debe haber un sistema de nómina electrónica amplio que permita efectuar evaluaciones institucionales y sectoriales de la nómina salarial.

En la administración pública el objetivo primordial es tener una oficina central que coordine la política de empleo y salarial en el sector público. Esta última debe ser coherente al interior del sector público y con el sector privado, en términos de dotación y beneficios salariales y no salariales. Así, las principales recomendaciones son:

- i) Aunque los países cuenten con una oficina central de la administración pública (o una dependencia dentro de un ministerio), la misma debería ser autónoma y coordinar la gestión de la administración pública con la mayor cobertura posible por nivel de gobierno y para las distintas instituciones, en línea con el ministerio de Hacienda.¹⁰¹
- ii) Se debe procurar la creación de una base de nómina centralizada (amplia en su cobertura y actualizada) de la administración pública, con información de perfiles, niveles de salario y experiencia de los empleados.
- iii) Esta base de datos debería ser un insumo fundamental para realizar evaluaciones institucionales y sectoriales de la nómina salarial, así como también

100 SERVIR, El reto de la informalidad en el sector público peruano, Lima, SERVIR, 2017.

101 En el caso de Bolivia, se debe jerarquizar a la Dirección General del Servicio Civil del Viceministerio de Trabajo, Servicio Civil y Cooperativas como oficina central autónoma o de alto nivel que coordine la gestión de la administración pública. En Colombia y Perú la Comisión Nacional del Servicio Civil y SERVIR, respectivamente, son entidades autónomas, pero en ambos casos solo manejan concursos públicos y las evaluaciones de desempeño. Por otro lado, la Dirección de Servicio Civil del Ministerio de Trabajo en Colombia y Dirección de Recursos del MEF en Perú coordinan el tema de la política de empleo y los salarios. Así, queda por coordinar a ambas instituciones para relacionar el tema de competencias, méritos y organizaciones con los beneficios otorgados y con las dotaciones de personal.

ejercicios comparativos de la brecha salarial entre trabajadores del sector público y privado.¹⁰²

- iv) Hay que actualizar las normas necesarias que regulan la administración pública para que permitan en la práctica realizar procesos competitivos y meritocráticos para el desarrollo de la carrera administrativa.¹⁰³
- v) Debido a la descentralización de los servicios sociales, se necesita fortalecer la gestión de la administración pública a nivel subnacional para mejorar la eficiencia del gasto en remuneraciones.
- vi) Es preciso establecer que todos los contratos de prestación de servicios o de vinculación de mano de obra se registren como gasto de personal para su mejor monitoreo y control. Esto último es un reflejo de las restricciones impuestas por las leyes actuales en los países de la región andina que impiden una asignación eficiente y adecuada de los recursos humanos entre las distintas áreas del Estado.
- vii) Finalmente, para muchos de estos cambios, se necesita actualizar las normas, las cuales, como en el caso boliviano, cuentan con 20 años de vigencia y se encuentran obsoletas.¹⁰⁴

102 Como ya se mencionó, todos los países de la región muestran brechas salariales positivas con respecto a los trabajadores públicos, pero Ecuador es el país con la mayor brecha y donde mayor ahorro se puede lograr.

103 Todos los países andinos cuentan con un sistema de carreras administrativas de la administración pública que prevé de jure la utilización de criterios de competencia y meritocracia para la contratación, la remuneración y los ascensos. Sin embargo, de facto priman prácticas que escapan a las normas y muchos de los ascensos y promociones están congelados (como en Perú y Colombia). En Colombia, la Comisión Nacional del Servicio Civil está avanzando para llenar las vacantes según criterios de competencia y meritocracia.

104 En Bolivia la Ley del Estatuto del Funcionario Público data de 1999, en Colombia la Ley 909 es de 2004, en Ecuador la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa data de 2010, y en Perú la Ley de Servicio Civil es de 2013. En este caso, el gobierno peruano se halla en una transición de acuerdo con la cual los empleados públicos eligen pasar voluntariamente al nuevo régimen.

Transferencias

Los países andinos no tienen un sistema integrado de datos administrativos sociales y fiscales que permitan el intercambio masivo y de calidad para focalizar el gasto, como el sistema SINTyS de Argentina (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). En la región andina se usan sistemas de *mean-tested* o prueba de medios de subsistencia o geográficos basados en datos geográficos que tienen errores de inclusión mayores al 50%. Estos métodos de focalización son ineficientes, ya que representan solo del 50% al 60% de la variabilidad observada en los niveles de vida. Los sistemas de información integrada con datos administrativos actualizados implementados en Argentina con la creación del SINTyS en 1997 podrían servir como modelos iniciales para mejorar la focalización en los países de la región (Pessino y Fenochietto, 2007; Azevedo, Bouillon e Irrazábal, 2011; Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). En Colombia, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN, versión III) clasifica a la población a través de un puntaje, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, para otorgar subsidios sociales. El SISBEN se está actualizando para el que el proceso de focalización de los hogares beneficiarios de subsidios para los servicios públicos residenciales sea más eficiente. Para ello, se vale no solo de la generación del puntaje asociado a la calidad de vida de las personas, sino también de información geográfica y cartográfica, e información del Instituto Geográfico (IGAC) y de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP), bajo el concepto de “integración de instrumentos”, en función de la pertinencia (capacidad de pago, información geográfica), y busca que su uso se enmarque en el concepto de focalización integral. Sin embargo, dichas mejoras son insuficientes comparadas con la capacidad de tener un sistema digital integrado. En Bolivia, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) ha avanzado en el diseño conceptual de un sistema de información que permitirá el intercambio de datos entre agencias (programas sociales, tributarios y de seguridad social, registros de las personas y de la propiedad). Esto permitirá mejorar la focalización de los beneficiarios de programas sociales. Sin embargo, queda un largo camino para determinar su puesta en marcha, que es la parte más compleja de dichos sistemas.

En Perú, así como en Ecuador, tampoco existe un sistema digital integrado. El Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) de Perú es de tipo intersectorial e intergubernamental, y provee información socioeconómica para las intervenciones públicas focalizadas, de modo de identificar sus potenciales usuarios, con la finalidad de contribuir a mejorar la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En Ecuador, para la selección de beneficiarios se recurre al

Registro Social y a la Dirección del Registro Interconectado de Programas Sociales (Registro Social, ex SELBÉN). Estas dos fuentes, junto con la base de datos de beneficiarios activos al pago, conforman el registro de destinatarios de los principales programas sociales, incluido el BDH. No obstante, no existe todavía una articulación del Registro Social con los beneficiarios de los subsidios energéticos (hogares) para mejorar la eficiencia y focalización.

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los países andinos atañe a las transferencias y los subsidios energéticos (excepto para Perú), ya que se necesita mejorar su focalización con un sistema de datos integrados. Aunque se trata de un desafío en términos políticos, habría que avanzar en los siguientes objetivos:

- i) Calcular el gasto en transferencias por programas sociales, subsidios energéticos¹⁰⁵ (en especial en Ecuador y Bolivia), gasto tributario¹⁰⁶ (Colombia) y su impacto deseado en la población y la economía.¹⁰⁷
- ii) Evaluar las filtraciones de dichas transferencias a beneficiarios no pobres y desarrollar un sistema y procedimientos para mejorar la focalización de las transferencias.¹⁰⁸
- iii) Generar un mayor intercambio de datos (programas sociales, bases tributarias y de seguridad social, registros de las personas y propiedad, etc.) entre los organismos del gobierno sobre los beneficiarios de las transferencias.

105 Por ejemplo, en Colombia existe una falla de contabilización y disponibilidad de datos de los subsidios energéticos. En Bolivia se carece de datos oficiales acerca de los subsidios energéticos, pero no existe el problema de contabilización que hay en Colombia.

106 Las filtraciones se producen por la existencia de exenciones tributarias universales al consumo de alimentos básicos, medicamentos y alquileres, destacándose el caso colombiano, ya que incluyen a población no pobre. A pesar de que la propuesta no prosperó en Colombia, el gasto tributario, al igual que los subsidios energéticos, se podría mejorar aumentando las transferencias focalizadas hacia los hogares más pobres, a los efectos de excluir del beneficio a aquellos que no lo son.

107 En Colombia los resultados de las evaluaciones de estos programas no siempre se han tenido en cuenta al hacerles modificaciones o decidir sobre su permanencia. Por ejemplo, aun cuando la evaluación de Familias en Acción señalaba que solo había sido efectivo para lograr los objetivos que se habían propuesto en las zonas rurales, el programa se extendió a las zonas urbanas.

108 Por ejemplo, en Ecuador, en 2014 el gobierno introdujo condiciones de elegibilidad más estrictas para el programa del BDH, a fin de mejorar su orientación y dar prioridad a las personas del quintil más bajo. Como resultado, la focalización mejoró y el porcentaje de usuarios que pertenecían al primer quintil aumentó (de un 34,7% en 2012 a un 42% en 2016), pero las tasas generales de cobertura disminuyeron sustancialmente.

- iv) Establecer una unidad central que coordine e integre las bases de datos administrativas y de información existentes.¹⁰⁹
- v) Contar con un sistema informático de datos integrados, con amplia cobertura, alcance y actualización periódica, sin el cual no es posible poner en marcha los ítems anteriores.¹¹⁰

De esta manera, el desafío principal que enfrentan todos los países consiste en integrar las bases de datos existentes de beneficiarios con el resto de las bases administrativas (tributarias, de seguridad social, registros de las personas y de la propiedad, entre otras).

Instituciones para mejorar la eficiencia asignativa

Presupuesto por resultados

Perú sobresale por haber establecido prioridades clave de alto nivel, poniendo en marcha un modelo de cambio basado en evidencia externa, mientras que Colombia ha desarrollado técnicas de monitoreo y evaluación, aunque sin lograr integrarlas al ciclo presupuestario y la mejora del gasto. Perú instituyó prioridades claras y manejables en nueve de los 10 programas presupuestarios del Ministerio de Salud, relacionados con la nutrición, la salud y las habilidades en la primera infancia, integrando la planificación y el desempeño con el presupuesto y siguiendo la evolución más reciente del presupuesto por resultados de los países desarrollados. La estrategia de Perú, coordinada por el Ministerio de Finanzas (MEF), se inició en 2007 y es una metodología que tiene como propósito mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público, alineándolo a las prioridades del país. Su diseño fue realizado con el objetivo de sustituir gradualmente la lógica de formular el presupuesto con un enfoque tradicional en los insumos con asignaciones inerciales por un sistema de priorización del presupuesto en base a planes e intervenciones estratégicas basados en modelos de cambio. En cuanto a Colombia, las principales acciones de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP son: el seguimiento de las metas del plan nacional de desarrollo,

¹⁰⁹ Por ejemplo, en Colombia no es posible, a partir de los registros administrativos, establecer si a un hogar, una persona, una empresa o un productor le llega más de un tipo de subsidio, y en total qué proporción de su ingreso tiene origen en recursos públicos. También es frecuente que el gasto en los subsidios que tienen el mismo propósito esté en cabeza de más de una entidad responsable.

¹¹⁰ En el caso de Ecuador, la base de beneficiarios no se actualiza desde 2014. En Colombia se está avanzando con el SISBEN IV.

las evaluaciones estratégicas de políticas públicas y el fortalecimiento de la gestión orientada a resultados. Desde el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), se efectúa el seguimiento de más de 650 indicadores de los programas vinculados al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2023, lo que por su magnitud dificulta hacer un eficiente uso de la información. A pesar de todo el esfuerzo destinado a las evaluaciones, no hay una integración de la información de las mismas al ciclo presupuestario ni un uso de las recomendaciones para mejorar las intervenciones y la eficiencia.

Evaluaciones del gasto

Solo para un puñado de programas prioritarios, en el ámbito de la Dirección de Calidad del Gasto del MEF de Perú se conducen evaluaciones que permiten identificar fallas y readecuar el modelo operativo a los efectos de mejorar su eficiencia. Las evaluaciones independientes¹¹¹ de diseño y ejecución presupuestaria (EDEP) permiten asignar recursos a productos (bienes y servicios) mediante el diseño de programas presupuestarios, siguiendo la Metodología de Marco Lógico. Los programas inciden en el logro de resultados que benefician a la población; permiten evaluar el gasto bajo una lógica causal, de insumo a productos y a resultados que pueden monitorearse con indicadores de desempeño; y articulan las intervenciones de los tres niveles de gobierno en el territorio. Sin embargo, se han utilizado modelos de cambio basados en evidencia externa solo para los programas estratégicos del Ministerio de Salud. La existencia de casi 100 programas presupuestarios¹¹² dificulta la evaluación del gasto. La Dirección de Calidad del Gasto no conduce análisis de costo-beneficio de los programas en general. Las evaluaciones de diseño permiten identificar fallas en las actividades de los programas y readecuar el modelo operativo y las asignaciones presupuestarias a los efectos de mejorar su eficiencia. En el caso de las evaluaciones de impacto, estas no resultaron de mucha utilidad porque cuando las evaluaciones culminaron y se definieron matrices de compromisos, el programa ya se había alterado. En Colombia SINERGIA¹¹³ desarrolla un componente de evaluaciones focalizadas, para estudiar el funcionamiento, el impacto y la evolución de las principales políticas y programas del gobierno, como aporte al proceso de toma de decisiones relacionadas con su diseño y ejecución.¹¹⁴ Las evaluaciones de procesos y/o resultados

111 Véase la página <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/evaluaciones-independientes>.

112 Visítese el enlace <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/estructura-de-programas>.

113 Véase <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>.

114 Véase <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/Metodolog%C3%ADas.aspx>.

suelen ser más costo-efectivas. No se hacen evaluaciones de costo-beneficio, no hay evaluación de diseño de programas ni tampoco se evalúan las filtraciones en las transferencias. Los resultados de las evaluaciones no están integradas al presupuesto, incluso no existe un seguimiento de los cambios en los programas generados por dichas evaluaciones.

Asignación y gestión del gasto subnacional

Los problemas de ineficiencia del gasto también se originan por cuestiones asignativas generadas por el elevado nivel de desequilibrio vertical, el cual a su vez se debe a la baja tributación subnacional y la descentralización del gasto, en tanto genera desincentivos para mejorar la gestión a nivel subnacional. Los gobiernos subnacionales de la región andina presentan capacidades insuficientes para gestionar las funciones descentralizadas, siendo los problemas de ejecución de la inversión pública el ejemplo paradigmático. Tampoco existen mecanismos institucionalizados para coordinar las competencias concurrentes que existen entre distintos niveles de gobierno (contratos-planes, consejos sectoriales). A pesar de que los subnacionales representan una gran parte del gasto en remuneraciones a los empleados públicos y en compras públicas (particularmente obra pública), las mejoras de los sistemas de gestión de las compras públicas y la administración pública no suelen estar integradas a los avances realizados en los gobiernos centrales. Incluso el uso de tecnologías digitales y herramientas para mejorar la eficiencia de la gestión (catastro, focalización del gasto, política de compras estratégicas, nómica electrónica, presupuesto por resultados y evaluaciones de programas) es aún incipiente. En Bolivia, Colombia y Perú, aunque los gobiernos subnacionales gestionan una porción significativa del gasto público, en la práctica tienen limitada autoridad sobre cómo asignan el gasto, dado que la mayor parte de las transferencias nacionales (en forma de regalías o del sistema general de participaciones) tienen una asignación específica, en especial en educación, salud, agua y saneamiento (OCDE, 2014). Este tipo de regulación pretende asegurar desde el gobierno central que los recursos sean utilizados en los rubros de mayor prioridad (como educación y salud). No obstante, estas inflexibilidades en ocasiones dificultan el uso de los recursos por parte de los entes territoriales.¹¹⁵ Además, las transferencias que reciben las entidades territoriales por concepto de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables dependen en gran medida del comportamiento de los precios internacionales de los bienes básicos, lo que puede afectar su sostenibilidad fiscal ante movimientos

¹¹⁵ En 2017 el monto de los recursos disponibles no utilizado por concepto de regalías en el caso de Colombia fue cercano al 1,2% del PIB.

de precios en el mercado internacional.¹¹⁶ Además, las asignaciones del gasto descentralizado entre los niveles de gobierno forman un sistema complejo toda vez que el sistema incluye tanto una devolución como delegación de funciones y porque existen muchas funciones concurrentes entre niveles de gobierno. A pesar de esto, no están definidos ni existen instituciones/consejos para coordinar las funciones compartidas de gasto público. De acuerdo con la OCDE (2016), si bien los contratos planes de Colombia han sido efectivos para fortalecer la coordinación, apoyar la generación de capacidades y desarrollar infraestructura, su uso es aún limitado, persisten dificultades para hacer cumplir los contratos y no existen sanciones por incumplimiento. A ello se agrega el hecho de que el monitoreo de la implementación de los contratos resulta un desafío.

Los países de la región deben refinar los instrumentos de reparto de recursos a los entes territoriales. Estas transferencias deben responder en menor medida a dinámicas históricas o políticas y más a las necesidades de gasto de cada región, así como a sus logros en materia social y fiscal. Un sistema de transferencias con estas características contribuiría a reducir las disparidades horizontales entre las regiones. Los recursos de las transferencias que poseen destinación específica deben estar alineados tanto con el plan de desarrollo nacional como local. Además, deben tener un adecuado grado de flexibilidad en la asignación del gasto por parte de los entes subnacionales, que les permita a estos distribuir los recursos a partidas no contempladas inicialmente por la reglamentación en el caso en que ya se hayan logrado los objetivos planteados de manera inicial o hayan surgido nuevas prioridades en las regiones. Por otra parte, se hace necesario avanzar con una mayor tributación a nivel subnacional para mejorar el desempeño en la recaudación y reducir el desequilibrio vertical existente. Para todo esto, es necesario evaluar y mejorar las capacidades que tienen los gobiernos subnacionales para gestionar las funciones descentralizadas.

Marco de gasto de mediano plazo

Colombia y Perú son los países de la región andina que más han avanzado en el desarrollo de su marco fiscal de mediano plazo, aunque existe espacio para mejorar. En Colombia el marco fiscal de mediano plazo (MFMP) y el marco de gasto de mediano plazo (MGMP) deberían mejorar la cobertura de la estimación y el

¹¹⁶ En Bolivia los impuestos sobre los recursos naturales (petróleo y gas) representan una tercera parte de los ingresos tributarios totales (Fretes Cibils y Ter-Minassian, 2016).

detalle de todos los niveles de gobierno.¹¹⁷ Colombia y Perú son los únicos países que poseen uno. No obstante, deberían llevarlos a una periodicidad anual, con proyecciones (actuariales o no) de rubros del gasto (salud y pensiones) que puedan comprometer la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.¹¹⁸ Otra importante limitación de los MGMP existentes en Perú y Colombia es que aún son agregados, es decir: fijan techos de gasto por ministerio, sin entrar en el nivel de detalle de las asignaciones a programas prioritarios o estratégicos. En este sentido, los MGMP no reflejan los objetivos o metas clave establecidos en la planificación gubernamental, así como tampoco consideran las evaluaciones de desempeño de políticas y programas, a los efectos no solo de hacer más transparentes las asignaciones de recursos a los objetivos estratégicos, sino también a las intervenciones costo-efectivas, contribuyendo a la eficiencia del gasto público.

Instituciones para una mejor eficiencia en la gestión del gasto a nivel macro

Los países de la región andina, excepto Bolivia, tienen reglas fiscales, aunque Perú es el único con una regla de doble condición que protege la inversión pública. Colombia aplica una regla de balance estructural y fija una meta de déficit estructural del 1% del PIB en 2022.¹¹⁹ Perú cuenta con cuatro reglas macrofiscales aplicables al gobierno nacional.¹²⁰ Las reglas fiscales consisten en: i) deuda, ii) resultado económico, iii) gasto no financiero y iv) regla de gasto

117 Aunque se cubre todo el SPNF, en el MFMP solo hay detalle de las estimaciones de ingresos y gastos a nivel del gobierno central.

118 Dada la alta informalidad de los países de la región, no se estiman escenarios de formalidad laboral y su impacto en la recaudación por contribuciones a la seguridad social y el costo futuro en pensiones contributivas.

119 En el período de 2012 a 2022, el balance estructural debe mantener, año a año, una senda decreciente. La meta propuesta se deriva de un ejercicio econométrico para encontrar el balance estructural requerido para alcanzar un nivel de deuda del 30% del PIB (López-Velandia y López-Ghio, 2019). Por diseño, la regla es sobre todo de ingresos estructurales, pues primero se calculan los ingresos estructurales, ajustando los ingresos fiscales por fluctuaciones asociadas al PIB y a los precios del petróleo. Luego se establece una meta de balance estructural, y los gastos totales son ajustados para cerrar la restricción presupuestaria. Así, determinados los ingresos estructurales (I^E) y el balance estructural (B^E), el gasto total estructural (G^E) satisface la siguiente ecuación: $B^E = I^E - G^E$.

120 Asimismo, a nivel de regulación del endeudamiento subnacional por parte del nivel central, Perú cuenta con dos reglas fiscales que deben ser consideradas tanto en la etapa de presupuesto como en la etapa de ejecución: la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total y la Regla Fiscal de Ahorro de Cuenta Corriente.



Los países de la región andina, excepto Bolivia, tienen reglas fiscales, aunque Perú es el único con una regla de doble condición que protege la inversión pública.

corriente.¹²¹ Cabe resaltar que la regla fiscal de Perú limita no solo el crecimiento del gasto público total (que no puede variar +/-1% por encima de la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo) sino también el del gasto corriente (que no puede exceder la tasa de crecimiento de la economía menos 1 punto porcentual). De esta manera, esta regla contiene el crecimiento del gasto corriente más rígido y al hacerlo también sirve como protección de la inversión pública (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018), pues impone un tope al crecimiento del gasto corriente y como mínimo la inversión crece a la misma tasa.¹²² En el caso de Ecuador, en 2018 se introdujo una reforma de las reglas fiscales; el nuevo marco de responsabilidad fiscal que se está conformando en el país impone un límite al crecimiento del gasto y también restringe el déficit, a la par que reafirma el objetivo de mantener el peso de la deuda por debajo del 40% del PIB en el mediano y el largo plazo.¹²³ Sin embargo, las nuevas reglas no diferencian entre el tratamiento para el gasto corriente frente al gasto de capital, a los efectos de

disminuir los efectos observados en Ecuador de la volatilidad de los ciclos de los precios de hidrocarburos sobre la dinámica del gasto de capital. Bolivia no cuenta con reglas fiscales. Por tratarse de una economía productora de hidrocarburos cuya política fiscal se caracterizó por ser estrictamente procíclica durante el superciclo

121 La regla de deuda establece que la deuda bruta total del sector público no financiero (SPNF) debe ser menor o igual al 30% del PIB. Además, la regla de resultado económico dispone que el déficit fiscal anual del SPNF debe ser $\leq 1\%$ PIB. Por otra parte, la regla de gasto no financiero indica que la tasa del crecimiento real anual del gasto no financiero (GNF) del gobierno general debe ser menor o igual al límite superior del rango de +/- 1 punto porcentual de la resultante del promedio de 20 años del crecimiento real anual del PIB.

122 Sea X la tasa límite de crecimiento GNF. El GNF es igual al gasto corriente (GC) más la inversión (I). Entonces en el caso límite de que GC y GNF crezcan a la tasa X , se tiene que $\Delta I = \frac{(X - \Delta GC a^{gc})}{a^i} = \frac{X(1 - a^{gc})}{a^i} = X$, donde el operador Δ indica tasa de variación bruta y a^{gc} y a^i las participaciones del GC e I en GNF en el período anterior. Así, en el caso límite de que el gasto corriente crezca a la misma tasa que el gasto total, la inversión lo hará a la misma tasa. Más aún, si el gasto corriente crece a una tasa menor que el gasto total, entonces la inversión crecerá a una tasa mayor que el gasto corriente.

123 El nuevo sistema también incorpora algunos elementos que podrían reducir la prociclicidad fiscal, como es el caso del nuevo fondo de estabilización o de las cláusulas de escape para hacer frente a situaciones extraordinarias.

de los *commodities*, se debería apuntar a contener los efectos de los vaivenes de los precios de los hidrocarburos sobre la política fiscal.¹²⁴

Colombia y Perú son los únicos países que cuentan con consejos fiscales independientes, aunque el caso peruano presenta un mayor nivel de autonomía.

En Colombia funciona el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), como una institución de carácter técnico e independiente, conformada por académicos y exfuncionarios expertos en política fiscal, para controlar el cumplimiento de las reglas, opinar sobre cualquier modificación y determinar la meta de déficit fiscal anual. Si bien las declaraciones del Comité no son vinculantes, se las entiende como requisito antes de tomar una decisión que afecte la regla fiscal. En el caso de Perú, el Consejo Fiscal es una comisión autónoma, dependiente del MEF, cuyo objeto es contribuir con la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, a través del análisis técnico independiente de la política macrofiscal. Para ello, emite la opinión colegiada de sus miembros sobre la razonabilidad de las metodologías y supuestos utilizados en el MFMP, así como sobre la modificación y el cumplimiento de las reglas fiscales. Incluso conduce estudios independientes, por ejemplo, sobre la inversión pública subnacional, entre otros. Así, su rol es más importante que en el caso colombiano, porque hace proyecciones propias y opina. Sin embargo, en ambos casos sus opiniones son no vinculantes y sus presupuestos dependen del Ministerio de Hacienda.¹²⁵

124 Ecuador cuenta con proyecciones macrofiscales en la proforma presupuestaria, que contiene una programación presupuestaria cuatrienal, con el escenario macroeconómico (supuestos y contexto internacional), una evaluación de la sostenibilidad de la deuda, la programación fiscal cuatrienal y una descripción general de los subsidios, gastos tributarios y principales pasivos contingentes. Ecuador está avanzando en el desarrollo del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) a través del programa actual con el FMI. Se trata de un enfoque “de arriba hacia abajo”, articulado con las reglas fiscales, a los fines de establecer techos agregados de gasto para los ministerios y entidades públicas, los cuales programarán sus intervenciones en función de ellos. En Bolivia existe desde hace 15 años el Programa Fiscal y Financiero (PFF), elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y el Banco Central de Bolivia (BCB), que incluye objetivos anuales de política fiscal y monetaria. Cabe resaltar que el PFF de Bolivia es sólido y se ha armado en el marco de una sofisticada coordinación institucional; sus proyecciones han resultado ser consistentes y precisas, pero las mismas se realizan solo para el año en curso.

125 En el caso peruano, además de publicar en su portal todos los informes, el MEF debe incluir la opinión del Consejo Fiscal sobre el MFMP (en el boletín oficial y en dicho documento) y sobre las reglas fiscales en el portal.

Cuadro 3.2: Instituciones fiscales en la región andina

	Ley de responsabilidad fiscal-reglas fiscales	Marcos fiscales de mediano plazo	Consejos fiscales	Fondos de estabilización
BOLIVIA	No	No (solo el Plan Fiscal-Financiero anual)	No	No
COLOMBIA	Sí (regla de balance estructural)	Sí	Comité de Regla Fiscal	Sí
ECUADOR	Sí (regla de gastos permanentes)	Proforma presupuestaria	No	No
PERÚ	Sí (regla de deuda, reglas de gasto y déficit)	Sí	Consejo fiscal	Sí (Fondo de Estabilización Fiscal)

Fuente: Elaboración propia.

Es preciso desarrollar instituciones que mejoren la eficiencia de la gestión de la política fiscal, y del gasto en particular. A nivel macro es necesario avanzar con un marco fiscal idóneo, entendiéndose a este último como el conjunto de reglas fiscales, MFMP y consejos fiscales. Por el lado de las reglas fiscales, debe haber cláusulas de doble condición que establezcan un mayor control sobre el aumento del gasto corriente y generen espacio fiscal, o protejan la inversión pública, como en el caso peruano. También se necesita contar con marcos fiscales y de gasto de mediano plazo con amplia cobertura institucional, por nivel de gobierno y con periodicidad anual. Estos marcos deben contar con proyecciones fiscales agregadas, pero también desagregadas, por programas prioritarios de gobierno, asignaciones en base al desempeño de políticas y programas, obligaciones futuras por sistemas de pensiones y salud, pasivos contingentes por APP, empresas públicas, subnacionales, reclamos judiciales y garantías soberanas. El MGMP, con mayor grado de detalle en sus proyecciones, debería ser adoptado por todos los países. Finalmente, deben instituirse consejos fiscales independientes que analicen el desempeño de la política fiscal, evalúen los costos y beneficios de las nuevas iniciativas de gasto y realicen análisis prospectivos de las finanzas públicas.

Opciones de políticas: recaudar más y mejor

Es imprescindible promover las reformas tributarias con efectos sobre el aumento de la recaudación y la equidad. Las reformas que mejoren la equidad y eficiencia a través de una reasignación de las cargas tributarias tendrán efectos sobre el crecimiento económico, generando al mismo tiempo asignaciones más equilibradas entre equidad y eficiencia.¹²⁶ Recientes estudios han mostrado que aun cuando las tasas impositivas no son altas, financiar la inversión pública mediante un incremento de los impuestos a la renta personal puede aumentar el crecimiento a largo plazo. Por otra parte, si las tasas impositivas son elevadas, como pueden ser los casos de Argentina y Brasil en ALC, la inversión pública solo aumentará el crecimiento si se financia principalmente reestructurando la composición del gasto público, y logrando significativas ganancias de eficiencia (Christie y Rioja, 2016).¹²⁷ En lo relacionado con la recaudación potencial de los países andinos,¹²⁸ investigaciones recientes muestran que estos podrían alcanzar niveles superiores al 20% del PIB. Lo anterior sugiere que existe un espacio significativo para realizar un esfuerzo de recaudación adicional con el fin de aumentar la inversión pública por encima de los niveles actuales, y de este modo acelerar el crecimiento económico a niveles mucho más altos que los de las tasas históricas.

Debe simplificarse el diseño del impuesto sobre las rentas empresariales, reduciendo los incentivos para la evasión y fuga en su recaudación. El impuesto a las rentas empresariales fue la principal fuente de ingresos tributarios hasta la aparición del IVA. En el caso de Perú, por ejemplo, la recaudación del impuesto sobre la renta a personas jurídicas dobla la recaudación del impuesto sobre las personas naturales.¹²⁹ La tendencia global a reducir las tasas del impuesto sobre

126 W. G. Gale y A. Samwick, *Effects of Income Tax Changes on Economic Growth*, en: A. Auerbach y K. Smetters (eds.), *The Economics of Tax Policy*, pp. 13-39, Oxford, Oxford University Press, 2016.

127 T. A. L. Christie y F. K. Rioja, *Fiscal Position and the Financing of Productive Government Expenditures: An Application to Latin America*, *Journal of Economic Policy Reform* 20, No. 2: 1-23, 2016. Esta enunciación también se encuentra en Cavallo et al. (2018: 56): "Concretamente, cuando se suben las tasas impositivas, el impacto depende de la tasa inicial; cuanto más alta sea la tasa impositiva inicial, mayor será el impacto negativo en el producto bruto. Por otro lado, si las tasas impositivas iniciales son bajas, el costo en el producto bruto al aumentar los impuestos es cercano a cero. Es interesante señalar que varios países en la región, sobre todo algunos países del Caribe y América Central, se inscriben en esta segunda categoría".

128 En un trabajo próximo a ser publicado, Canavire-Bacarreza et al. estiman el esfuerzo y capacidad tributaria para una muestra grande de países de ingresos altos, medios y bajos durante el período 1990-2016 utilizando un modelo de fronteras estocásticas de eficiencia similar al empleado en R. Fenochoietto y C. Pessino, *Understanding Countries' Tax Effort*, documento de trabajo 13/244, Washington, D.C., FMI, 2013.

129 Instituto de Estudios Fiscales y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2017).

la renta comenzó en los años ochenta en Estados Unidos y Reino Unido. Así, en los países donde las tasas nominales todavía son elevadas, como en Colombia y Perú, se debe considerar la posibilidad de alinear las tasas del impuesto sobre las rentas empresariales hacia los estándares internacionales. Actualmente solo cinco países de la OCDE tienen tasas del impuesto que superan el 30%.¹³⁰ En la región andina, los gobiernos otorgan numerosos incentivos tributarios a las empresas, lo cual incluye exenciones temporales, créditos fiscales por inversión, planes de “amortización acelerada” y regímenes de zonas francas. En muchos casos, los incentivos son redundantes, en el sentido de que benefician a inversiones que se habrían efectuado de todos modos. Además, los incentivos generan diversos costos administrativos, e incitan al fraude y a la corrupción, por lo que su eliminación mejoraría la eficiencia del impuesto.¹³¹ En Perú, por ejemplo, se utilizan los desgravámenes y la reducción en las tasas del impuesto sobre la renta como incentivo para promover la inversión en ciertas regiones. Así, a las empresas establecidas en la Amazonia o en zonas francas localizadas estratégicamente, se les conceden reducciones en el impuesto, de manera adicional a tratamientos especiales en otros gravámenes, como el de consumo de combustibles.¹³² Asimismo, deberían eliminarse los incentivos tributarios que no hayan cumplido con los objetivos preestablecidos para estos. Por ejemplo, con información a nivel de empresas, en Ecuador no se ha encontrado correlación entre el uso de incentivos tributarios y el nivel o el crecimiento de la productividad de los factores, o de la productividad laboral. Además, se encuentra que el hecho de eliminar los incentivos tributarios produciría ganancias fiscales del orden de 1,2% del PIB. En Colombia las últimas reformas tributarias al impuesto sobre la renta empresarial y sobre la renta de las personas naturales han incrementado el costo del capital y la tasa efectiva promedio, especialmente gracias al aumento de la tasa a la cual se gravan los dividendos. Por otra parte, en el caso del IVA, a pesar de los avances que ha representado la inclusión como sujetos de imposición de bienes que antes no eran gravados, como ocurrió en Colombia, existe espacio para disminuir el gasto tributario asociado a exenciones y tasas reducidas en este impuesto, las cuales no favorecen el principio de equidad. Lo anterior se podría lograr compensando a los sectores más afectados por las transferencias monetarias, que son más transparentes de monitorear a través de los presupuestos. Además, si bien la evidencia sugiere que tasas más bajas del impuesto sobre la renta empresarial están asociadas con una mayor eficiencia del

130 La incidencia de un impuesto a la renta empresarial es diferente según se aplique a los dividendos, las utilidades retenidas por las empresas, o los intereses recibidos por los acreedores de la empresa. Véase A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (2012).

131 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (2012).

132 *Ibíd.*

impuesto, en casos como el de Ecuador (donde la tasa nominal es la más baja de la región), podría considerarse un incremento gradual de la misma.¹³³ En este país, es además necesario corregir la existencia de impuestos altamente distorsivos, como el impuesto a la salida de divisas (ISD), que fue introducido en 2007 para minimizar la volatilidad de los capitales de corto plazo; esta tarifa era inicialmente del 0,5%, pero fue incrementándose hasta llegar a 5% en 2012.¹³⁴

Deben ampliarse las bases tributarias del impuesto sobre las rentas personales.

Entre los factores que han condicionado un mejor desempeño de este tributo en los países de la región andina cabe citar: i) la estrechez de la base imponible; ii) el gran número de exenciones, deducciones y mínimos no imponibles, y iii) los altos niveles de incumplimiento, incluyendo la morosidad y las dificultades de cobro. En los países de la región, el impuesto a la renta personal se recauda fundamentalmente sobre los trabajadores formales en relación de dependencia, a los cuales sus empleadores les realizan la retención de este gravamen. Las dificultades para ampliar las bases tributarias en este tipo de impuesto están asociadas sobre todo al elevado nivel de informalidad, las mayores posibilidades de evasión y elusión de los trabajadores independientes y, en casi todos los casos, al tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital. Las altas tasas de informalidad conllevan al interrogante de cómo financiar la seguridad social, los seguros de salud y otro tipo de beneficios, de los sujetos que actualmente se financian mediante los impuestos sobre la nómina, de tal manera que no se desincentive la formalización. En este sentido, y con el fin de cubrir a una mayor cantidad de trabajadores, las estrategias de formalización deberían comenzar a enfocarse en los trabajadores informales que trabajan en empresas formales, cuyos ingresos son generalmente mayores que los de aquellos que trabajan en empresas no registradas.¹³⁵ Dada la situación actual del mercado de trabajo informal en la región, Bolivia obtendría las mayores ganancias fiscales, seguido de Colombia, Ecuador y Perú. En un escenario en el que solo aquellos trabajadores con mayor probabilidad de formalizarse son formalizados¹³⁶ habría una ganancia

133 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (2012); M. Ruiz-Arranz y M. C. Deza (eds.), *Creciendo con productividad: una agenda para la región andina*, Washington, D.C., BID, 2018.

134 El impuesto grava las transacciones de cuenta corriente y de capital, por lo cual, siguiendo los criterios del FMI, corresponde a una restricción al movimiento de divisas. Actualmente, representa el 7% de la recaudación total, o alrededor de 1% del PIB.

135 En estos casos, la ganancia de recursos provendría principalmente de las mayores contribuciones a la seguridad social. Por ejemplo, un ejercicio de simulación en el que todos los trabajadores actualmente informales son formalizados revela que la región andina obtendría, en promedio, un 3% del PIB en mayores ingresos por concepto de contribuciones a la seguridad social.

136 La probabilidad de formalizarse es inversamente proporcional a un índice de costo de la formalidad (elaborado en base a la metodología de EUROMOD).

promedio del 0,7% del PIB. Además, al simularse escenarios con sistemas tributarios similares a los de países más desarrollados, como España, Italia, o países de ALC cuya recaudación del impuesto a las rentas personales es superior a la de los países andinos (como es el caso de Uruguay), las ganancias fiscales producidas principalmente por la expansión de las bases tributarias y la reducción de las exenciones y, en menor medida, por el incremento de tasas, estarían en el orden del 0,8% del PIB si replicara el diseño del impuesto a las rentas personales de Uruguay. Estas ganancias podrían elevarse a un 2,6% del PIB si se adoptaran escenarios de reformas como los de España, y a un 5,8% del PIB si tomara el diseño del sistema tributario de Italia (véase el cuadro 3.3). En relación con las ganancias en términos de equidad, los costos más significativos los afrontaría la clase media consolidada y los hogares ricos, mientras que la población pobre y la clase media vulnerable no se verían afectados en gran medida (gráfico 3.15).

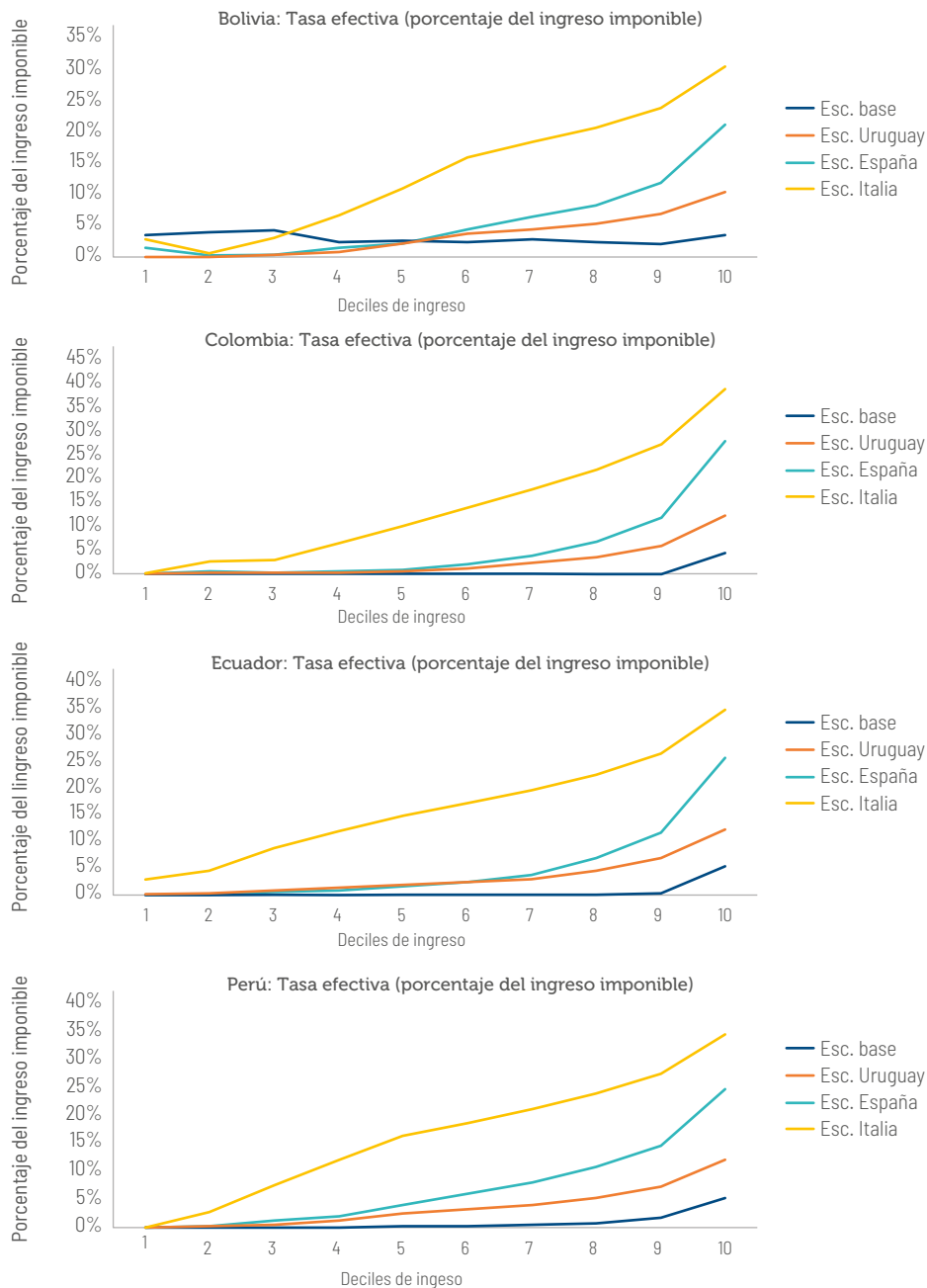
Cuadro 3.3: Resultados de las simulaciones de reformas al impuesto a las rentas personales naturales (IRP) en la región andina

País/región/escenario	Ganancias de espacio fiscal (porcentaje del PIB)			Nuevos contribuyentes (miles)		
	España	Italia	Uruguay	España	Italia	Uruguay
Bolivia	2,74	5,68	1,04	734	1.031	495
Colombia	2,26	4,28	0,51	3.958	6.024	2.821
Ecuador	2,60	6,86	0,73	1.111	2.183	1.072
Perú	2,62	6,19	0,74	2.331	5.739	1.112
Promedio de la región andina	2,56	5,75	0,76	8.134	14.977	5.500

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de las simulaciones utilizando la metodología EUROMOD.

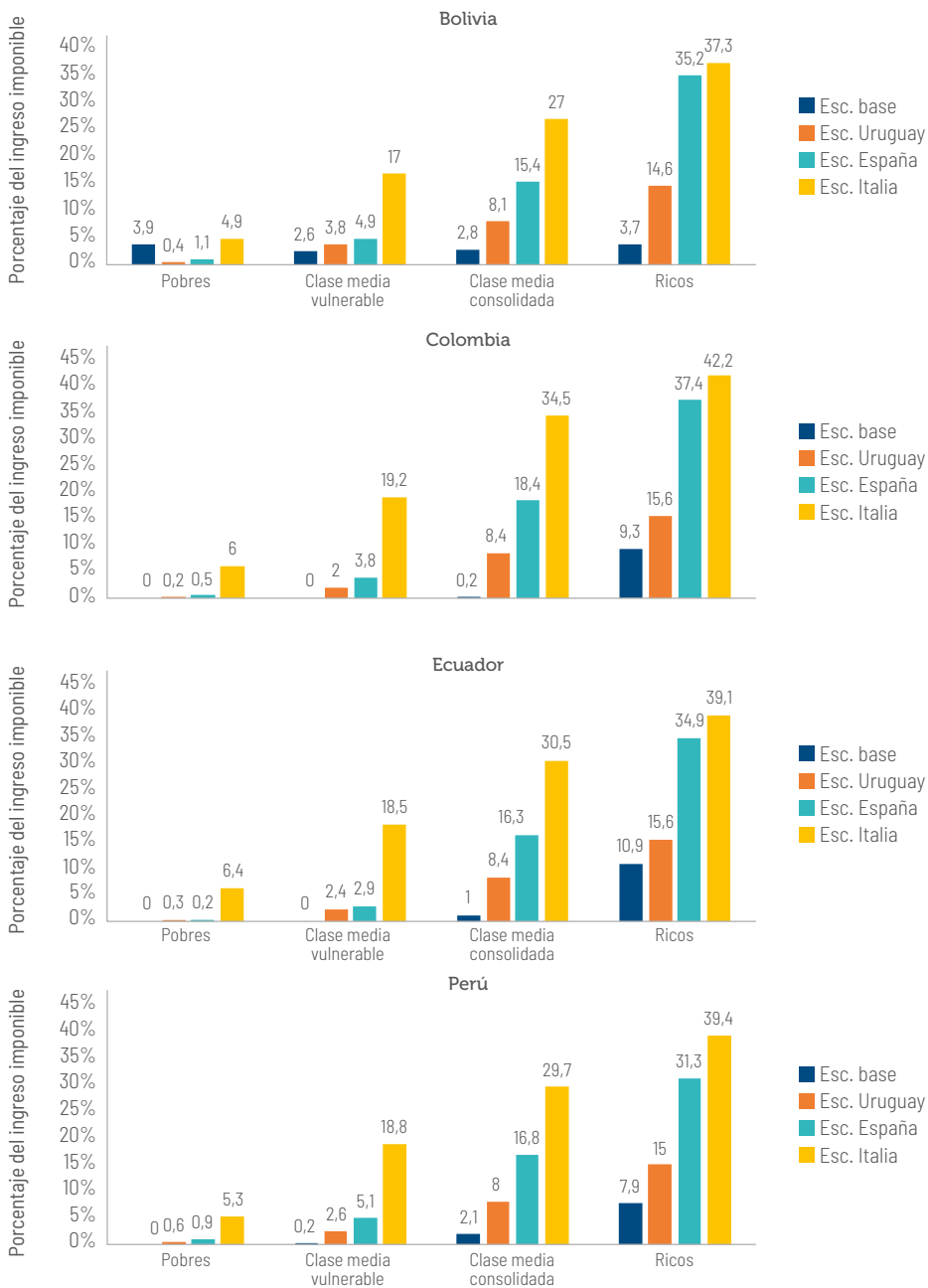
Nota: En el caso de los nuevos contribuyentes se presenta el total para la región andina.

Gráfico 3.15: Resultados de las simulaciones de las reformas al impuesto a las rentas personales en la región andina: tasas efectivas por deciles de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de las simulaciones utilizando la metodología EUROMOD.

Gráfico 3.16: Resultados de las simulaciones de reformas al impuesto sobre las rentas personales en la región andina: tasas efectivas por estrato



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de las simulaciones utilizando la metodología EUROMOD.

Es esencial acercar la recaudación subnacional a niveles similares a los de los países de la OCDE.

En los países de la OCDE, la recaudación de los gobiernos subnacionales (estatales y locales) alcanza en promedio un 9% del PIB y un 35% de la recaudación tributaria total, respectivamente. La descentralización tiene mayores posibilidades de ser eficaz cuando los gobiernos locales pueden recaudar, en sus propios ámbitos territoriales, una parte relativamente considerable de sus ingresos. Asimismo, la rendición de cuentas suele ser más efectiva cuanto menores sean las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales de los gobiernos centrales. Las políticas públicas para fortalecer la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales deberían concentrarse en afianzar la capacidad institucional, e incentivar el incremento de los ingresos propios. Lo anterior sería posible si se perfeccionan los instrumentos de tributación sobre bienes inmuebles y se expande la base tributaria a través de mejoras en las metodologías de valoración catastral, el aumento de las alícuotas, el aprovechamiento de la actualización catastral para desarrollar instrumentos de recaudación no tributaria, y la optimización de las capacidades de las administraciones tributarias locales, con lo cual se obtendría un aumento de la fiscalización y del cobro de los impuestos.¹³⁷ Un aspecto relevante en el manejo de las finanzas locales se relaciona con el funcionamiento y la recuperación de los costos asociados a los servicios que les han sido transferidos, los cuales requieren mantener esquemas tarifarios sostenibles desde el punto de vista financiero, así como cobertura suficiente, calidad con estándares internacionales y equidad en el acceso. Si se mejorase la capacidad de generación de ingresos sobre bienes inmuebles, la región andina podría obtener recursos equivalentes al 0,7% del PIB en promedio.

Las administraciones tributarias deben fortalecerse, y enfocarse en ampliar las bases tributarias y combatir la evasión.

Las administraciones tributarias deberían dar pasos decisivos hacia la modernización y la digitalización. Esto podría comenzar con la provisión en línea de la mayoría de los servicios tributarios, lo cual facilitaría el cumplimiento tributario, y haría más fácil y rápido el acceso a las declaraciones de los contribuyentes. Uno de los instrumentos que han comenzado a utilizarse es la factura electrónica. Actualmente, Argentina, Brasil (São Paulo), Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay son los países de la región que cuentan con una factura electrónica consolidada. Entre las principales ventajas asociadas a la factura electrónica cabe citar que: i) acorta los ciclos de tramita-

¹³⁷ Con la excepción de Brasil, los impuestos sobre la renta no existen a nivel subnacional, lo cual contrasta con lo que sucede en los países de la OCDE, donde más de un tercio de la recaudación promedio subnacional proviene de dichos tributos. Véase CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago de Chile, CEPAL, 2019, página 69.

ción, incluido el cobro; ii) reduce los errores humanos; iii) disminuye los costos de transacción (como impresión, espacio de almacenamiento, etc.); iv) facilita la lucha contra el fraude; y v) contribuye a la modernización de la economía y al fortalecimiento del sector tecnológico por el uso de la comunicación a gran escala y de la firma digital, así como el desarrollo de servicios.¹³⁸ La factura electrónica genera varios efectos, entre ellos, una significativa mejora en la trazabilidad de las operaciones. Además, produce impactos significativos en la percepción de riesgo de los contribuyentes, debido a que la información electrónica aumenta la probabilidad de detección por fraude o incumplimiento de las obligaciones.

La implantación de la factura electrónica requiere que las administraciones tributarias tengan en funcionamiento los siguientes componentes: i) el registro de contribuyentes, particularmente en lo relativo a los deberes de los mismos (tanto en términos de los impuestos a los que están sujetos como de las obligaciones formales); ii) la recepción y el procesamiento de declaraciones electrónicas; iii) la recepción frecuente y rutinaria de información de terceros por medios electrónicos; y iv) la presencia de auditores eficaces, y una cobranza coactiva efectiva. Estos factores coadyuvan al cumplimiento voluntario de la obligación tributaria debido a la percepción de riesgo de ser efectivamente sancionados ante un incumplimiento.¹³⁹ En la actualidad la utilización de la factura electrónica en la región presenta diferentes grados de avance y desafíos. En Ecuador, el 14% de los contribuyentes emite este tipo de factura.¹⁴⁰ En Perú, aunque la emisión de facturas electrónicas cubre el 10%,¹⁴¹ el uso de comprobantes electrónicos, boletas de venta electrónicas y, en menor medida, facturas electrónicas, se ha masificado, pasando de alrededor de 8.000 comprobantes electrónicos emitidos en 2010, a cerca de 2 billones en 2018. Igualmente, el número de emisores de comprobantes de pago se ha expandido de manera significativa, llegando a aproximadamente 300.000 en julio de 2019. La riqueza de la información contenida en los documentos electrónicos sobrepasa el aspecto recaudatorio, ya que permitiría realizar cruces de información a nivel muy detallado de las transacciones, posibilitando la detección de fraudes en las compras públicas. Asimismo, debe aprovecharse la información de la que disponen las administraciones tributarias, utilizando técnicas de aprendizaje automático (*machine learning*) para elaborar perfiles de riesgo de los contribuyentes,

138 K. Hernández Romero y J. A. Robalino Herrera, Evidencias del impacto de la factura electrónica de impuestos en América Latina, en: A. Barreix y R. Zambrano (eds.), *La Factura Electrónica en América Latina*, Ciudad de Panamá: BID y CIAT, 2018.

139 K. Hernández Romero y J. A. Robalino Herrera (2018).

140 K. Hernández Romero y J. A. Robalino Herrera (2018).

141 *Ibíd.*

y utilizarlos en sus esfuerzos fiscalizadores. Un paso crucial es la masificación del uso de la factura electrónica, y el avance hacia el control electrónico del transporte de mercancías, ámbito en el que ocurre una significativa pérdida de recursos por subdeclaración. Además, algunas intervenciones desde la economía del comportamiento podrían aplicarse de manera extendida para combatir la evasión de ciertos impuestos. Finalmente, se debe promover la coordinación institucional entre agencias tributarias internas y aduanas, y fomentar el cumplimiento de las regulaciones de la OCDE en materia de tributación internacional, así como del Foro Global de la misma institución para el intercambio de información.

Recuadro 3.2: Mejorar el cumplimiento tributario mediante intervenciones provenientes de la economía del comportamiento

En Colombia más de 20.000 contribuyentes con deudas no pagadas fueron asignados aleatoriamente a un grupo de control o a uno de tres mecanismos de comunicación: una carta, un correo electrónico o una visita personal (Ortega y Scartascini, 2015). Todos los contribuyentes de los grupos de tratamiento recibieron el mismo mensaje, en el que se les informaba de deudas pendientes y se les advertía de las consecuencias del impago. El efecto en el cumplimiento tributario varió considerablemente según los métodos de comunicación. Entre aquellos que fueron efectivamente tratados, el efecto en el pago de las deudas pendientes fue de 8 puntos porcentuales en el caso de las cartas, 17 puntos porcentuales en el caso de los correos electrónicos, y 88 puntos porcentuales en el caso de las visitas personales, lo cual muestra que casi todas las personas que recibieron la visita de un funcionario del organismo tributario realizaron algún tipo de pago. El monto promedio recaudado fue de aproximadamente US\$590 por cada correo electrónico, US\$550 por cada carta, y más de US\$2.000 por las visitas personales, con costos variables de entre US\$0,0, US\$0,5 y US\$8,0 respectivamente. Las intervenciones sobre el comportamiento también pueden contribuir a identificar efectos secundarios, a saber: qué ocurre con el cumplimiento con otros impuestos cuando las autoridades aumentan la aplicación de sanciones sobre un impuesto en particular. Sobre la base del experimento de Argentina, pero con foco en aquellos contribuyentes que también son propietarios de negocios bajo el tratamiento de disuasión, los resultados muestran que hacer públicas las multas y la probabilidad de sancionar a quienes no cumplen con el pago de su impuesto sobre la propiedad aumentó el monto que ese mismo individuo declaró en su impuesto sobre las ventas brutas.

Fuente: Cavallo et al. (2019) en base a Ortega y Scartascini (2015) y López-Luzuriaga y Scartascini (2018).

Cuadro 3.4: Resumen de medidas de generación de espacio fiscal en la región andina (porcentaje del PIB)

Medidas		Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Necesidades					
Inversión adicional necesaria para el cierre de brecha en 2038 ^{a/}		2,0%	3,5%	5,9%	3,7%
Ajuste fiscal requerido ^{b/}		4,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Total necesidades		6,4%	3,5%	5,9%	3,7%
Fuentes de financiamiento					
Impuesto a la renta empresarial (IRE) ^{c/}		0,1%	0,7%	1,2%	0,2%
IRE (tasas) ^{d/}			-0,5%		-0,8%
Impuesto a la renta personal (IRP) ^{e/}	Conservador	1,0%	0,5%	0,7%	0,7%
	Medio	2,7%	2,3%	2,6%	2,6%
	Alto	5,7%	4,3%	6,9%	6,2%
IVA ^{f/}		1,0%	1,1%	1,0%	0,1%
Evasión en el IVA		3,2%	3,4%	1,7%	4,6%
Informalidad ^{g/}		1,3%	0,4%	0,6%	0,5%
Recaudación subnacional ^{h/}		1,0%	0,2%	0,4%	1,2%
Total ingresos	Conservador	7,7%	5,8%	5,6%	6,6%
	Medio	9,4%	7,6%	7,5%	8,4%
	Alto	12,3%	9,6%	11,8%	12,0%
Ahorros en gastos ^{i/}	Nómina	1,1%	1,2%	2,2%	0,3%
	Compras públicas	2,8%	2,0%	2,6%	1,8%
	Subsidios y transferencias	2,4%	0,9%	1,7%	0,3%
Ahorro en el paquete de aseguramiento social (desempleo, pensiones y salud) ^{j/}		3,0%	2,9%	2,5%	1,6%
Total ahorro gastos		9,3%	6,9%	9,0%	4,0%
Total fuentes	Conservador	17,0%	12,7%	14,7%	10,5%
	Medio	18,7%	14,5%	16,6%	12,4%
	Alto	21,6%	16,5%	20,8%	16,0%

Fuente: Elaboración propia en base a estimados presentados a lo largo de los capítulos 2, 3 y 5 de este libro.

^a Corresponde a la diferencia entre la inversión en infraestructura anual (como porcentaje del PIB) máxima necesaria y la inversión estimada en 2019.

^b Corresponde a estimaciones propias del ajuste fiscal requerido tomando como referencia el superávit primario proyectado para 2020 en caso de Colombia y Ecuador, y el promedio 2020-24 en el caso de Bolivia y Perú, y supuestos de largo plazo de tasas de interés reales, crecimiento potencial del PIB y la razón de deuda pública como porcentaje del PIB al cierre de 2019.

^c En todos los casos, corresponde a eliminar los incentivos tributarios en el impuesto a la renta empresarial.

^d En el IRE, se considera el costo fiscal de una reducción de tasas del 33% al 30% en Colombia y del 29,5% al 25% en Perú.

^e Corresponde al escenario de Uruguay, España e Italia, respectivamente.

^f En el caso del IVA, en Colombia y Perú corresponde a eliminar las filtraciones de los gastos tributarios en el IVA a los no pobres. En Bolivia, corresponde a eliminar los gastos tributarios del IVA y los del RC-IVA y en Ecuador corresponde a aumentar la tasa del IVA en 2 puntos porcentuales.

^g En todos los casos, el escenario de informalidad corresponde a uno en el que se incorpora el 20% de los trabajadores informales con mayor probabilidad de formalizarse (ingresos por contribuciones a la seguridad social e impuesto a la renta personal, en términos brutos).

^h Diferencia entre la recaudación subnacional actual por el impuesto a la propiedad y el estimado proveniente de una regresión de sección cruzada con datos de América Latina y la OCDE. La variable dependiente es la recaudación subnacional de impuestos a la propiedad y las variables explicativas son la participación de la economía en el PIB mundial y el gasto subnacional como porcentaje del total del gasto del gobierno general. Los datos corresponden a la última información disponible (circa 2017). Se consideran las responsabilidades de gasto totales de los gobiernos subnacionales, muchas de las cuales están ligadas a las transferencias del gobierno central, por lo cual los valores predichos pueden estar sobreestimados.

ⁱ Corresponde a eliminar las ineficiencias en los gastos de compras públicas, transferencias (excluyendo gastos tributarios) y salarios.

^j Considera los costos netos (costos de la reforma menos costos actuales) en desempleo, pensiones y salud. En el caso de salud, se toma de base un costo de la propuesta del 4% del PIB.

Las medidas propuestas permitirían a los países de la región andina obtener ganancias significativas en términos de espacio fiscal. El cuadro 3.4 presenta estimaciones sobre el amplio espacio fiscal que tiene la región, sobre la base de las recomendaciones planteadas en este capítulo. El cuadro comienza presentando las necesidades de ingreso. En primer lugar, presenta la inversión adicional en infraestructura pública que habría que hacer, según los planes de inversión discutidos en el capítulo anterior. Adicionalmente, presenta el ajuste fiscal que debería hacerse para mantener la deuda pública estable. Estos cálculos fueron hechos a enero de 2020, antes del comienzo de la pandemia del Covid-19. Esta crisis va a afectar significativamente las cuentas fiscales y por lo tanto las necesidades de espacio fiscales. Sin embargo, como veremos, hay

espacio. Una vez que se presentan las necesidades, se identifican fuentes de recursos, divididas en ingresos y ahorros de gasto. En la parte de ingresos, se comienza con el impuesto empresarial, incluyendo ahorros por eliminar incentivos tributarios, pero incluyendo los costos de llevar las tasas a niveles más competitivos a nivel internacional. Luego se plantean los ingresos adicionales si el impuesto sobre la renta se diseña como los sistemas de Uruguay, España e Italia. También se plantean los ingresos por reducir las filtraciones en el IVA. Finalmente, se plantean los ingresos adicionales de incorporar un 20% de los trabajadores informales al régimen fiscal formal y si los ingresos de los gobiernos subnacionales fueran aquellos adecuados a su nivel de ingreso. Con estos escenarios de ingresos, añadimos los posibles ahorros. Por el lado del gasto, los ahorros reflejan la eliminación de las ineficiencias que se discutieron en este capítulo; por el lado del aseguramiento social, se refiere a implementar las propuestas que se tratan en el capítulo 5. Las notas explican las hipótesis adoptadas para cada país. Como se aprecia, las fuentes de recursos superan las necesidades en todos los casos. Esto es importante, porque dados los impactos que la pandemia que está afectando al mundo y a la región en el momento de escribir este libro, quiere decir que sí habría espacio de maniobra.

Sin embargo, es claro que las limitaciones de la economía política de cada país pueden dar como resultado variaciones significativas con respecto a estos supuestos. El cuadro 3.4 es una simulación de las variables que propone este estudio para aumentar el espacio fiscal del que disponen los países, con el objetivo de incrementar la inversión en infraestructura y estimular el crecimiento. Las consideraciones de economía política pueden implicar que en algunos casos puede ser más factible aumentar ingresos tributarios por medio de una ampliación de las bases de contribuyentes, más que reducir gastos. En ciertos casos podrían ser más viables las reformas fiscales, mientras que en otros podría ser más factible hacer más eficiente la recaudación, o cerrar filtraciones del gasto. En todo caso, a pesar de que las variaciones en la realidad de los países pueden ser importantes con respecto a los escenarios de medidas que se proponen en este trabajo, la propuesta de fondo sigue siendo válida: el aumento del espacio fiscal es una condición para que los países de la región puedan asignar cantidades crecientes a la inversión pública, y así estimular el crecimiento económico y el bienestar de la población en una trayectoria que los llevará a ser países desarrollados.

Referencias

- Alaimo, V., M. Bosch, D. S. Kaplan, C. Pagés y Laura Ripani. 2015. Empleos para crecer. Washington, D.C.: BID.
- Angulo, C., J. Benavides, M. Carrisoza, M. Cediell, A. Montenegro, H. Palacios, G. Perry, J. Pinzón y B. Vargas. 2012. *Informe de la Comisión de Infraestructura*. Bogotá: Fedesarrollo. Disponible en <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/infraestructura.pdf>.
- Apella, I. R. y G. Blanco. 2015. Effectiveness of targeting mechanisms utilized in social protection programs in Bolivia. Documento de trabajo de investigación de políticas 100363. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Araujo, M. C., P. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo y N. Schady. 2016. Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten. Documento de trabajo IDB-WP-665. Washington, D.C.: BID.
- Azevedo, V., C. P. Bouillon e I. Irarrazábal. 2011. La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina. Nota técnica del BID 233. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2015a. Contratación directa en Colombia: Elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia. Práctica Global de Buen Gobierno. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2015b. Bolivia: Systematic country diagnostic: Rebalancing inclusive growth to deepen gains on poverty and inequality reduction. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2017. Revisión del gasto público: Perú. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2019. Ecuador Public Finance Review Phase II. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/633491560564064529/pdf/Ecuador-Country-Partnership-Framework-for-the-Period-of-the-FY19-FY23.pdf>.
- Banco Mundial, OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2016. *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- Bernal, R., J. González, J. C. Henao, R. Junguito, M. Meléndez, A. Montenegro, J. C. Ramírez, J. D. Uribe, y L. Villar. 2018. *Informe final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Bogotá: Fedesarrollo y La Imprenta Editores S.A. Disponible en <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2016. Mejorando la Eficiencia de los Recursos Humanos en el Estado: Informe sobre Empleo Público y Política Salarial. Informe de País: Perú. Informe final. Washington, D.C.: BID.
- Bitrán, E., S. Nieto-Parra y J. Robledo. 2013. Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru. OECD Development Centre Working Papers No. 317. Paris: OCDE.

- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés. 2013. *Mejores pensiones, mejores trabajos hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- Campos, N., E. Engel, R. D. Fischer y A. Galetovic, 2019. Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case, Marco Fanno. Working Papers 0230, Dipartimento di Scienze Economiche. Disponible en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/SSRN-id3447631.pdf.
- Carrillo Maldonado, P. A., J. Díaz Cassou y J. Tejada. 2018. El impacto macroeconómico de la reforma energética ecuatoriana. Nota técnica IDB-TN-01451. Washington, D.C.: BID.
- Carrillo Maldonado, P. A y V. Vasconez. 2015. La brecha salarial entre instituciones públicas en el Ecuador (An Approximation of the Wage Gap between Public Entities in Ecuador). Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1905781>.
- Castillo, J. G. y N. Gómez. 2019. Mantener o ajustar: el dilema de los subsidios a los combustibles en el Ecuador. *Boletín de Política Económica* (6): 22-29. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
- Cavallo, E. y A. Powell (eds.). 2018. *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2018*. Washington, D.C.: BID.
- ."Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante". En: E. Cavallo y A. Powell (eds.), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019*. Washington, D.C.: BID.
- Cerda, R. y C. Pessino. 2018. How Large Are Fiscal Wage Gaps in Latin America? How *Can They Be Corrected?* Washington, D.C.: BID. (Documento inédito.)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *Reforma fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2018. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2019. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Christie, T. A. L. y F. K. Rioja. 2016. Fiscal Position and the Financing of Productive Government Expenditures: An Application to Latin America. *Journal of Economic Policy Reform* 20 (2): 1-23.
- CIAT (Consejo Interamericano de Administraciones Tributarias). 2018. Base de datos de gastos tributarios. Ciudad de Panamá: CIAT. Disponible en <https://www.ciat.org/tax-expenditures/?lang=en>.
- Corbacho, A., S. Brito y R. Osorio Rivas. 2012. Birth Registration and the Impact on Educational Attainment. Washington, D.C.: BID.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.). 2012. *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Del Granado, F. J. A., D. Coady y R. Gillingham. 2012. The unequal benefits of fuel subsidies: A review of evidence for

- developing countries. *World Development* 40(11): 2234-48.
- de la Cruz, R., L. G. Andrián y M. Loterszpil (eds). 2016. *Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social*. Washington, D.C.: BID.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2018a. *Hacia un Nuevo Sistema de Subsidios y Transferencias: Más Justo, Transparente y Eficiente*. Bogotá: DNP.
- . 2018b. *Colombia Compra Eficiente: Evaluación del Sistema de Compras Públicas de Colombia. Metodología MAPS 2017. Borrador del Informe Final: Abril de 2018*. Bogotá: DNP. Disponible en <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/colombia-compra-eficiente>.
- . 2019. *Plan Nacional de Desarrollo: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. Bogotá: DNP.
- Edmonds, E. y N. Schady. 2012. Poverty Alleviation and Child Labor. *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (4):100-124.
- Fenochietto, R. y C. Pessino. 2013. *Understanding Countries' Tax Effort*. Documento de trabajo 13/244. Washington, D.C.: FMI.
- Flyvbjerg, B. 2016. "Making Infrastructure Matter." Presentación en PowerPoint. Said Business School, University of Oxford, Oxford, Reino Unido.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). s/f. *Perspectivas de la economía mundial (WEO)*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2017. *Consulta del Artículo IV para Bolivia*. Washington, D.C.: FMI.
- Foley, D., K. Shell y M. Sidrauski. 1969. Optimal Fiscal and Monetary Policy and Economic Growth. *Journal of Political Economy* 77 (4), Part 2: Symposium on the Theory of Economic Growth, pp. 698-719.
- Frete, V. y T. Ter-Minassian (eds). 2016. *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizando-los-ingresos-fiscales-en-Am%C3%A9rica-Latina-Por-qu%C3%A9-y-c%C3%B3mo.pdf>.
- Gale, W. G. y A. Samwick. 2016. "Effects of Income Tax Changes on Economic Growth." En: A. Auerbach y K. Smetters (eds.), *The Economics of Tax Policy*, pp. 13-39. Oxford: Oxford University Press.
- García, M. I., A. M. Grijalva, J. C. Palacios y R. Mauricio. 2016. *Dinámica del empleo registrado en la seguridad social en Ecuador: 2006-2015*. Cuaderno de trabajo del INEC, Núm. 2.
- Gershon, P. 2004. *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency*. Londres: HM Stationery Office.
- Gindling, T. H., Z. Hasnain, D. L. Newhouse y R. Shi, 2019. *Are Public Sector Workers in Developing Countries Overpaid? Evidence from a New Global Data Set*. Documento de trabajo de investigación de políticas 8754. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Golosov, M., A. Tsyvinski e Ivan Werning. 2007. New Dynamic Public Finance: A User's Guide. En: D. Acemoglu, K. Rogoff y M. Woodford (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2006, Vol. 21*. Cambridge, MA: NBER. Disponible en <http://www.nber.org/chapters/c11181>.
- Guerrero, E. M. 2013. Determinantes observables y no observables de los diferenciales salariales entre el sector público y privado en el Ecuador período 2011: un análisis empírico de descomposición de los ingresos. Tesis doctoral, Escuela Politécnica Nacional.
- Hernández Romero, K. y J. A. Robalino Herrera. 2018. Evidencias del impacto de la factura electrónica de impuestos en América Latina. En: A. Barreix y R. Zambrano (eds.), *La Factura Electrónica en América Latina*. Ciudad de Panamá: BID y CIAT.
- Iacoviello, M. 2014. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador. Washington, D.C.: BID.
- IEA (Agencia Internacional de Energía). 2017. *World Energy Outlook 2017*. París: IEA. Disponible en <https://doi.org/10.1787/weo-2017-en>.
- Instituto de Estudios Fiscales y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (eds.). 2017. *Los sistemas tributarios en América Latina*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Jara, X., P. Lee, L. Montesdeoca y M. Varela. 2018. Fuel subsidies and income redistribution in Ecuador. Documento de trabajo 2018/144. Nueva York: Universidad de las Naciones Unidas, UNI-WIDER.
- Jara Iñiguez, I. 2017. Rotación en la Administración Pública Ecuatoriana 2012-2016. Prácticas de Aprendizaje Organizativo. *Podium*, 32: 1-14. (doi:10.31095/podium.2017.32.1.)
- Llerena Pinto, F. P., M. C. Llerena Pinto, M. A. Llerena Pinto y R. Saa. 2015. Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador. Documento de trabajo del CEQ Núm. 28. Nueva Orleans, LA: Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) y Department of Economics, Tulane University; y Washington, D.C.: Diálogo Interamericano.
- López-Luzuriaga, A. y C. Scartascini. 2018. Compliance Spillovers across Taxes: The Role of Penalties and Detection. Documento de trabajo 926. Washington, D.C.: BID.
- López-Velandia, J. y R. López-Ghio. 2019. Regla fiscal para el gobierno central de Colombia. Antecedentes, desempeño y perspectivas. Documento para Discusión N° IDB- DP- 720. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/regla-fiscal-para-el-gobierno-central-en-colombia-antecedentes-desempeno-y-perspectivas>.
- MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú). 2017. Servicio de Consultoría para el Análisis de Resultados para Estimar los Efectos Directamente Atribuibles del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS). Elaborado por el equipo

- consultor conformado por Álvaro Monge, Yohnny Campana y Janice Seinfeld, con el financiamiento del Ministerio de Economía y Finanzas. Lima: MIDIS.
- Mirrless, J. A. 1971. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *The Review of Economic Studies* 38 (2): 175-208.
- Navarro, F. 2012. El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia. Proyecto CEPAL-UNICEF UNI/10/003.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*. París: OCDE.
- 2017. *Estándar para el Intercambio Automático de Información Financiera en Materia Fiscal*. París: OCDE. Disponible en www.OECD.org.
- OECD.Stats. 2017. Cifras al año 2017. París: OCDE. Disponible: <https://stats.oecd.org/>.
- Ortega, D. y C. Scartascini. 2015. Don't Blame the Messenger: A Field Experiment on Delivery Methods for Increasing Tax Compliance. Documento de trabajo 627. Washington, D.C.: BID.
- Ortiz Antelo, O. 2018. *Las contrataciones directas: Facilitando la corrupción. Informe sobre contrataciones directas en los 13 años de Gobierno del Movimiento al Socialismo*. Sucre: Cámara de Senadores, Asamblea Legislativa, Bolivia. Disponible en <https://es.scribd.com/document/397136199/Oscar-Ortiz-Las-Contrataciones-Directas-facilitando-la-corrupcion>.
- Pessino, C. y R. Fenochietto. 2007. "How to Implement a National Coordinated System for the Identification of Individuals and Information Exchange to Improve Fiscal and Social Equity: Lessons from Latin American Countries." En: T. Janowski y T. A. Pardo (eds.), *ICEGOV '07: Proceedings of the First International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. Nueva York, NY: ACM Publications.
- Perú Compras. 2019. Consultas de la central de compras en la página web. Disponible en <https://www.perucompras.gob.pe/>.
- Poterba, J. M. y J. von Hagen (eds.). 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Robles, M., M. G. Rubio y M. Stampini. 2015. ¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe? Resumen de políticas, 246. Washington, D.C.: BID.
- Ruiz-Arranz, M. y M. C. Deza (eds.). 2018. *Creciendo con productividad: Una agenda para la Región Andina*. Washington, D.C.: BID.
- Schady, N. y M. C. Araujo. 2008. Cash transfers, conditions, and school enrollment in Ecuador. *Economía*, 8(2): 43-70.
- Schaffitzel, F., M. Jakob, R. Soria, A. Vogt-Schilb y H. Ward. 2019. ¿Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de los subsidios energéticos sea socialmente aceptable? Un estudio de caso sobre Ecuador. Documento de trabajo IDB-WP-1026. Washington, D.C.: BID.
- Sercop (Servicio Nacional de Contratación Pública de Ecuador). 2019. Análisis

- Mensual de la Contratación Pública (octubre). Quito: Sercop.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2017. El reto de la informalidad en el sector público peruano. Lima: SERVIR.
- SICOES (Sistema de Contrataciones Estatales). s/f. Consultas en línea. Sucre: SICOES. Disponible en <https://www.sicoes.gob.bo/portal/index.php>.
- Slemrod, J. 2016. Tax Systems in Developing Countries: Notes for the Keynote Lecture at the Inaugural Conference of the Zurich Center for Economic Development. Disponible en 12/12/2016. https://www.econ.uzh.ch/dam/jcr:79e9554f-e7ac-4068-93e6-1921226ac68c/Slemrod_Speech.pdf
- Valenzuela, I. 2013. Focalización de los programas sociales en el Perú: 2007-2011. *Revista Moneda*, 155: 18-22.
- Villela, L., A. Lemgruber y M. Jorratt. 2009. Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación. Documento de trabajo IDB-WP-131. Washington, D.C.: BID.
- Zuleta, M. M., V. Saavedra y J. C. Medellín. 2017. Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo. (Documento mimeografiado.)

Capítulo 4

El sector privado como generador de crecimiento

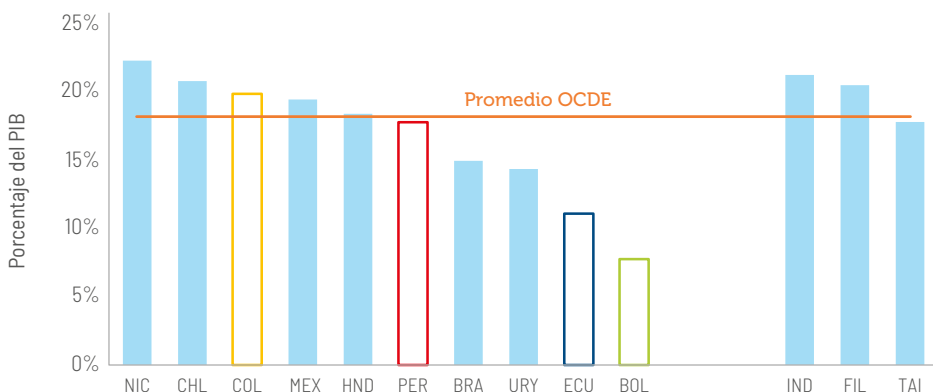


La importancia del sector privado en las nuevas estrategias de crecimiento económico

En los capítulos anteriores destacamos el rol de la infraestructura en acelerar el crecimiento de la región andina y cómo buscarle el espacio en las cuentas públicas. Sin embargo, para que cualquier estrategia de crecimiento tenga éxito, es importante que el sector privado movilice más recursos. En este capítulo analizamos el importante rol que el mismo puede desempeñar. Comenzaremos revisando los principales retos que se enfrentan al querer generar una mayor contribución de la inversión privada al crecimiento. Posteriormente analizaremos los principales problemas que explican estos desafíos. Finalmente, el capítulo presentará una serie de acciones que buscan atender estos problemas.

Crecer superando dificultades y obstáculos. El sector privado en la región andina ha crecido en tamaño e importancia, pasando entre 2000 y 2014 de una inversión del 13% al 21% del producto interno bruto (PIB). Se destacan los casos de Colombia y Perú, con una inversión, para 2016, del 20% y 18% del PIB, respectivamente. En el otro extremo se encuentran Ecuador y Bolivia, en donde la inversión representó el 11% del PIB y el 8%, respectivamente. Sin embargo, en cada país de la región se presentan restricciones y barreras, con distinto grado de importancia, que dificultan el crecimiento de la inversión privada, y como consecuencia, el aumento de la productividad. El tamaño y la competencia del sector informal, los elevados costos laborales no salariales, la enorme carga tributaria para las empresas, los altos costos de logística, el limitado desarrollo del sistema financiero y la falta de una cultura de innovación son los principales obstáculos, y al mismo tiempo los desafíos, que las políticas públicas deben enfrentar en el futuro.

Gráfico 4.1: Inversión privada en países seleccionados



Fuente: WEO (FMI, 2016).

Un escenario mundial desafiante. El actual escenario económico internacional se caracteriza por los cambios orientados por la competitividad internacional, así como por la presencia creciente de los intercambios de nuevas tecnologías en productos y servicios. Los países que puedan adaptarse a estos cambios, implementando reformas que conduzcan a la modernización económica e institucional, podrán lograr un crecimiento vigoroso e inclusivo. En este contexto, sostener el crecimiento requiere promover el desarrollo del sector privado para aumentar su participación en la economía y en la generación de nuevos empleos. De igual modo, es preciso incorporar tecnologías que pongan en marcha el motor de la innovación y la economía del conocimiento, mejorando al mismo tiempo la equidad social.¹ Asimismo, sostener el crecimiento demanda que las empresas privadas realicen un esfuerzo significativo para mejorar la productividad de sus factores, apoyándose en una estrategia de fortalecimiento organizacional y de formación de sus recursos humanos. Será necesario, además, contar con un entorno institucional que apoye las nuevas iniciativas empresariales, la formación de los trabajadores para los nuevos empleos y la innovación. Por ende, el diseño

1 La compatibilidad entre crecimiento y mayor equidad ha sido resaltada en el Informe de Competitividad Global 2018 del Foro Económico Mundial (FEM). Según este reporte, la evidencia sugiere que, contrariamente a la creencia generalizada, no hay una relación consistente entre crecimiento económico y desigualdad; la economía de un país puede crecer y, a la vez, tener menos desigualdad. Dinamarca, Países Bajos y Suecia forman parte del top 10 del Índice de Competitividad Global (GCI, por sus siglas en inglés) y están entre los que ostentan mayor igualdad en el mundo, constituyendo ejemplos destacados de lo anterior.

de políticas que lleven al sector privado a maximizar su aporte al crecimiento económico desempeñará un rol fundamental para lograr este objetivo.

Productividad y crecimiento en los países andinos

En las últimas dos décadas, la productividad de los países de la región ha caído de forma sistemática. El lento crecimiento de la productividad laboral en los países andinos explica también la brecha de desarrollo entre esta región, y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las economías asiáticas de más rápido crecimiento. En el período 1960-2017, en América Latina y el Caribe (ALC) el crecimiento promedio del PIB per cápita fue del 1,76%; menos de la mitad que en otras regiones emergentes como Asia Oriental y el Pacífico (3,67%). Este bajo desempeño se explica en gran medida por el estancamiento de la productividad. Durante las últimas cinco décadas, el crecimiento promedio de la productividad total de los factores (PTF) ha sido casi nulo en la región, mientras que, en países como Estados Unidos, China y Finlandia, el crecimiento anual de la PTF se ha ubicado en un 0,78%, un 1,83% y un 1,30%, respectivamente.² Del mismo modo, en 2013 el nivel promedio de este indicador en ALC era aproximadamente un 50% más bajo que en Estados Unidos, donde, por su parte, en 1960 ascendía al 73%.³

Los procesos de estancamiento de la productividad no han sido muy diferentes entre los países andinos.⁴ El aporte de la productividad al crecimiento del PIB fue negativo durante el período 1990-2017, mientras que en Estados Unidos la productividad aportó 0,5 puntos porcentuales anuales al crecimiento del PIB.⁵ En 2019, con respecto a un trabajador de Estados Unidos, los trabajadores bolivianos alcanzaban una productividad del 12,8%. Por su parte, en Colombia, Ecuador,

2 La productividad total de los factores (PTF) es un indicador de la capacidad de una economía para combinar sus recursos productivos disponibles en la producción de bienes y servicios. Una PTF más alta indica una mayor productividad media y/o una mejor asignación de recursos. Por lo tanto, una contribución positiva de la PTF al crecimiento económico indica que el crecimiento de los factores productivos explica sólo una parte del crecimiento y que el resto se explica por la eficiencia con la que los mismos son asignados.

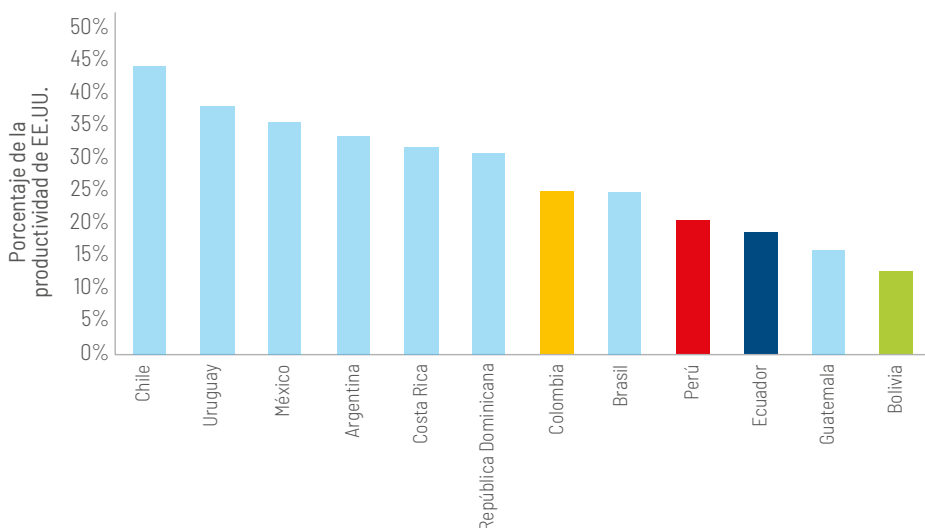
3 Álvarez y Grazi (2018); Grazi y Pietrobelli (2016); Daude y Fernández-Arias (2010); Fernández-Arias (2014); Pagés (2010).

4 Grazi y Pietrobelli (2016).

5 En cambio, las economías emergentes de Asia del Este han tenido éxito impulsando la PTF en relación con la de Estados Unidos, de un 49% en 1960 a un 78% en 1980. A pesar de experimentar un cierto declive, estas economías igualmente representaban alrededor de un 64% de la PTF de Estados Unidos en 2013.

Perú y Venezuela la productividad de los trabajadores representó un 25%, un 19%, un 21% y un 16% de la productividad laboral de un trabajador estadounidense, respectivamente (véase el gráfico 4.2). La baja productividad laboral, medida como el PIB por hora trabajada, explica más del 70% de la brecha de ingresos en Colombia y Perú. Además, estos países presentan en la actualidad brechas más elevadas que en 1950.⁶

Gráfico 4.2: Productividad laboral de los países andinos con respecto a Estados Unidos, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de The Conference Board (2019).

El crecimiento del PIB se ha basado principalmente en la acumulación de factores, como trabajo y capital, más que en la productividad y competitividad. Entre 1970 y 2015 el PIB per cápita de los países andinos experimentó un crecimiento en promedio del 0,55% anual. La PTF contribuyó a este crecimiento en 0,18 puntos porcentuales, la acumulación de capital físico en 1,0 puntos porcentuales. De acuerdo con el *ranking* del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (FEM), que toma en consideración 140 países, para 2018 Colombia y Perú presentaban el mejor desempeño de la región andina (posiciones 60 y 63). Por su parte, Ecuador, Bolivia y Venezuela se ubicaban en posiciones más rezagadas (86, 105 y 127, respectivamente). El cuadro 4.1 permite apreciar que en 2010-18, los países andinos registraron contribuciones negativas de la PTF en casi todo el período, con muy pocas excepciones. Los índices de productividad media laboral también muestran diferencias significativas entre sectores, así

como elevados grados de especialización. Las diferencias en la productividad en ciertos sectores, especialmente en el minero y de hidrocarburos, son muy significativas. Estas variaciones se explican por el alto grado de especialización basado en las exportaciones de recursos naturales, y las dificultades que estas economías enfrentan para elevar la productividad media en su conjunto, así como los ingresos.⁷ Lo anterior se ilustra a través de los gráficos 4.3 y 4.4, los cuales muestran la productividad media por grandes sectores en Colombia y Perú; en ellos se aprecia el elevado nivel de heterogeneidad y especialización de la región.⁸

Cuadro 4.1: Contribución al crecimiento de la PTF en los países de la región andina, 2010-18 (puntos porcentuales)

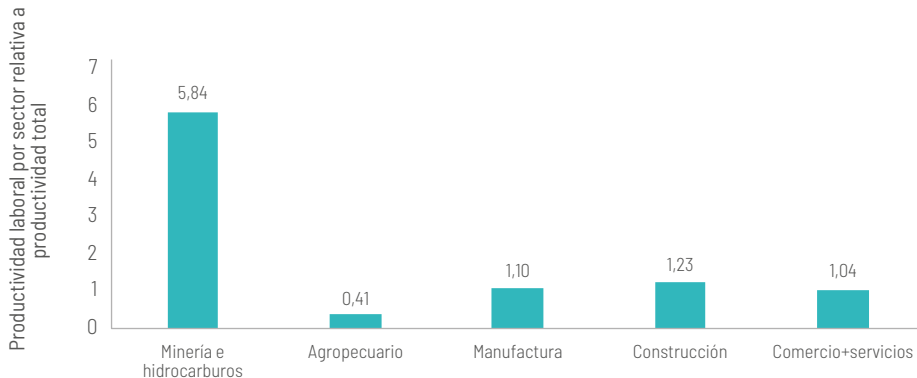
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bolivia	-1,8	-1,5	-1,4	-0,1	-0,1	-0,8	0,6	-2,9	-1,3
Colombia	-3,6	-2,8	1,7	-2,5	-0,8	-0,7	-1,6	-1,6	-2,1
Ecuador	-1,5	-0,3	4,1	0,6	-0,1	1,6	-4,6	-3,1	-1,7
Perú	-3,4	3,3	0,5	-0,6	1,0	-1,1	-0,6	1,9	-1,9

Fuente: Elaboración propia con datos de The Conference Board (2019).

7 Los sectores que registran mejores indicadores de productividad se encuentran más cerca en la frontera tecnológica y tienen mayor facilidad para incorporar innovaciones. Al contrario, los que registran muy bajos niveles de productividad, se encuentran muy alejados de la frontera y tienen menos posibilidades de incorporar innovaciones. Véase Andrews, Criscuolo y Gal (2015); Hözl y Friesenbichler (2010).

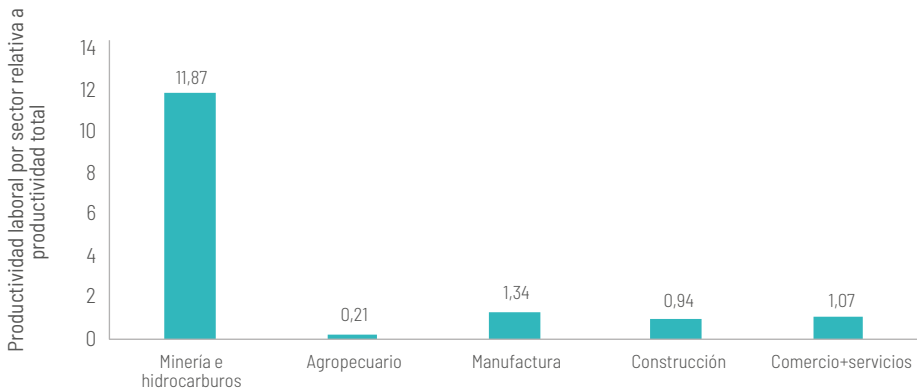
8 Kuznets (1979) ha enfatizado que una excesiva especialización y concentración de los factores en un único sector genera dificultades para crecer. Según el autor: “Es imposible alcanzar altas tasas de crecimiento per cápita o por trabajador sin hacer proporcional la participación de los sectores de la economía” (“it is impossible to attain high rates of growth per capita or per worker without commensurate the substantial shifts in the shares of various sectors”). Este hecho estilizado ha sido ratificado en literatura más reciente como Ims y Wacziarg (2003). Con base en los denominados *rankings* de países innovadores, en el Informe del Índice Global de Innovación 2018 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se ratifica la tesis de Kuznetz, señalando que: i) las economías con altos ingresos son más innovadoras cuando sus estructuras económicas, y por lo tanto su portafolio industrial, son más diversos; ii) las economías en todos los grados de desarrollo son más innovadoras cuando tienen un portafolio de exportación más diverso. Véase OMPI (2018), *Energizing the World with Innovation* (<https://www.wipo.int/publications/es/series/index.jsp?id=129>).

Gráfico 4.3: Productividad media por sectores en Colombia, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE.

Gráfico 4.4: Productividad media por sectores en Perú, 2016

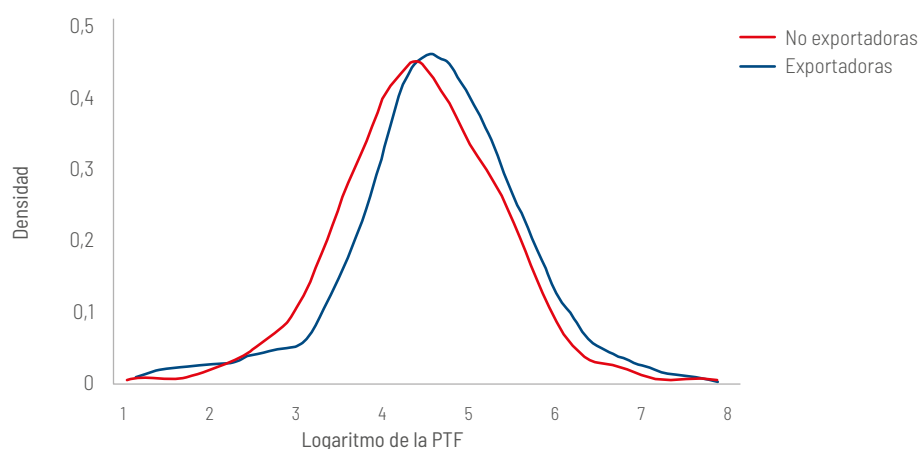


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BCRP de Perú y el INEI de Perú.

En las economías andinas existe evidencia que apoya la relación directa entre el carácter exportador de las firmas y la productividad. La teoría económica establece que las empresas más productivas son las que pueden acceder al mercado internacional y, a nivel internacional, existe evidencia empírica que respalda esta implicación. Por otra parte, la relación positiva entre productividad y exportaciones se refuerza porque entrar a los mercados externos involucra una mayor exposición de las empresas a la competencia, así como mayores incentivos para

mejorar su productividad. Los datos de las Encuestas de Empresas muestran que la diferencia de productividad entre exportadores y no exportadores que tienen la misma antigüedad, tamaño, y operan en el mismo sector de actividad, es del 10,6%.⁹ El gráfico 4.5 muestra la diferencia en productividad entre empresas exportadoras y no exportadoras.

Gráfico 4.5: Exportaciones y productividad total de los factores en la región andina



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas de Empresas.

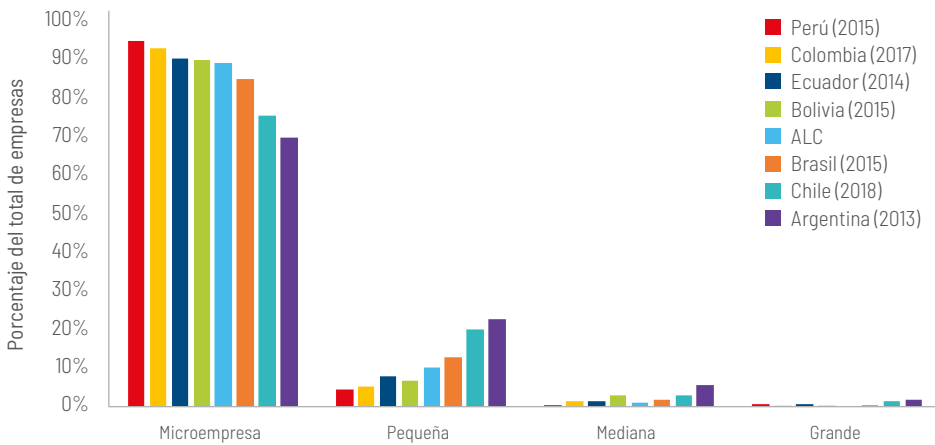
La existencia de gran cantidad de empresas pequeñas está estrechamente vinculada al rezago de la productividad. Una característica importante del sector privado en los países de la región andina es que el universo empresarial está constituido principalmente por microempresas y trabajadores por cuenta propia, en general informales, cuya contribución a la inversión y a la productividad agregada es limitada. Por otra parte, las empresas medianas y grandes no muestran el dinamismo suficiente para aumentar la inversión y generar el empleo necesario para absorber la informalidad. Lo anterior se presenta incluso en sectores donde los países andinos tienen potencial para crecer o hacer más sofisticada su producción. En países como Bolivia o Colombia el porcentaje de microempresas representa el 94% y el 92,3% del total de empresas del país, respectivamente (véase el gráfico 4.6). En el resto de los países andinos, el porcentaje de microempresas es similar.¹⁰

9 La diferencia en el promedio de PTF entre exportadoras y no exportadoras en los países andinos es del 20%. Luego de considerar antigüedad, tamaño y sector de actividad, esa diferencia se reduce a un 10,6%.

10 A pesar de que la distribución es similar para los países de América Latina, en Argentina y Chile el porcentaje de microempresas es menor y existe un porcentaje mayor de empresas pequeñas y medianas (pyme).

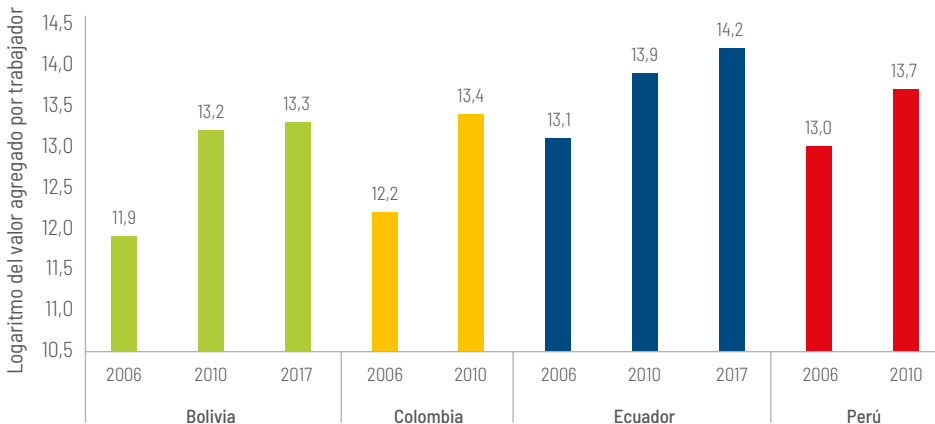
La gran cantidad de empresas pequeñas que caracteriza a los países de la región se ve además acompañada de bajos niveles de productividad, lo cual se traduce en una productividad agregada menor que la de otros países de ALC.

Gráfico 4.6: Distribución de empresas por tamaño (porcentaje del total de empresas)



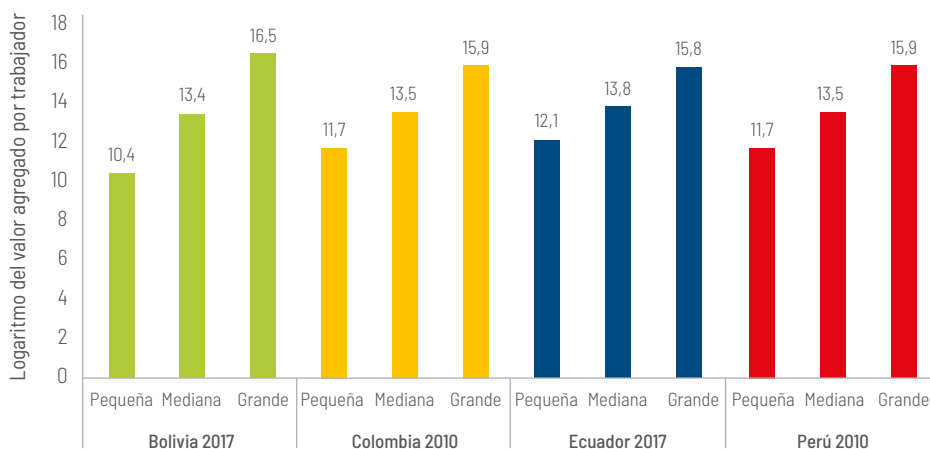
Fuente: Elaboración propia con base en Dini y Stumpo (2018)(Argentina, Brasil, Chile, ALC) y Ministerio de Economía de Bolivia.

Gráfico 4.7: Productividad media en empresas de la región andina



Fuente: Elaboración propia con datos de Firm Level TFP Estimates del Banco Mundial.

Gráfico 4.8: Productividad media en empresas de la región andina según su tamaño



Fuente: Elaboración propia con datos de Firm Level TFP Estimates del Banco Mundial.

La facilidad para hacer negocios se exterioriza de manera distinta en los diversos países y expresa diferentes realidades. Un clima de inversión favorable a los negocios genera incentivos para que las empresas inviertan, lo cual tiene un efecto significativo sobre la productividad y el crecimiento de las empresas, así como en la creación de empleo.¹¹ Los países andinos difieren en cuanto a las facilidades para hacer negocios. Por un lado, Colombia y Perú se ubican en las posiciones 65 y 68 de los 188 países incluidos en el *Doing Business* 2019.¹² Por otra parte, Venezuela, Bolivia y Ecuador se encuentran en las posiciones 188, 156 y 123, sugiriendo que en estos países es más difícil hacer negocios (gráfico 4.9).¹³

11 Escribano y Guasch (2012) presentan una metodología para estudiar el efecto del clima de inversión sobre la productividad de las empresas y la aplican a Guatemala, Honduras y Nicaragua. Por su parte, Aterido, Hallward-Driemeier y Pagés (2011) estudian cómo el clima de inversiones afecta el crecimiento de las empresas.

12 El *Doing Business* es un ranking sobre la facilidad para hacer negocios basado en indicadores que miden las regulaciones sobre pyme. En 2019 este índice consideraba 10 dimensiones: apertura de un negocio, permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de accionistas minoritarios, pago de impuestos, aduanas, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencias. La primera posición en el ranking representa al país con más facilidades para el desarrollo de negocios.

13 Banco Mundial (2019).

Las principales dificultades para desarrollar negocios en la región están relacionadas con aspectos regulatorios e institucionales.¹⁴

Un marco institucional y regulatorio sólido es condición necesaria para el crecimiento sostenido de las empresas. De acuerdo con las



Las principales dificultades para desarrollar negocios en la región están relacionadas con aspectos regulatorios e institucionales.

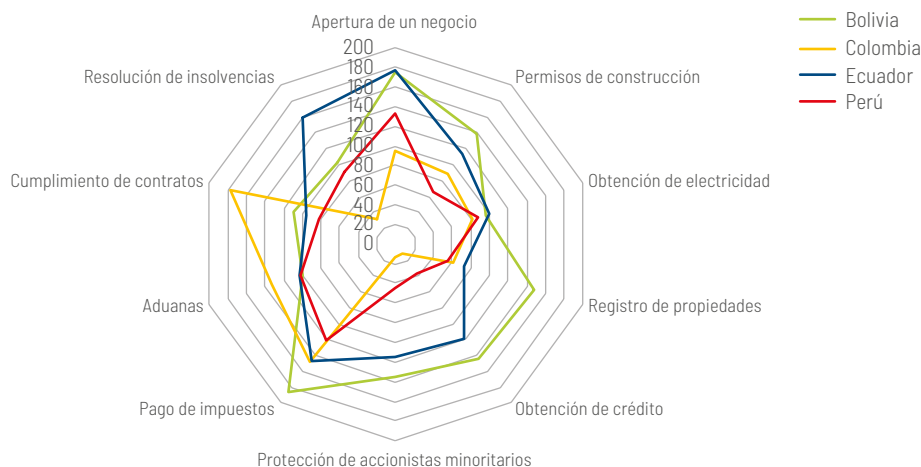
encuestas sobre el clima de negocios llevadas a cabo en los países andinos, las principales preocupaciones de los empresarios están asociadas con la inestabilidad normativa, la debilidad de los derechos legales, la excesiva demora en la resolución de insolvencias, el funcionamiento del mercado de bienes, la protección de los inversionistas minoritarios y el peso de los trámites burocráticos requeridos para abrir una empresa. Asimismo, la regulación impositiva y la rigidez de la legislación laboral son percibidas por los empresarios como impedimentos para el desarrollo de los negocios. Estas últimas dificultades han generado un círculo vicioso: las regulaciones laborales y las prácticas impositivas vinculadas con el trabajo formal han generado altos niveles de informalidad,

lo cual se transforma en un obstáculo para el crecimiento de las empresas. Esto, a su vez, dificulta la absorción de trabajadores informales y la creación de empleo formal. Además, cabe destacar que el comportamiento agregado no evidencia las diferencias que existen por tamaño; las empresas pequeñas son las más afectadas por el ambiente de negocios, particularmente en lo que respecta al acceso al financiamiento, las prácticas fuera de la norma y el acceso a servicios. Por otra parte, cuanto más grandes son las empresas, hay menos probabilidades de que los directivos identifiquen a esa categoría de obstáculos como los más relevantes en su cotidianidad¹⁵ (gráfico 4.10).

14 Los vínculos del ambiente institucional y la facilidad para hacer negocios con el crecimiento económico han sido ampliamente documentados. Véanse, por ejemplo, Aghion, Yann, Cahuc y Shleifer (2010); Barro (1996); Beck y Levine (2008); Djankov, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2008); Helpman (2009).

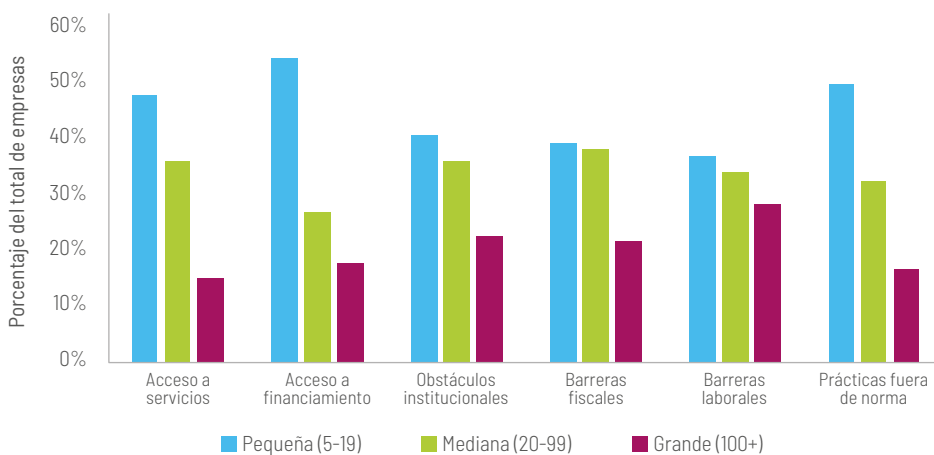
15 Los obstáculos institucionales incluyen problemas relacionados con las licencias y permisos de negocio, regulación aduanera y comercial, inestabilidad política, y sistema judicial.

Gráfico 4.9: Facilidad de hacer negocios en los países andinos (posición en el ranking)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2019).

Gráfico 4.10: Principales obstáculos por tamaño de empresa (porcentaje del total de empresas)



Fuente: Elaboración propia con datos de WBES (Banco Mundial).

Nota: Los datos están expresados como porcentaje de empresas que respondieron que cada aspecto es un obstáculo mayor o severo a sus operaciones.

Las prácticas gerenciales son más relevantes para las empresas grandes, mientras que las pequeñas prestan más atención al entorno de negocios. Junto con la Escuela de Negocios INCAE, se realizaron estudios de casos de 16 empresas exitosas (en términos de crecimiento en la región). Al analizar los factores relevantes para el

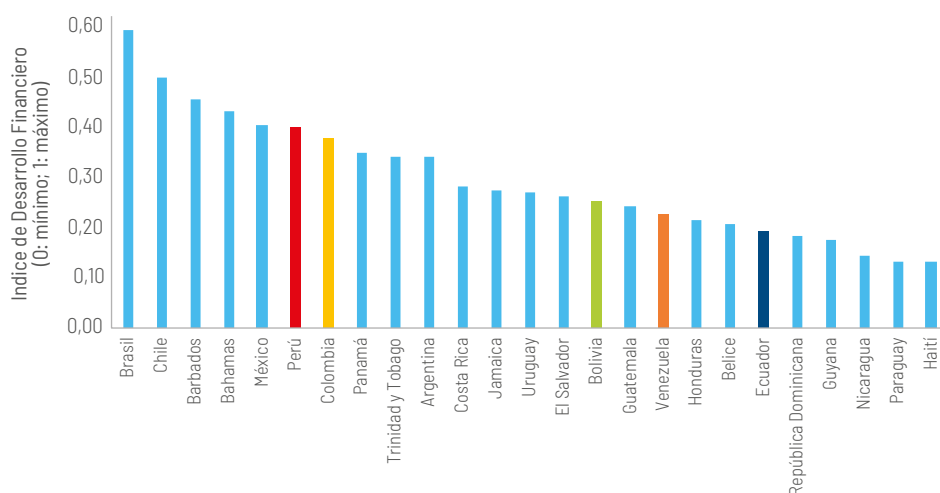
surgimiento de las mismas, los factores internos como el liderazgo y la claridad estratégica, junto al monitoreo cercano de las tendencias del entorno y del mercado, y la promoción de la innovación y una mentalidad emprendedora resultaron los ejes conductores dentro de cada una de estas organizaciones. Asimismo, se consideraron factores relevantes como la evolución y la flexibilización de la estructura organizacional, así como un manejo de los recursos humanos acorde con las necesidades de la empresa. Por otra parte, la evidencia sugiere que las empresas lograron superar barreras externas. Por ejemplo, en Colombia los problemas de infraestructura fueron superados con el desarrollo de centros de distribución y de plantas de producción en diferentes lugares del país. En Ecuador, las empresas solucionaron problemas de acceso al crédito y regulatorios a través del crecimiento con recursos propios para limitar el riesgo financiero. Del mismo modo, se destinaron recursos humanos especializados para mitigar los riesgos institucionales y normativos. Esto último también ha constituido una estrategia de las empresas en Bolivia y Perú.

Las instituciones financieras tienen una importancia central en la estrategia de crecimiento. El acceso al financiamiento y el desarrollo de los sistemas financieros son factores determinantes de la dinámica de la productividad. La literatura ha provisto evidencia acerca del impacto positivo del desarrollo de los sistemas financieros sobre: i) el crecimiento económico, ii) la asignación del factor capital hacia proyectos con mayores retornos y iii) la PTF.¹⁶ En los países de la región, el acceso al financiamiento por parte del sector empresarial es mucho menor que en los países de la OCDE, donde el crédito al sector privado alcanza más de 70% del PIB. Al medir el desarrollo financiero de la región andina, se observa, por una parte, una gran heterogeneidad y, por otra, un bajo grado de desarrollo financiero. Los estudios empíricos realizados por Sahay y otros economistas en los países de ALC, muestran que Colombia y Perú están entre los cinco países mejor posicionados en cuanto al desarrollo financiero. Por el contrario, Bolivia y Ecuador tienen un desarrollo financiero bajo y medio.¹⁷ Este rezago en el desarrollo financiero de los países andinos es levemente mayor que para el resto de los países de ALC (gráfico 4.11).

16 Véanse Aghion, Howitt y Mayer-Foulkes (2005); Demirgüç-Kunt y Huizinga (1998); Beck y Levine (2008); Galindo, Schiantarelli y Weiss (2007); Galindo y Majnoni (2006); Rajan y Zingales (1998).

17 A pesar de ser una medida ampliamente utilizada, el crédito al sector privado como porcentaje del PIB puede no reflejar el nivel de desarrollo financiero de los países. Por esta razón, Sahay et al. (2015) proponen una medida alternativa más amplia que incluye profundidad (tamaño y liquidez de los mercados), acceso (habilidad de los individuos para acceder a servicios financieros) y eficiencia (habilidad de las instituciones para proveer servicios financieros a bajo costo y con ingresos sostenibles). Por otra parte, si además de considerar el desarrollo financiero en términos absolutos se considera el desarrollo financiero con respecto a los fundamentos económicos, los países de la región andina muestran brechas aún mayores. Heng et al. (2016) profundizaron el estudio de Sahay et al. (2015) para el caso de América Latina y el Caribe.

Gráfico 4.11: Desarrollo financiero en los países de América Latina y Caribe, 2017^a



Fuente: Elaboración propia con datos de Financial Development Index Database del FMI.

Nota: Los valores representan el índice de desarrollo financiero.

^a Desarrollo financiero según Sahay et al. (2015).

A la restricción de la baja inversión e intensidad de capital, se suma un ecosistema innovador poco desarrollado.

Al igual que sucede con el resto de las naciones de América Latina, los países de la región andina se caracterizan por una baja inversión en actividades de innovación, generalmente inferior al 0,55% del PIB.¹⁸ En Colombia el nivel de gasto en investigación y desarrollo (I+D) como proporción del PIB ascendió a un 0,22% en 2013, cifra muy inferior al promedio de la OCDE (2,36%) y al nivel de otros países de similar ingreso por habitante de la región latinoamericana (Brasil: 1,21%; Chile: 0,42%). Se destaca además que la principal fuente de financiamiento para la I+D es el presupuesto público. A su vez, el apoyo estatal para la creación de nuevas empresas es limitado.¹⁹ En 2015 el gasto en I+D sobre el PIB en América Latina fue del 0,7%, muy por debajo de países como República de Corea e Israel, en los cuales se destina más del 4% a este tipo de actividades. En Ecuador, el gasto en I+D entre 2001 y 2014 fue en promedio del 0,21%, siendo que el menor gasto se registró en 2001, cuando se ubicó en un 0,05%, y el mayor en 2014, con un 0,44%.²⁰ Igualmente, el sector empresarial contribuyó con alrededor de un 1% al financiamiento de I+D en 2011, cifra muy inferior al 9% de 2008 y al 18% de 2003. Según el Índice Global

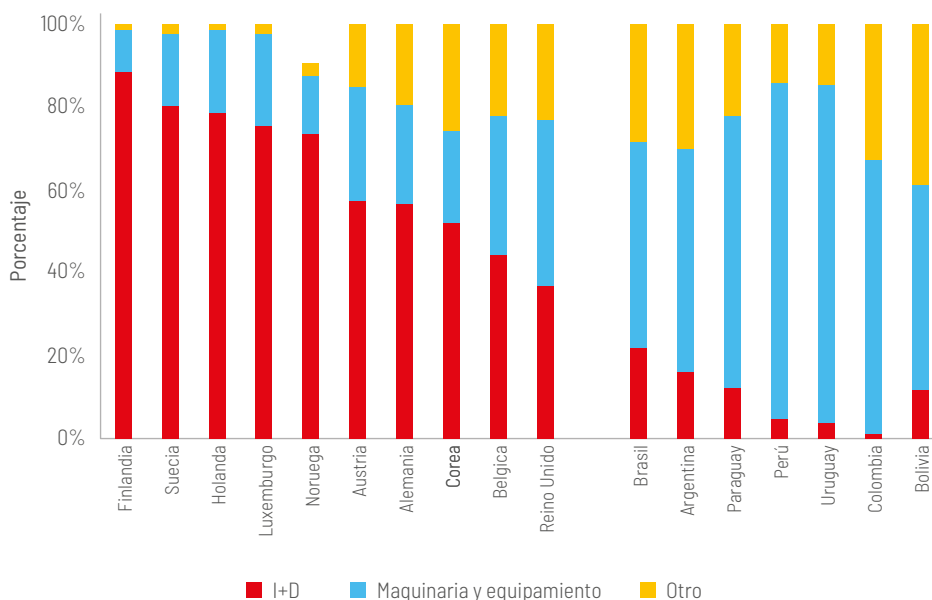
18 Véase Álvarez y Grazi (2018).

19 Véase Navarro y Zúñiga (2011).

20 Fuente: The Global Economy.

de Innovación (GII, por sus siglas en inglés) de 2016, Ecuador ocupa el puesto 100 de 128 países, detrás de Chile, Costa Rica, Colombia y Perú.²¹ El bajo nivel de innovación de las economías de la región también se hace evidente a través de la baja complejidad de los productos que exporta. De acuerdo con el Índice de Complejidad Económica 2017,²² Bolivia se encuentra en la posición 108, Ecuador en la 102, Perú en la 81 y Colombia en la 53, dentro de un grupo de 121 países. En gran medida, la especialización excesiva en pocos sectores y el bajo grado de complejidad de las economías de la región explicarían estas diferencias y, hasta cierto punto, las dificultades que estos países encuentran para incorporar nuevas tecnologías, además de su lenta transmisión en sectores que están más alejados de la frontera tecnológica.²³

Gráfico 4.12: Actividades de innovación que realizan las empresas, 2013-15



Fuente: Beverinotti, Foronda y Suaznabar (2018).

21 Rubalcaba et al. (2019).

22 El Índice de Complejidad Económica mide la intensidad del conocimiento de una economía, tomando en cuenta la intensidad del conocimiento que se emplea en la producción de los productos que exporta.

23 En general, la especialización de las economías de los países andinos, con menos peso de los sectores en las tecnologías dominantes, contribuyen a una menor dimensión media de las empresas y a una menor productividad, así como también a una mayor heterogeneidad a nivel de planta en la productividad y el crecimiento del empleo. Huerta-Arribas y Salas Fumás (2017).

Principales obstáculos para el crecimiento del sector privado

La informalidad es elevada. La informalidad en los países de la región andina es muy alta, y se ubica por encima del promedio del 53% de ALC. Un aspecto relevante asociado con la informalidad es que está inversamente ligada al tamaño de la empresa: a menor tamaño, mayor informalidad.²⁴ En Colombia solo el 35% de los trabajadores son asalariados formales, un 18% son asalariados informales, y alrededor del 47% trabajan por cuenta propia. Esta última categoría incluye igualmente un componente alto de informalidad. Asimismo, en este país la tasa de informalidad para las mujeres es más elevada que para los hombres: entre 2009 y 2012 la tasa de informalidad femenina ascendió al 65%, en tanto que la de los hombres alcanzó el 60%.²⁵ De igual manera, en 2017 la informalidad laboral en los principales centros urbanos de Colombia alcanzaba niveles cercanos al 47%.²⁶ Por su parte, en Perú el empleo informal también es muy alto, situándose alrededor del 70%. En este país, igual consideración merece la proporción de trabajadores con empleos vulnerables, que también es sumamente elevada. Además, casi la mitad de los trabajadores peruanos participan en los dos sectores menos productivos del país: el sector agrícola y el sector de hostelería y comercio.²⁷ Finalmente, en Bolivia casi el 80% de los trabajadores son informales.²⁸ La evidencia existente apunta a que, entre otros elementos, son los elevados costos laborales no salariales los que desincentivan la contratación de trabajadores formales, especialmente aquellos de menor productividad, en los países andinos.²⁹ En el mismo sentido, la duración promedio del empleo formal ha caído, en favor

24 Véase Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018). En América Latina, la evidencia empírica indica que en el período 1990-2012, la elasticidad PIB-empleo fue de 0,36. Al mismo tiempo, la elasticidad PIB-empleo formal es de 0,17. Esto último indica que, en la región, la capacidad de crear empleo formal es casi la mitad de la capacidad de generar empleo en general. Una tercera parte de los asalariados formales se encuentra bajo una situación de trabajo temporal, lo que provoca una alta rotación entre las modalidades laborales. La tasa de empleo informal en las empresas de 2-9 trabajadores asciende al 72,4%; en las de 10-49 trabajadores, al 29,1%, y en las de 50 o más trabajadores, al 15,3%.

25 Véase de la Cruz, Andrián y Loterszpil (2016).

26 Véase Farné (2018).

27 OCDE (2017).

28 En el caso de Bolivia, se define como trabajador informal a aquel que no contribuye a un plan de pensiones. Véase BID (2018).

29 de la Cruz, Andrián y Loterszpil (2016). En Colombia, entre las principales razones que dificultan la contratación de trabajadores formales con contratos a término indefinido destacan: i) las indemnizaciones por despido (40%); ii) los altos costos no salariales (35%) y iii) el nivel del salario mínimo (18%).

de los contratos temporales.³⁰ Además, la evidencia muestra que el porcentaje de salidas del desempleo que se convierten en trabajos formales se relaciona inversamente con el costo relativo de la formalidad. Los mayores costos de contratación también están asociados a tasas más bajas de trabajo asalariado y, por lo tanto, a un número más elevado de empleos por cuenta propia.³¹ Asimismo, cuanto mayores son los costos asociados a la formalidad, menor es la tasa de empleo formal de jóvenes en relación con la de los adultos. Esto último también explica el hecho de que sean los trabajadores con mayor escolaridad y más productivos los que presentan tasas de formalización más altas.³²

Detrás de la baja productividad hay empresas que no crecen. A diferencia de otros países donde las empresas crecen a medida que transcurre el tiempo y se afianzan en el mercado, la distribución de tamaño en los países andinos está sesgada hacia firmas pequeñas. Esto se asocia con la falta de crecimiento empresarial. Mientras que en Estados Unidos las firmas con más de 35 años de antigüedad son, en promedio, seis veces más grandes que las empresas de menos de cinco años, en los países andinos las primeras son solo dos veces más grandes. Hsieh y Klenow (2014) mostraron un desempeño similar para México e India.³³ De hecho, a partir de un seguimiento de las empresas en el tiempo (gráfico 4.13), entre 2006 y 2016, se observó que en Bolivia solo el 52% de las firmas reportó haber aumentado su número de empleados, en Colombia un 53%, en Ecuador un 50% y en Perú un 59%. En otras palabras, en 10 años, durante los cuales la región registró altas tasas de crecimiento, casi la mitad de las empresas no creció.³⁴ En general, las pequeñas empresas son una fuente extraordinaria de empleo, aunque existe evidencia de que tanto las empresas como los trabajadores informales son menos productivos.³⁵ Además, las microempresas, y los trabajadores informales y las empresas en condiciones de irregularidad, compiten con los trabajadores y empresas formales, a través de la evasión de impuestos y otras regulaciones, lo que les permite ser menos productivos y seguir siendo competitivos.

30 Entre 2002 y 2012, la duración media de los trabajadores asalariados formales en zonas urbanas cayó un 17% en Bolivia (de 5,6 a 4,6 años) y un 36% (de 6,1 a 3,9) en Perú. Alaimo et al. (2015).

31 Alaimo et al. (2015).

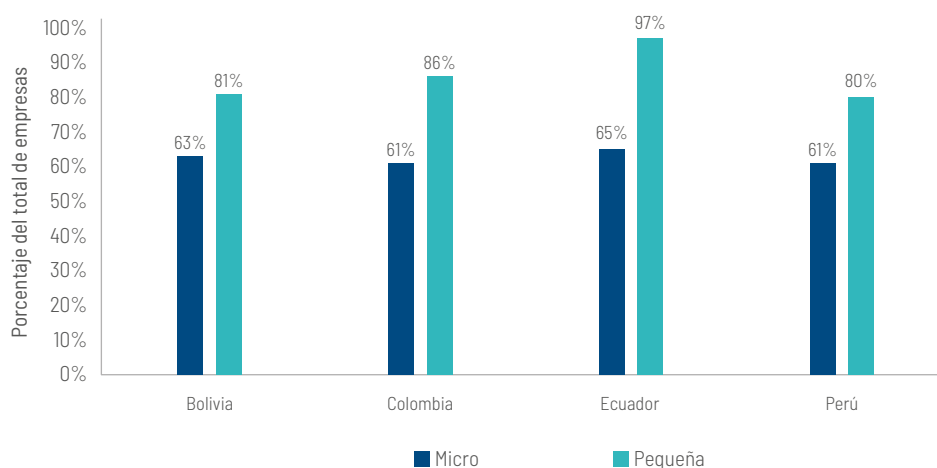
32 *Ibíd.*

33 Véase Hsieh y Klenow (2014).

34 Véase Ruiz-Arranz y Deza (2018).

35 Véase La Porta y Shleifer. (2014).

Gráfico 4.13: Proporción de micro y pequeñas empresas en los países de la región andina que sobreviven pero no crecen (porcentaje)



Fuente: Ruiz-Arranz y Deza (2018).

Existe una escasa participación del sector privado en la innovación, y una desarticulación con los sistemas de innovación. En ALC el financiamiento de la I+D y su desempeño continúan sumamente concentrados en instituciones públicas;³⁶ este tipo de financiamiento constituye un 59% de la inversión total en ALC, mientras que en la OCDE la cifra es del 35%.³⁷ El bajo nivel de financiamiento de la I+D por parte del empresariado en ALC se hace evidente al compararlo con el de países más avanzados que están en la frontera del conocimiento, en donde la participación de las empresas supera el 60% (por ejemplo, Finlandia, República de Corea, Israel).³⁸ De igual manera, existe una limitada conexión entre la ciencia, la tecnología y la innovación en las empresas, así como una muy escasa interrelación entre empresas, sector académico y sector empresarial, lo cual limita la capacidad de interiorizar y aprovechar el desarrollo de nuevas tecnologías y avances por parte de las empresas.

Las empresas de la región andina han favorecido sistemáticamente, como estrategia de innovación, la compra de tecnología, en lugar de la generación de ideas nuevas. Por lo tanto, no han impulsado el desarrollo de las capacidades de investigación para la absorción de tecnología, y en su mayoría desconocen

36 Organismos gubernamentales y universidades.

37 Navarro y Zúñiga (2011).

38 de la Cruz, Andrián y Loterszpil (2016). *Op.cit.*

la importancia de la investigación para el aprendizaje y la innovación. De este modo, las universidades de la región producen investigadores y capacidades de investigación que no son empleados por el sistema productivo. A su vez, la contratación de actividades de investigación externa es la actividad de innovación menos frecuente en las empresas. Este tipo de innovación suele llevar a resultados menos relevantes, mediante la copia de productos/procesos existentes, en lugar de conducir a innovaciones de mayor trascendencia, como aquellas que podrían provenir de la inversión en I+D. Las actividades de innovación más frecuentes se vinculan con las adquisiciones de bienes de capital, seguidas de actividades que requieren mayor participación de capital humano, como la capacitación, la adquisición de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y, en menor medida, la I+D interna, así como la ingeniería y el diseño industrial.³⁹

El acceso al crédito es limitado y afecta principalmente a las pequeñas y medianas empresas (pyme). En el plano de los impactos sobre la inversión y el empleo, utilizando datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (WBES), se encontró que el acceso al financiamiento aumenta la probabilidad de invertir en un 16% y el empleo en un 4,6%, siendo los impactos relativos mayores en las empresas pequeñas. En cuanto a la asignación del crédito, como es de esperar, el crédito para inversiones de capital ha tenido un mayor efecto sobre el empleo que el crédito para capital de trabajo. En cuanto a la relación entre el crédito y la productividad, estos datos muestran que las empresas de la región andina que tienen acceso al crédito son en promedio un 32,5% más productivas que las que no tienen acceso al financiamiento. Esa diferencia se reduce al 19,6% cuando se compara empresas del mismo tamaño, antigüedad, y que operan en el mismo sector. Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) enfrentan más restricciones para acceder al crédito que las empresas más grandes y estas restricciones explican en gran parte su baja productividad y crecimiento.⁴⁰ En Colombia, mientras que las mipyme representan el 99% de las

39 Las firmas exportadoras realizan mayores esfuerzos de innovación. Asimismo, estos esfuerzos se relacionan con el tamaño de las empresas; una mayor proporción de firmas grandes invierte en las diferentes actividades de innovación, en comparación con las pyme. Además, las empresas exportadoras tienen una mayor propensión a innovar. Por ejemplo, de acuerdo con Beverinotti, Foronda y Suaznabar (2018), la propensión a innovar es más alta en empresas grandes, exportadoras y que tienen capital extranjero. Las diferencias en materia de capital humano son igualmente sustanciales.

40 Hay numerosos estudios que presentan evidencia del efecto del acceso al financiamiento sobre el crecimiento de las empresas: véanse Hall (1989); Beck y Demirgüç-Kunt (2006); Beck y Levine (2008); Canton et al. (2013); Mateev, Poutziouris e Ivanov (2013). Para América Latina, véanse Cavallo, Galindo e Izquierdo (2010); Chiapello, Sanguino y Stucchi (2019). La relación entre las restricciones financieras y la dinámica empresarial también ha sido estudiada por Cooley y Quadrini (2001); Clementi y Hopenhayn (2006), y Albuquerque y Hopenhayn (2004).

empresas, el 80% del empleo privado, y el 35% del PIB, solo reciben el 14% de los créditos comerciales. Al finalizar el año 2013, aproximadamente 186.218 firmas comerciales fueron objeto de un crédito comercial y 6.858 empresas tuvieron la posibilidad de acceder a un microcrédito.⁴¹ Entre las causas más importantes de esta limitación, cabe citar las escasas garantías admisibles y el débil cumplimiento de los contratos, lo que aumenta la aversión de los bancos al riesgo y reduce la oferta de crédito.



El acceso al crédito es limitado y afecta principalmente a las pequeñas y medianas empresas (pyme).

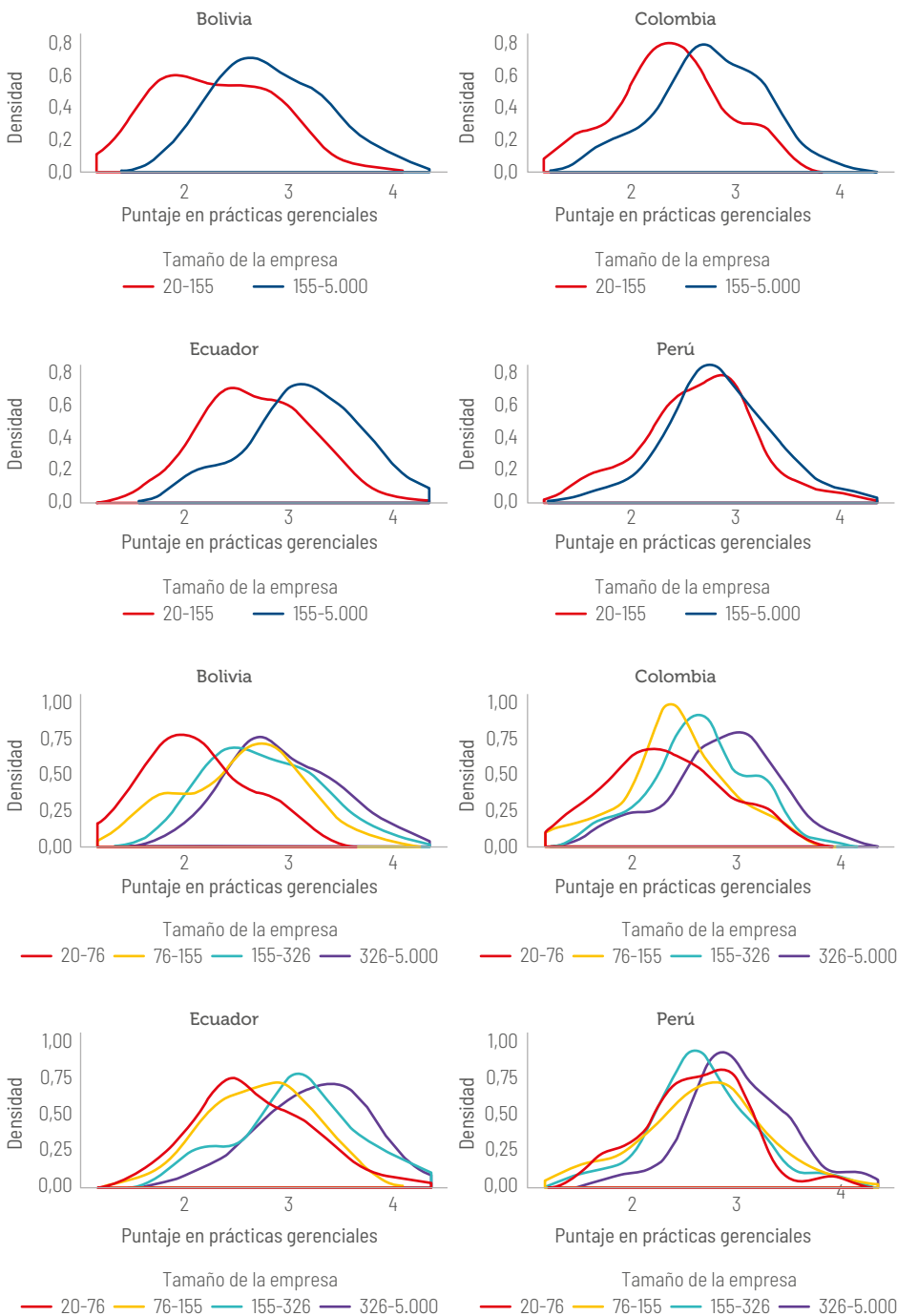
Existen diferencias sistemáticas entre las grandes y pequeñas empresas en cuanto a sus prácticas gerenciales.

En el gráfico 4.14 se puede ver que en general las empresas grandes tienden a tener mejores prácticas gerenciales.⁴² Esto puede verse en el hecho de que la distribución de los puntajes de prácticas gerenciales para empresas de menor tamaño está más concentrada en puntajes de prácticas gerenciales bajos mientras que para empresas de mayor tamaño la concentración de puntajes de prácticas gerenciales se produce en valores más altos. Las diferencias más grandes tienen lugar entre las empresas ecuatorianas y bolivianas, seguidas por las colombianas. La diferencia entre las empresas peruanas no es tan marcada. Lo relevante es que, aunque las diferencias son más marcadas en unos países que en otros, el mismo patrón se presenta en todos: las prácticas gerenciales están fuertemente relacionadas con el tamaño de las empresas.

41 de la Cruz, Adrián y Loterszpil (2016). *Op.cit.*

42 Para realizar el siguiente ejercicio, segmentamos las empresas en dos grupos: las empresas pequeñas son aquellas que cuentan con menos de 155 empleados, mientras que las grandes cuentan con una cantidad superior a esta.

Gráfico 4.14: Tamaño de las empresas y prácticas gerenciales



La relación de la formación laboral con respecto a la demanda de las empresas resulta insuficiente.

La formación laboral que ofrecen las entidades públicas a los trabajadores suele ser cuestionada por las empresas, por lo cual estas últimas suelen brindar capacitación en forma de cursos estructurados de corta duración, que se concentran en habilidades específicas. Aunque a lo largo de la década pasada en general la región ha mejorado sustancialmente la calidad de su sistema educativo, los empresarios aún señalan la insuficiente oferta de profesiones que desarrollen las habilidades y competencias que ellos requieren. De acuerdo con Alaimo et al. (2015: 198), “la inexistencia de esta infraestructura hace que sea muy difícil organizar paquetes formativos relevantes –tanto para los trabajadores que buscan insertarse en el mercado laboral como para trabajadores ya activos– que ofrezcan la posibilidad de que los trabajadores y las empresas puedan actualizar continuamente sus competencias y desarrollar competencias nuevas, dentro de una lógica de trayectorias de aprendizaje a lo largo de la vida”. Por lo tanto, los sistemas educativos y de formación profesional deberían adecuar la oferta de formación a la realidad presente y futura del mercado de trabajo, considerando las implicaciones que para el mismo está teniendo y tendrá la revolución tecnológica actual. Asimismo, se debería apoyar el despliegue de una oferta de formación profesional que responda a las necesidades del sector privado, mejorando los servicios existentes de capacitación destinada a trabajadores activos.⁴³ Por otra parte, la evidencia empírica muestra de manera consistente que los trabajadores altamente calificados tienen más probabilidades de recibir capacitación, y la capacitación que reciben también es más intensiva, mientras que los trabajadores poco calificados reciben capacitación relativamente más corta. La evidencia resalta la importancia de los esfuerzos complementarios fuera del lugar de trabajo para aumentar las habilidades de la fuerza laboral, como las destinadas a establecer un sistema de capacitación que permita equilibrar las iniciativas de las empresas privadas y de las entidades públicas, cubriendo la mayor cantidad posible de trabajadores empleados en la economía formal.⁴⁴

43 El porcentaje de trabajadores que en 2012 recibían algún tipo de capacitación era del 14,2% en América Latina y el Caribe; del 37% en México; del 55,9% en República de Corea y del 56,3% en los países de la OCDE (Alaimo et al., 2015).

44 González-Velosa, Rosas y Flores (2016).

Propuestas de políticas para incentivar el crecimiento empresarial en los países andinos

La región andina requiere que se lleve adelante una agenda de reformas estructurales para fomentar el crecimiento de la inversión privada y la productividad.

El ambiente competitivo y los mercados abiertos son incentivos de enorme importancia en el desarrollo empresarial y la innovación. Los países de la región andina tienen todavía un largo camino por recorrer para estimular la competitividad e incrementar la productividad. Un punto de partida para ello lo constituye la apertura de sus economías. Las restricciones y normativas actuales al comercio generan fricciones excesivas que dificultan la reasignación eficiente de los factores de producción, la creación de empresas más productivas, y la salida de empresas poco productivas que en otros países ha llevado al surgimiento de un tejido empresarial dinámico (Melitz, 2003; Melitz y Trefler, 2012; Donaldson, 2015).⁴⁵ Aunque no excluyentes de otros factores (por ejemplo, lograr una educación de calidad y elevar la calidad de la infraestructura para disminuir los costos de transacción y transporte), las políticas que promueven el crecimiento y el aumento de la productividad, a través de I+D y de la generación y adopción de nuevas tecnologías, son más efectivas en un ambiente de mercados que estimulan la competencia. Los estudios empíricos muestran también que además del tamaño de la economía y del nivel de ingreso per cápita, la apertura comercial, la capitalización bursátil y la infraestructura física son factores determinantes clave del tamaño de las empresas.⁴⁶

Las políticas públicas deben favorecer la flexibilidad en la asignación de factores productivos.

Las decisiones de política, como la educación, el grado de liberalización comercial y financiera, y el tamaño del gobierno, entre otros factores, están relacionadas con las tasas de crecimiento de los países y con la PTF. Estos factores tienen impactos fundamentales en la eficiencia asignativa, y son de gran importancia para generar cambios en materia de productividad y, por lo tanto, también lo son en las diferencias en las tasas de crecimiento. Un componente central de la estrategia a seguir para transitar hacia un nuevo patrón de creci-

45 La idea de que el crecimiento de la productividad en una economía de mercado implica invariablemente reestructuración y reasignación de factores al interior y entre los sectores no es nueva. Schumpeter acuñó el término “destrucción creativa” que plantea que el proceso de adopción de nuevos productos y nuevos procesos implica inherentemente la destrucción de productos y procesos antiguos. Véase Schumpeter (1942).

46 Véase Herrera y Lora (2015). Las simulaciones realizadas en este trabajo también sugieren que, si las brechas se cerraran en cada una de estas tres áreas, el tamaño de la empresa en los países de la región alcanzaría, en promedio, los patrones mundiales sobre distribución de empresas de acuerdo con su tamaño.

miento debería ser la modificación de regulaciones que restringen el comercio, especialmente de aquellas que están dificultando de manera injustificada que los factores productivos –trabajo y capital– se reasignen hacia empresas y sectores con mayor potencial de crecimiento. La investigación empírica ha logrado mostrar que la eficiencia asignativa entre los componentes de la PTF explica un 60% de la brecha entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. La eficiencia técnica está detrás del otro 40% de la brecha.⁴⁷

Lo anterior sugiere que las políticas y acciones que afectan directamente la asignación de factores son extremadamente relevantes para explicar las diferencias en el desempeño del crecimiento entre los países desarrollados y en desarrollo.⁴⁸ En este nuevo ambiente, la flexibilización del mercado laboral puede tener un impacto positivo sobre el empleo, aumentar las contrataciones formales y mitigar los efectos negativos de los contratos temporales.⁴⁹ Un punto relacionado con la formulación de las políticas públicas que favorecen la movilidad de los factores productivos es que, aunque la reasignación puede ser vital para el crecimiento, claramente en el proceso hay perdedores, entre ellos, los propietarios de las empresas tecnológicamente rezagadas, así como los trabajadores desplazados, lo cual muestra también la trascendencia de promover instrumentos de protección social no solo para mitigar el costo del desempleo, sino también para que la rotación resulte en mejoras de la productividad y los salarios.⁵⁰

47 Las ineficiencias producidas por una deficiente asignación de factores fueron originalmente estudiadas por Leibenstein (1966). Hsieh y Klenow (2009) calcularon que quitar las distorsiones en la asignación de factores productivos incrementaría la productividad entre un 30% y un 50% en la industria de China, y entre un 40% y un 60% en India. De acuerdo con estos autores, los 2 puntos porcentuales del crecimiento anual de la PTF que alcanzó China entre 1998 y 2005 se deben a la reducción de estas distorsiones en la asignación de los recursos. Véase también Jones (2011). Otro trabajo que fue pionero y enfatizó el tema de la asignación de recursos en la industria de las telecomunicaciones es el de Olley y Pakes (1996).

48 Véase Oliveira Pires y García (2012).

49 En los últimos años se han registrado importantes incrementos de la contratación temporal en el sector formal. Por ejemplo, en Bolivia el porcentaje de trabajadores asalariados formales con contrato temporal en zonas urbanas (con edades de entre 25 y 40 años) pasó del 31% en 2006 al 43% en 2013. Asimismo, en Perú dichos valores ascendieron de un 50% en 2005 a un 70% en 2013. Entre los efectos negativos de los contratos temporales se encuentran los posibles desincentivos para la capacitación y la acumulación del capital humano dentro de las empresas, lo cual puede provocar impactos también negativos en la productividad. En este sentido, los estudios disponibles muestran una importante asociación entre relaciones laborales de baja duración y una menor incidencia de la capacitación. Véase Alaimo et al. (2015). El efecto directo de los contratos laborales temporales sobre la productividad también ha sido documentado en países europeos (ver, por ejemplo, Dolado, Ortigueira y Stucchi, 2016, para el caso de España).

50 El tema de los posibles efectos negativos de las reasignaciones de empleo hacia actividades más productivas y la necesidad de formular políticas de protección social por el desempleo que se puede generar está especialmente tratado en el trabajo de Alaimo et al. (2015).

Fomentar el crecimiento económico requiere un entorno empresarial que promueva la innovación y el aumento de la productividad. La incorporación de los países andinos a la Cuarta Revolución Industrial, la utilización de las nuevas tecnologías digitales en los procesos productivos, así como el desarrollo de competencias para elevar la calidad de las prácticas laborales, serán de vital importancia para una plena incorporación del sector privado a los procesos de crecimiento económico y para el logro de elevados niveles de equidad social. Las nuevas tecnologías han reducido el costo de innovar, permitido el ingreso a los mercados internacionales y facilitado el acceso al capital emprendedor.

Estimular el desarrollo de empresas manufactureras y de servicios con tecnologías de avanzada, que se caracterizan por una fuerza laboral de mayor calificación y por una mayor innovación de procesos, puede ser una de las rutas más directas hacia un mayor crecimiento. Estas empresas más avanzadas en el uso de nuevas tecnologías también generan externalidades positivas y beneficios indirectos no menos importantes. Por ejemplo, la presencia de estas empresas puede enviar señales clave con respecto a la fortaleza y vitalidad de la economía del país en su conjunto y puede atraer trabajadores altamente calificados, así como también estimular las expectativas para quienes tienen tanto empleos formales como informales. Asimismo, la creación de nuevos empleos genera incentivos para que las empresas y los propios trabajadores apunten a mejorar los niveles de estudio y capacitación. En Bolivia las empresas de manufactura y servicios que introducen innovaciones en los procesos son entre un 166% y un 196% más productivas que las que no innovan. A su vez, las firmas de manufacturas y servicios que introducen innovaciones de producto son un 56% más productivas que las que no innovan.⁵¹ En Ecuador las empresas más jóvenes y aquellas que invierten más en actividades de I+D por empleado tienen niveles significativamente mayores de crecimiento del empleo y son mucho más propensas a convertirse en empresas de alto crecimiento del empleo.⁵² De acuerdo con lo anterior, las empresas de alto crecimiento tienen más probabilidades de ser jóvenes e incluso ejercen presión competitiva sobre las empresas más tradicionales y pueden ser fundamentales para la innovación.⁵³ La conexión entre empresas y entidades académicas puede fortalecerse asignando recursos específicos a las entidades que muestren mejores resultados en I+D y mayores transferencias de conocimiento a los sectores productivos. Asimismo, la muy elevada mortalidad de pequeñas empresas en los primeros años podría reducirse con una mejor formación

51 Véase Beverinotti, Foronda y Suaznabar (2018).

52 Véase Grijalva et al. (2018).

53 Véase Acemoglu et al. (2013).

de los nuevos entrantes al mundo empresarial. Las políticas públicas deberían orientarse a: i) apoyar los ecosistemas de emprendimientos, ii) reducir los costos organizativos de crecer, iii) apoyar la participación financiera de los trabajadores en las empresas, y vincular parte de las remuneraciones o compensaciones que reciben a los aumentos de productividad y a los beneficios de estas últimas,⁵⁴ y iv) organizar, con las asociaciones de empresarios, actividades de capacitación gerencial y de formación de equipos de altos directivos con niveles de excelencia, incluyendo en dichas actividades a las instituciones académicas.⁵⁵

Las políticas destinadas a reducir las barreras de financiamiento que enfrentan actualmente las empresas deberían ser una prioridad de las políticas públicas.

Las soluciones financieras al tema de la baja productividad empresarial requieren múltiples intervenciones, que incluyen mejorar la provisión de crédito, así como también alentar a las firmas para que accedan a los mercados de deuda y capital.

La banca pública de desarrollo puede cumplir un rol fundamental para mejorar el acceso al financiamiento, no solo ofreciendo recursos para inversiones productivas, sino también mejorando las condiciones que incentiven y hagan viable la inversión privada, por ejemplo, a través de fondos públicos de garantía⁵⁶ y esquemas de financiamiento de asociaciones público-privadas (APP).⁵⁷

A su vez, el financiamiento a través de los bancos privados puede aumentar considerablemente si se implementan sistemas de garantías que reduzcan el riesgo del prestamista. En ALC han comenzado a difundirse los sistemas de garantías recíprocas, que combinan miembros patrocinadores, que ofrecen garantías, con miembros participantes, que las brindan y también las reciben, y esos sistemas pueden ser adoptados en los países de la región andina, con la inclusión de ventajas fiscales

54 En Alemania, las grandes empresas están obligadas a crear órganos de gobierno corporativo paritarios con representantes de trabajadores y accionistas, y este es uno de los países con más peso de las empresas grandes y medianas en su economía. Véase Huerta-Arribas y Salas Fumás (2017).

55 Colombia cuenta con casos de éxito en innovación, entre los que se encuentran: i) Ruta N (Antioquia): alianza entre los sectores público, privado y la academia para financiar el desarrollo de negocios innovadores en la ciudad de Medellín; ii) Tecnova (Antioquia): tiene por objeto promover las alianzas, el intercambio de información y la generación de sinergias de las universidades y centros de investigación con las empresas de la región; iii) Connect (Bogotá): creada por empresas y universidades de la región, y con apoyo del sector público para multiplicar la innovación y el emprendimiento en Bogotá y Cundinamarca. Véase de la Cruz, Andrián y Loterszpil (2016), *op. cit.*

56 Arraiz, Meléndez y Stucchi (2014) muestran evidencia sobre la efectividad del Fondo Nacional de Garantías en Colombia.

57 Mazzucato (2013).

para los patrocinadores.⁵⁸ En este sentido, en varios países de ALC también existen modelos exitosos que promueven incentivos e instrumentos financieros para el financiamiento de innovaciones que comparten riesgos entre el sector público y privado, así como experiencias de financiamiento con líneas de crédito y capital de riesgo que apoyan a las empresas y las actividades innovadoras.⁵⁹ El recurso al capital de riesgo puede ser una importante palanca de transformación y, aunque ha comenzado a emerger un incipiente ecosistema para la innovación, la oferta de nuevos productos financieros, particularmente en los mercados de capital y de servicios no financieros complementarios, es todavía escasa. Esto se debe a la falta de experiencia con estos instrumentos, a las limitadas bases legales e institucionales para su desarrollo y aplicación, y a una cultura empresarial que a veces manifiesta demasiada aversión al riesgo.⁶⁰

Actualmente, es muy escaso el número de pyme que cuentan con medios y capacidades suficientes para acceder a este tipo de financiamiento, por lo que un objetivo importante de política pública debería estar dirigido a fortalecer y aumentar la capacidad de este segmento de empresas para que tengan acceso a estas nuevas modalidades e instrumentos innovadores de financiamiento, basados en el conocimiento y la innovación. De manera complementaria, se debe promocionar la provisión de servicios no financieros orientados a mejorar las destrezas empresariales, sobre todo a sectores subatendidos como las mipyme, para mejorar su acceso al crédito.⁶¹ Asimismo, las entidades financieras pueden contribuir a la profesionalización de la gestión empresarial y a la incorporación de la cultura de la asociación (*crowdfunding*), o la integración de capital de riesgo para la expansión de los servicios y el apoyo a proyectos innovadores. Con respecto al incumplimiento de los contratos, es necesario asegurar los derechos de los acreedores mediante una mayor efectividad de la acción judicial y los programas de reestructuración de la deuda de empresas viables, con la mira puesta en las pyme.

58 Véase Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014). Estos sistemas han sido adoptados en Argentina y Chile, con diferentes modalidades. En Chile se utilizan incentivos financieros como los préstamos de largo plazo de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), para favorecer la cobertura y el desarrollo horizontal de los sistemas de garantías recíprocas. Giuliodori et al. (2020) muestran cómo las Sociedades de Garantía Recíproca mejoraron el acceso al financiamiento de las pyme en Argentina.

59 Castillo et al. (2020) muestran, por ejemplo, evidencia sobre la efectividad del programa de promoción de la innovación FONTAR en Argentina.

60 En los países andinos se carece de mercados secundarios desarrollados, salvo en el crédito hipotecario, y de instrumentos financieros para mitigar riesgos.

61 Castillo et al. (2014) proveen evidencia sobre la efectividad del Programa de Reestructuración Empresarial en Argentina que brindaba apoyo a pyme para la contratación de servicios de asistencia profesional para mejorar, entre otras cosas, las prácticas gerenciales.

El crecimiento de las empresas permitiría aumentar la productividad agregada, así como reducir la informalidad. Las políticas públicas podrían aumentar la productividad al facilitar el crecimiento de las empresas productivas, por lo que un objetivo importante de política debería ser facilitar y promover el crecimiento de empresas, el crecimiento de la productividad. Simultáneamente, a raíz de los cambios tecnológicos y la expansión de la economía digital, han surgido nuevos modelos de negocios, nuevas formas de contratación y nuevas formas de empleo, lo cual ha generado nuevas ocupaciones y permitido que las pyme se expandan a escala global, de un modo que los negocios tradicionales no habían logrado. El comercio electrónico y las plataformas digitales han abierto también nuevas oportunidades para pyme: 50 millones de estas utilizan Facebook para encontrar clientes, y el 30% de sus seguidores proviene de otros países. La formación de cadenas de valor con participación de empresas grandes y pequeñas o medianas puede tener también impactos relevantes en la productividad. En aquellos casos en los que las pyme se vinculan orgánicamente como proveedoras de grandes empresas y se adaptan a sus demandas de calidad, puede ocurrir que las grandes empresas se conviertan en motores de crecimiento de las pyme, impulsando su profesionalización, y aportando innovaciones y mejoras tecnológicas y organizativas. Con el propósito de ampliar las redes de provisión de las grandes empresas, utilizando para ello firmas de menor tamaño, las políticas públicas deben tener en mente el objetivo de mejorar la posición de estas pyme en los sectores de servicios intensivos en conocimiento, e impulsar su crecimiento hacia dimensiones y capacidades de producción más eficientes y mejor gestionadas.⁶²

Promover políticas que eliminen la discriminación en el mercado laboral, principalmente la discriminación por género. Existe evidencia de que las mujeres sufren discriminación en el mercado laboral. Esta discriminación se refleja en salarios menores que los de los hombres con igual nivel de calificación y experiencia. En algunos casos este hecho se debe a la discriminación para una misma posición laboral y en otros, a la discriminación en cuanto al tipo de puestos a los que acceden las mujeres. Si bien el primero se ha ido reduciendo en el tiempo, el segundo es un problema grave y tiene implicaciones fuertes para la productividad. Dado que se ha visto que las capacidades gerenciales son tan importantes para la productividad, el hecho de que mujeres con altas capacidades gerenciales no puedan obtener puestos de ese nivel implica que hay un enorme

62 Es de notar la información presentada en *Gig Economy*, con referencia a los trabajadores independientes que utilizan nuevas tecnologías y plataformas para desarrollar su trabajo. Los trabajadores de la economía *gig* tienen más probabilidades de ser trabajadores a tiempo parcial, también es más probable que trabajen principalmente en el hogar, a diferencia de los trabajadores formales. Véanse Gitis, Holtz-Eakin y Rinehart (2017); Etsy (2015).

potencial que no está siendo utilizado. Por lo tanto, la promoción de políticas que favorezcan la igualdad de género tendría un impacto significativo en la productividad de las economías de la región andina. La efectividad de estas políticas dependerá en buena medida de la capacidad de adaptación a nuevas tendencias en el mercado laboral y de la capacidad de aprovechar las oportunidades que dichas tendencias brindan.

Promover políticas de capacitación e inserción laboral de jóvenes. El desempleo entre los jóvenes es mayor que el que se registra para la población en su conjunto; principalmente entre aquellos que no han completado la educación secundaria. Entre los más vulnerables, la falta de competencias no los habilita para ingresar al mercado formal. Las políticas públicas deberían estar más comprometidas con la educación y formación de jóvenes, por ejemplo, incentivando su retorno a las escuelas, desarrollando programas de capacitación laboral que los habiliten para ingresar al mercado laboral y, no en menor medida, aprobando incentivos para que las empresas contraten a los jóvenes y les proporcionen la formación requerida para llevarlos a empleos de mayor estabilidad, calidad y productividad. Por ejemplo, en Brasil, la Ley del Aprendiz otorga exenciones tributarias a aquellas empresas que contratan y entrenan a jóvenes para su primera experiencia laboral.⁶³ En Colombia y Perú, los resultados de los programas para mejorar las competencias de los jóvenes que combinan enseñanza en las aulas, capacitación en los lugares de trabajo y servicios de búsqueda de empleo (Jóvenes en Acción en Colombia y ProJoven en Perú) han mostrado resultados satisfactorios en términos de empleabilidad, salarios y calidad del empleo.⁶⁴

63 En Australia existen los programas de pre-aprendices, que incluyen capacitación fuera del trabajo con un proveedor de programas de formación, entrenamiento en el trabajo y experiencia práctica durante uno o dos años, así como también los programas de aprendices, que combinan entrenamiento fuera y dentro del trabajo y experiencia práctica mientras el aprendiz está empleado durante tres a cuatro años, lo que ha demostrado tener efectos positivos en las oportunidades laborales de sus participantes. Véase Alaimo et al. (2015).

64 OCDE-BID (2017).

Referencias

- Acemoglu, D., U. Akcigit, H. Alp, N. Bloom y W. R. Kerr. 2013. Innovation, Reallocation and Growth. Serie de documentos de trabajo de NBER 18993. Cambridge, MA: NBER.
- Aghion, P. y P. Howitt. 1992. A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica* 60 (2): 323-351.
- Aghion, P., P. Howitt y D. Mayer-Foulkes. 2005. The Effect of Financial Development on Convergence: *Theory and Evidence*. *Quarterly Journal of Economics* 120 (1): 173-222.
- Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc y A. Shleifer. 2010. Regulation and Distrust. *The Quarterly Journal of Economics* 125 (3): 1015-49.
- Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani. 2015. *Empleos para crecer*. Washington, D.C.: BID.
- Albuquerque, R. y H. Hopenhayn. 2004. Optimal Lending Contracts and Firm Dynamics. *Review of Economic Studies* 71 (2): 285-315.
- Álvarez, R. y M. Grazzi. 2018. Innovación y emprendimiento en América Latina: ¿qué sabemos?, ¿qué nos gustaría saber? *Estudios de Economía* 45 (2): 157-171.
- Andrews, D., C. Criscuolo y P. Gal. 2015. Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries. *OECD Productivity Working Papers* 2. París: OCDE.
- Arellano, A., O. Gouveia, S. Nieto-Parra, J. R. Orozco y R. Peers. 2015. Policy Priorities to Promote Financial Development in the Context of the Middle-Income Trap: The cases of Argentina, Colombia, Mexico and Peru. Documento de trabajo 18/15 BBVA Research.
- Arraiz, I., M. Meléndez, R. Stucchi. 2014. "Partial credit guarantees and firm performance: Evidence from Colombia," *Small Business Economics*, 43(3), 711-724.
- Aterido, R., M. Hallward-Driemeier y C. Pagés. 2011. Business Environment and Employment Growth across Firms. *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press 59 (3): 609-647.
- Barro, R. J. 1996. Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth* 1: 1-27.
- Banco Mundial. 2019. *Doing Business 2019: Training the Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Beck, T. y A. Demirgüç-Kunt. 2006. Small and Medium-Size Enterprises: Access to Finance as a Growth Constraint. *Journal of Banking & Finance* 30: 2931-43.
- Beck, T. y R. Levine. 2008. "Legal Institutions and Financial Development." En: C. Ménard y M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, pp. 251-278. Chevy Chase, MD: Springer.
- Beverinotti, J., C. Foronda y C. Suaznabar. 2018. Análisis de las características de la innovación en empresas y su efecto en la productividad en Bolivia. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. Encuesta Mercado Laboral: Oferta

- 2016, demanda 2015-2016. Washington, D.C.: BID.
- Bloom, N., R. Sadun y J. Van Reenen. 2017. Management as a Technology? Serie de documentos de trabajo de NBER 22327. Cambridge, MA: NBER.
- Caballero, R. J. y M. L. Hammour. 1994. On the Timing and Efficiency of Creative Destruction. Serie de documentos de trabajo de NBER 4768. Cambridge, MA: NBER.
- Canton, E., I. Grilo, J. Monteagudo y P. Zwan. 2013. Perceived Credit Constraints in the European Union. *Small Business Economics* 41: 701-715.
- Castillo, V., A. Maffioli, S. Rojo, y R. Stucchi. 2014. The effect of innovation policy on SMEs' employment and wages in Argentina. *Small Business Economics* 42 (2): 387-406, 2014.
- Castillo, V., L. Figal-Garone, A. Maffioli, S. Rojo, y R. Stucchi. 2020. Knowledge spillovers through labor mobility: An employer-employee analysis. *Journal of Development Studies*, 56, 469-488.
- Cavallo, E., A. Galindo y A. Izquierdo. 2010. "Por qué es importante el crédito para la productividad". En: C. Pagés (ed.), *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, pp. 141-176. Washington, D.C.: BID.
- Clementi, G. L. y H. Hopenhayn. 2006. A Theory of Financing Constraints and Firm Dynamics. *The Quarterly Journal of Economics* 121(1): 229-265.
- Cornell University, INSEAD y WIPO. 2018. The Global Innovation Index 2018: *Energizing the World with Innovation*. Ithaca, Fontainebleau y Ginebra: Cornell University, INSEAD y WIPO.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias, E. H. Stein. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Cooley, T. F. y V. Quadrini. 2001. Financial Markets and Firm Dynamics. *American Economic Review* 91(5): 1286-1310.
- Daude, C. y E. Fernández-Arias. 2010. On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean. Documento de trabajo 155. Washington, D.C.: BID.
- de la Cruz, R., L. G. Andrián y M. Loterszpil (eds). 2016. *Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social*. Washington, D.C.: BID.
- Dini, M. y G. Stumpo. 2018. *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Demirgüç-Kunt, A. y H. Huizinga. 1998. Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence. Documento de trabajo de investigación de políticas. Washington, D.C.: Banco Mundial, Development Research Group.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2008. Law and Economics of Self-Dealing. *Journal of Financial Economics* 88: 430-465.

- Dolado, J. J., S. Ortigueira y R. Stucchi. 2016. Does dual employment protection affect TFP? Evidence from Spanish manufacturing firms. *Journal of the Spanish Economic Association* 7, 421-459.
- Donaldson, D. 2015. The gains from market integration. *Annual Review of Economics*, 7, 619-647.
- Escribano, A. y J. L. Guasch. 2012. Robust Investment Climate Effects on Alternative Firm-Level Productivity Measures. Documento de trabajo UC3M. *Economics* 01, Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Economía.
- Etsy. 2015. Building an Etsy Economy: The New Face of Creative Entrepreneurship. Disponible en http://extfiles.etsy.com/advocacy/Etsy_Seller_Census_UK.pdf (acceso el 11 de noviembre de 2019).
- Farné, S. 2018. "El tránsito de la economía formal a la informal en el periodo 2007-2017". En: J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (eds.), *Políticas de Formalización en América Latina. Avances y Desafíos*, pp. 393-418. Lima: OIT.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2018. Informe de Competitividad Global 2018. Ginebra: FEM.
- Fernández-Arias, E. 2014. Productivity and Factor Accumulation in Latin America and the Caribbean: A Database. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/en/publication/12817/productivity-and-factor-accumulation-latin-america-and-caribbean-database> (acceso el 11 de noviembre de 2019).
- Galindo, A. y G. Majnoni. 2006. Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Galindo, A., F. Schiantarelli y A. Weiss. 2007. Does Financial Liberalization Improve the Allocation of Investment? Micro-evidence from Developing Countries. *Journal of Development Economics* 83 (2): 562-587.
- Gitis, B., D. Holtz-Eakin y W. Rinehart. 2017. The Gig Economy: Research and Policy Implications of Regional, Economic, and Demographic Trends. American Action Forum and the Aspen Institute's Future of Work Initiative. Washington, D.C.: The Future of Work Initiative, The Aspen Institute & American Action Forum. Disponible en https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/2017/02/Regional-and-Industry-Gig-Trends-2017.pdf?_ga=2.83587025.634178025.1573456079-380728221.1573456079 (acceso el 11 de noviembre de 2019).
- Giuliodori, D., S. Guiñazu, J. Martínez-Correa, y R. Stucchi. 2020. The impact of guarantees on SMEs access to credit and employment. Washington, D.C.: BID Invest.
- González-Velosa, C., D. Rosas y R. Flores. 2016. "On-the-Job Training in Latin America and the Caribbean: Recent Evidence." En: M. Grazzi y C. Pietrobelli (eds.), *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean: The Engine of Economic Development*, pp. 137-166. Washington, D.C.: BID.
- Grazzi, M. y C. Pietrobelli (eds.). 2016a. *Firm innovation and productivity in Latin America and the Caribbean: The Engine of Economic Development*. Washington, D.C.: BID.

- . 2016b. "El desempeño de las empresas en América Latina y el Caribe: factores microeconómicos y el rol de la innovación". En: J. C. Navarro y J. Olivari (eds.), *La política de innovación en América Latina y el Caribe: nuevos caminos*, pp. 25-53. Washington, D.C.: BID.
- Grijalva, D., V. Ayala, P. Ponce e Y. Pontón. 2018. Does Firm Innovation Lead to High Growth? Evidence from Ecuadorian Firms. *Cuadernos de Economía* 37 (75): 697-726.
- Hall, G. 1989. "Lack of Finance as a Constraint in the Expansion of Innovatory Small Firms." En: J. Barber, J. S. Metcalfe y M. Porteus (eds), *Barriers to growth in small firms*, pp. 39-57. Londres: Routledge.
- Haltiwanger, J., R. S. Jarmin, R. Kulick y J. Miranda. 2017. High Growth Young Firms: Contribution to Job, Output and Productivity Growth. Documento de trabajo 2017-03. Washington, D.C.: Center for Administrative Records Research and Applications (CARRA).
- Hamel, G. 2006. The Why, What, and How of Management Innovation. *Harvard Business Review*, febrero. Disponible en <https://hbr.org/2006/02/the-why-what-and-how-of-management-innovation>.
- Heng, D., A. Ivanova, R. Mariscal, U. Ramakrishnan y J. Cheng Wong. 2016. Advancing Financial Development in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: FMI.
- Helpman, E. 2009. *Institutions and Economic Performance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Herrera, A. M. y E. Lora. 2015. Why So Small? Explaining the Size of Firms in Latin America. *The World Economy* 28(7): 1005-28.
- Hölzl, W. y K. Friesenbichler. 2010. High-Growth Firms, Innovation and the Distance to the Frontier. *Economics Bulletin* 30(2): 1016-24.
- Hsieh, C. y P. J. Klenow. 2009. Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403-48.
- . 2014. The Life Cycle of Plants in India and Mexico. *The Quarterly Journal of Economics* 129(3): 1035-84.
- Huerta-Arribas, E. y V. Salas Fumás. 2017. "Productividad y tamaño de las empresas: ¿dónde están las palancas para el cambio?" En: *Tamaño y Productividad de la Empresa Española*, pp. 425-62. Barcelona: Grupo de Opinión y Reflexión de Economía Política.
- Ibarrarán, P., A. Maffioli, y R. Stucchi. 2010. "Grandes interrogantes sobre pequeñas empresas". En: C. Pagés (ed.), *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D.C.: BID.
- Imbs, J. y R. Wacziarg. 2003. Stages of Diversification. *American Economic Review* 93(1): 63-86.
- Jones, C. 2011. Misallocation, Economic Growth, and Input-Output Economics. Documento de trabajo de NBER 16742. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Kuznets, S. 1979. *Growth, Population, and Income Distribution: Selected Essays*. Nueva York, NY: Norton.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2008. The Economic Consequences of Legal Origins. *Journal of Economic Literature* 46(2): 285-332.
- La Porta, R. y A. Shleifer. 2014. Informality and Development. *Journal of Economic Perspectives* 28(3): 109-126.
- Leibenstein, H. 1966. Allocative Efficiency vs. X-Efficiency. *The American Economic Review* 56: 392-415.
- Lucas, R. Jr. 1993. Making a Miracle. *Econometrica* 61(2): 251-272.
- Mateev, M., P. Poutziouris y K. Ivanov. 2013. On the Determinants of SME Capital Structure in Central and Eastern Europe: A Dynamic Panel Analysis. *Research in International Business and Finance* 27(1): 28-51.
- Mazzucato, M. 2013. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Nueva York, NY: Anthem Press.
- Melitz, M. 2003. The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica* 71: 1695-1725.
- Melitz, M. y D. Trefler. 2012. Gains from trade when firms matter. *Journal of Economic Perspectives* 26(2): 91-118.
- Navarro, J. C. y P. Zúñiga. 2011. *The Imperative of Innovation: Creating Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: BID.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. *Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica*. Washington, D.C.: OCDE y BID.
- Oliveira Pires, J. y F. García. 2012. Productivity of Nations: A Stochastic Frontier Approach to TFP Decomposition. *Economics Research International*, Article ID 584869.
- Olley, S. y A. Pakes. 1996. The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry. *Econometrica* 64(6): 1263-98.
- OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). 2018. Informe del Índice Global de Innovación 2018, *Energizing the World with Innovation*. Ginebra: OMPI. Disponible en <https://www.wipo.int/publications/es/series/index.jsp?id=129>.
- Pagés, C. (ed.). 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Rajan, R. y L. Zingales. 1998. Financial Dependence and Growth. *The American Economic Review* 88(3): 559-586.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* 9: 131-165.

- Rubalcaba Bermejo, L., S. Slavova, M. D. Kim, F. Merino De Lucas, E. Franco-Temple, J. M. Víctor y G. Ferrer Morera. 2019. *Innovación en sectores ecuatorianos para el crecimiento de la productividad*. Reporte: ACS22413. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ruiz-Arranz, M. y M. C. Deza (eds.). 2018. *Creciendo con productividad: una agenda para la región andina*. Washington, D.C.: BID.
- Sahay, R., M. Čihák, P. M. N'Diaye y A. Barajas. 2015. Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets. *Revista de Economía Institucional* 17 (33): 73-107.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Chacaltana (eds.). 2018. *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Lima: OIT.
- Schumpeter, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Floyd, VA: Impact Books.
- The Global Economy. s/f. *Business and Economic Data for 200 Countries*. Disponible en <https://www.theglobaleconomy.com/>.

Capítulo 5

Consolidación de la clase media en los países andinos



Como se discutió en el capítulo 1, el sustancial crecimiento económico de la región en la década de 2000 ha sido el principal motor del surgimiento de la clase media y de la fuerte caída de la pobreza. La estrategia planteada en este libro busca consolidar estas ganancias. Sin embargo, más allá de la estrategia de crecimiento, esto también requiere repensar las políticas sociales. Este capítulo identifica los principales desafíos que enfrentan las políticas sociales, cuando se ven bajo la óptica de consolidación de la clase media. Posteriormente, se plantean los principales problemas que explican estos retos. Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones para atender estos problemas.

Repensar las políticas sociales

Retomar una senda de crecimiento económico sostenido en los países andinos es fundamental para consolidar la reducción de la pobreza y la expansión de la clase media. En efecto, en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú¹ se han dado notables avances en la disminución de la pobreza. Entre 2000 y 2017 el porcentaje de la población pobre (por ejemplo, con ingresos per cápita inferiores a US\$5 diarios) cayó sustancialmente en todos los países, como resultado, sobre todo, de los altos niveles de crecimiento económico experimentados durante este período. Esto, a su vez, se ha traducido en significativas mejoras de la calidad de vida, un mayor acceso a servicios sociales y mayor acumulación de capital humano. Por ende, retomar una senda de crecimiento es esencial para evitar un retroceso de la población hacia la pobreza, y una desmejora de su bienestar.

1 Al igual que en el resto del libro, en este capítulo se define a la región andina como aquella compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Consolidar la clase media puede generar mayor prosperidad. La clase media puede impulsar el crecimiento económico a través de mayores niveles de inversión en capital humano.² La mayor propensión al consumo y a la demanda de bienes de calidad de las familias de clase media podría estimular inversiones productivas, las cuales inciden positivamente en la generación de ingresos.³ Además, según algunos autores, la clase media tiene el potencial de promover mayores niveles de estabilidad institucional y democrática.⁴ Los países andinos podrían, entonces, entrar en un círculo virtuoso en el que el crecimiento económico sostenido y la consolidación de la clase media se retroalimentan mutuamente.

La consolidación de la clase media no solo debe enfocarse en el impulso del crecimiento, requiere también repensar las políticas sociales. Existe un contraste entre las políticas anti-pobreza, que se enfocan en elevar los ingresos de la población para superar los niveles mínimos de subsistencia, y las políticas que persiguen los objetivos de estabilidad económica y protección ante riesgos.

En este sentido, los países andinos enfrentan un desafío significativo: hay grandes debilidades en los sistemas de aseguramiento, lo que deja a los sectores vulnerables de la clase media expuestos a riesgos que podrían afectar sus ingresos y, por consiguiente, su bienestar económico.

En este capítulo se caracteriza a la clase media de los países andinos, examinando por una parte los patrones económicos que determinaron su expansión, y por otra, los retos que supone su consolidación. El capítulo se compone de tres secciones. En la primera, se describe la evolución de la clase media, se analizan factores asociados a su expansión, y se caracteriza la población perteneciente a este estrato socioeconómico, así como también se presentan sus riesgos, empleando información de las encuestas de hogares. En la segunda parte, se profundiza en la problemática, especialmente en la vulnerabilidad de que adolece gran parte de la clase media debido a la inestabilidad en sus ingresos y a la desprotección. Por último, en la tercera parte, se presentan recomendaciones de políticas.

2 Véase Banerjee y Duflo (2008).

3 Véase Murphy, Shleifer y Vishny (1989).

4 Véase Easterly (2001).

Caracterización de la clase media en los países andinos

En este capítulo, se caracteriza a la clase media empleando una definición basada en el nivel de ingresos, que es la que suele usarse en la literatura económica, y que se sustenta en un criterio observable y objetivo. La definición adoptada se basa en medidas absolutas del nivel de ingreso. Existen otras definiciones, basadas en medidas relativas, que consideran la posición que tendría la población de ingresos medios en la distribución interna de ingresos. Asimismo, bajo otras definiciones más amplias, la pertenencia a la clase media está asociada a una multiplicidad de factores que exceden los ingresos, como el estatus social, el prestigio, la ocupación y el nivel educativo. Sin embargo, las medidas absolutas basadas en el nivel de ingreso son las más apropiadas a la hora de establecer comparaciones internacionales como las planteadas en este capítulo.⁵

Específicamente, se define a la clase media como aquella población que obtiene ingresos de entre US\$5 y US\$62 per cápita por día. Esta población, a su vez, se divide en dos categorías: una clase media vulnerable, con un ingreso per cápita diario de entre US\$5 y US\$12,4, y una clase media consolidada, con un ingreso per cápita diario de entre US\$12,4 y US\$62 (según la paridad del poder adquisitivo [PPA] de 2011). El umbral que separa a estos dos segmentos (US\$12,4) responde principalmente al concepto de seguridad económica: la evidencia para algunos países de América Latina y el Caribe (ALC) muestra que la probabilidad de caer en la pobreza aumenta significativamente cuando se tienen ingresos inferiores a este nivel.⁶ Esta definición de clase media está basada en análisis de países de ingresos medios, es estándar en la literatura académica y es el referente de las estadísticas de seguimiento que hace el sector social del BID,⁷ así como otras entidades multilaterales, tales como el Banco Mundial en ALC.⁸

5 Si bien las medidas absolutas facilitan la comparabilidad entre regiones y en el tiempo, existen algunas desventajas, entre ellas el hecho de establecer un corte, inevitablemente arbitrario, que implica que la población alrededor del umbral tenga muchas similitudes. Esto es una desventaja especialmente en países en los que hay porcentajes amplios de la población cercanas al umbral. No obstante, los análisis de la distribución de hogares alrededor de los umbrales indica que este no parece ser el caso de los países andinos en el período de estudio.

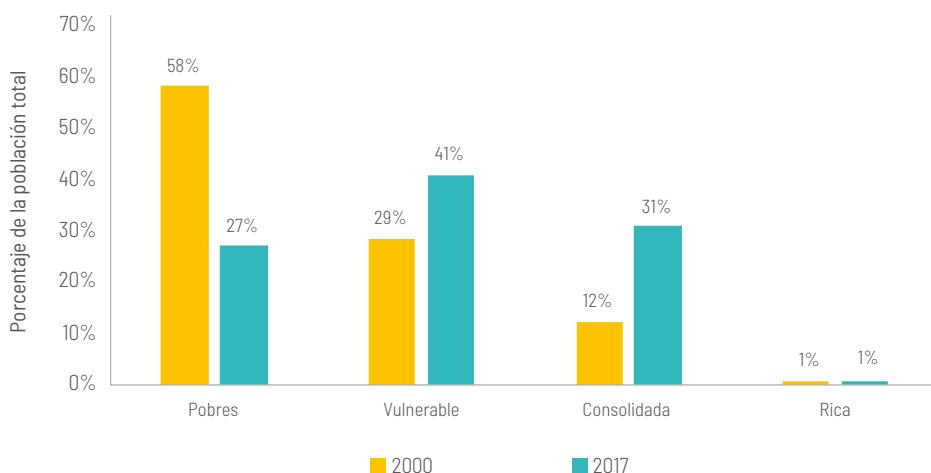
6 Según Ferreira, Brunori y Peragine (2013), en muchos países este umbral se acerca al que resulta de ejercicios que definen segmentos socioeconómicos con información auto-reportada.

7 Véase, por ejemplo, la serie *Pulso social* del BID: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17417/pulso-social-de-america-latina-y-el-caribe-2016-realidades-y-perspectivas>. Siguiendo estos estudios, el tamaño del hogar no se ajusta siguiendo escalas de adulto equivalentes, dada la ausencia de parámetros de consumo que sustenten las escalas en los países de la región. Tomando la escala de la OCDE modificada, correspondiente a los años noventa, el tamaño de la clase media vulnerable y consolidada en la región sería aún mayor, superando el 80%.

8 Para más detalles, véase López Calva y Ortiz-Juárez (2011) y Ferreira, Lustig y Teles (2015).

En los países andinos la clase media ha crecido de manera exponencial en las últimas dos décadas. En la actualidad hay 75,9 millones de personas que pertenecen a dicho estrato socioeconómico, y representan el 70% de la población total. Por su parte, la clase media vulnerable equivale al 41% de la población andina y la clase media consolidada, el 31% de la población. El tamaño actual de la clase media es sustancialmente mayor al que había a principios del siglo XXI. En el año 2000 dicho grupo estaba integrado por 39,9 millones de personas, las cuales representaban menos de la mitad de la población total (el 41%). La expansión que tuvo la clase media en las dos últimas décadas es resultado de una significativa reducción de los niveles de pobreza, que cayó en más de 30 puntos porcentuales a lo largo de este período (véase el gráfico 5.1). El segmento de población pobre dejó de ser el de mayor peso relativo, para ahora dar lugar a la clase media vulnerable, que –en cada uno de los cuatro países– captura una proporción cercana al 40% de la población (gráfico 5.2).

Gráfico 5.1: Clases socioeconómicas en los países andinos, 2000 y 2017 (porcentaje de la población total)



Fuente: Cálculos propios basados en datos de las Bases de Datos Armonizadas de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe del BID.

Nota: Corresponde al promedio en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, ponderado por el tamaño de la población.

Gráfico 5.2: Evolución de las clases sociales en los países andinos, 2005-17 (porcentaje de la población total)

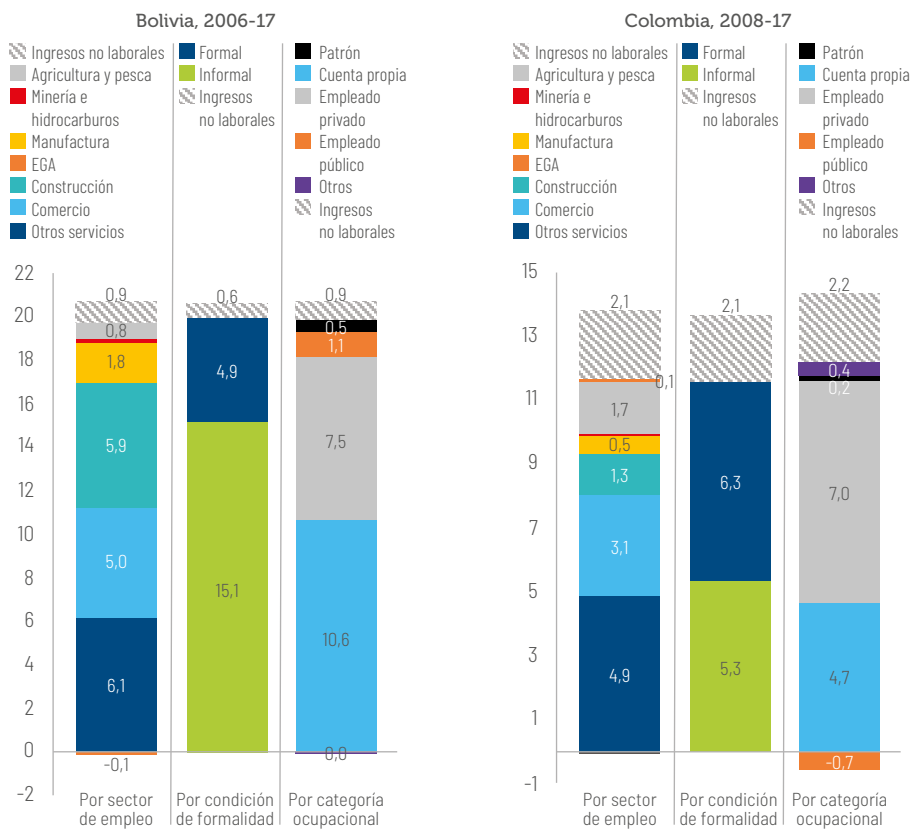


Fuente: Cálculos propios basados en información de las Bases de Datos Armonizadas de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe del BID.

En los países andinos, la expansión de la clase media estuvo principalmente asociada a un incremento real de los ingresos laborales. En contraste, el rol de la expansión en los ingresos no laborales (por ejemplo, rentas, transferencias, remesas, etc.) fue limitado. En el aumento de los ingresos laborales desempeñaron un rol crucial los ingresos provenientes tanto del sector formal como del informal. A nivel sectorial, fueron fundamentales los ingresos provenientes de los sectores de servicios y comercio (gráficos 5.3 y 5.4). Lo anterior se asocia con el hecho de que el sector terciario es el principal sector económico en los países andinos, pues representa al menos el 53% del PIB, y el 58% de la población

económicamente activa (PEA). Además, este sector ha sido muy dinámico en el periodo de auge, con contribuciones de hasta el 50% en el crecimiento.⁹

Gráfico 5.3: Descomposición del incremento absoluto de la clase media en Bolivia y Colombia (puntos porcentuales)



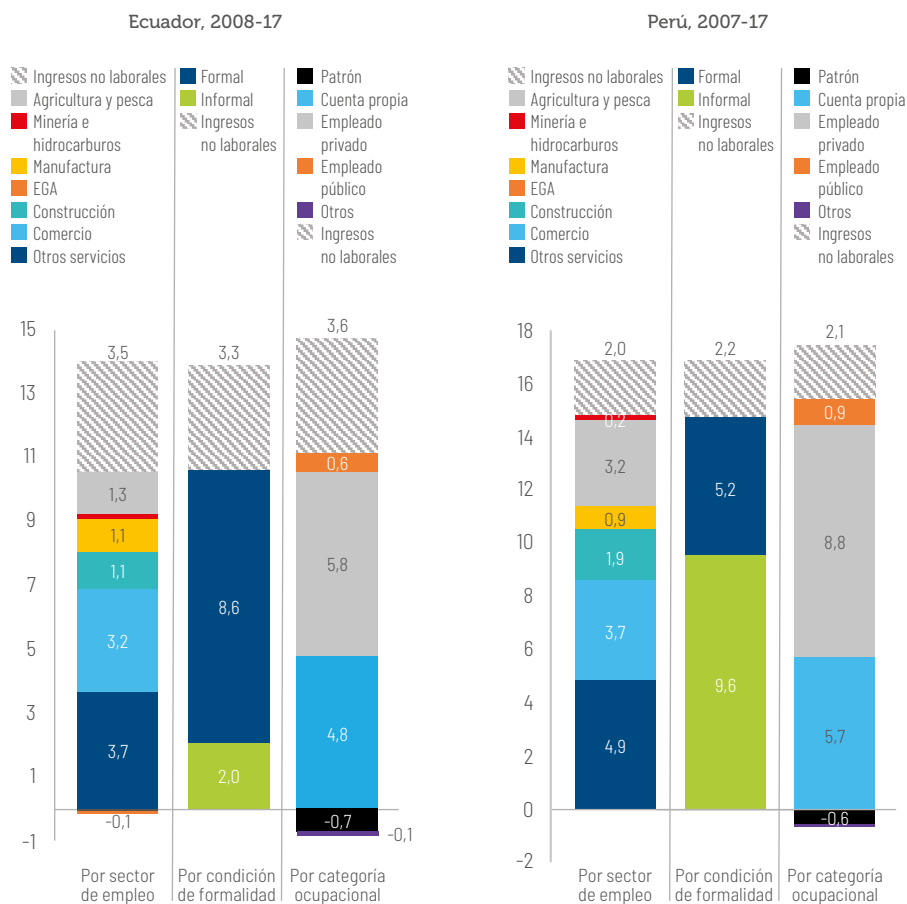
Fuente: Estimaciones propias sobre la base de las Encuestas de Hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe del BID.

Notas: Comercio incluye restaurantes y hoteles. Los ingresos no laborales abarcan solo los monetarios, según la construcción de variables del Sociómetro del BID. Todos los ingresos se deflataron con el índice de precios al consumidor (IPC) anual promedio por departamento (base 2007). Descomposición bajo Shapley-Shorrocks, según el método de Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013). Se considera la fuente del empleo principal y se define como empleo formal si aporta a la seguridad social.

EGA = Energía, gas y agua.

⁹ Se hace la descomposición Shapley-Shorrocks para distinguir estadísticamente el cambio en la proporción de la población perteneciente a la clase media en el periodo de análisis 2004-16 por fuente de ingresos. Este método divide el ingreso real del hogar per cápita en sus componentes: ingreso real per cápita no laboral, ingreso real per cápita laborable y dentro de esta última categoría se divide el ingreso por sector productivo.

Gráfico 5.4: Descomposición del incremento absoluto de la clase media en Ecuador y Perú (puntos porcentuales)



Fuente: Estimaciones propias sobre la base de las Encuestas de Hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe del BID.

Notas: Comercio incluye restaurantes y hoteles. Los ingresos no laborales abarcan solo los monetarios, según la construcción de variables del Sociómetro del BID. Todos los ingresos se deflactaron con el índice de precios al consumidor (IPC) anual promedio por departamento (base 2009). Descomposición bajo Shapley-Shorrocks, según el método de Azevedo, Nguyen y Sanfelice (2012). Se considera la fuente del empleo principal y se define como empleo formal si aporta a la seguridad social. En el caso de Perú, se tomaron las líneas nacionales de pobreza y se definió a la clase media como aquella cuyo ingreso per cápita del hogar supera dicha línea, sin exceder 10 veces el valor de esta.

EGA = Energía, gas y agua.

La caída de la pobreza y la expansión de la clase media ha sido, en gran medida, resultado del acelerado ritmo de crecimiento que tuvo lugar en la región, lo cual, a su vez, permitió una expansión del gasto social. Existe evidencia que muestra el papel determinante del crecimiento económico en la reducción en la pobreza en la región. Por ejemplo, al comparar la contribución del crecimiento económico y la redistribución del ingreso en el aumento de la clase media en ALC durante el período 1995-2010, Ferreira, Brunori y Peragine (2013) muestran que en la mayoría de los países el crecimiento económico tuvo un rol más relevante que la redistribución.

La expansión de la clase media ha implicado mejoras en el bienestar de los hogares en muchas dimensiones, como la calidad de la vivienda y la tenencia de bienes durables. En los países andinos, es posible identificar diferencias significativas entre la clase media vulnerable y la población pobre en medidas de infraestructura doméstica y el acceso a los servicios, tales como agua de red y pisos de material en las viviendas. Hay también diferencias importantes entre la clase media vulnerable y la clase media consolidada en el número de dormitorios per cápita que, en todos los países, puede ser mayor para la clase consolidada hasta por 30 puntos porcentuales. La salida de la pobreza también implica una mejora notable en el acceso a bienes durables, como un refrigerador o un automóvil. Lo anterior no ocurre en el caso de la vivienda, lo cual podría asociarse con la magnitud de la propiedad informal en la región¹⁰ (véase el cuadro 5.1).

La salida de la pobreza ha estado asociada también a mayores inversiones en capital humano y a una transformación en la estructura demográfica de los hogares. El número promedio de años de educación y la tasa de asistencia escolar para los menores de 18 años es notablemente mayor entre los hogares de clase media. También hay un incremento importante en el nivel de estudios terciarios, especialmente en la clase media vulnerable y la clase media consolidada. En Perú y Colombia, alrededor del 25% de las personas de más de 25 años que forman parte de la clase media consolidada tienen educación terciaria. En el caso de la clase media vulnerable, esta proporción es de solo el 8%. Esto podría estar asociado a mayores niveles de terminación de la escuela secundaria, en particular los grados 10 a 12 (Ferreyra et al., 2017). Por otra parte, en todos los países de la región, a medida que aumenta el nivel socioeconómico, se reduce el tamaño del hogar y el número de hijos menores de 6 años (véase el cuadro 5.1).

¹⁰ En el caso de Ecuador y Perú, más de la mitad de los hogares pobres que son propietarios de vivienda no tienen escritura. En el caso de Colombia, esta cifra es de un tercio.

Cuadro 5.1: Características demográficas de los países andinos, con base en encuestas de hogares

	Bolivia			Colombia			Ecuador			Perú						
	Pobre	Vulnerable	Consolidada	Rica	Pobre	Vulnerable	Consolidada	Rica	Pobre	Vulnerable	Consolidada	Rica				
Infraestructura doméstica y acceso a servicios																
Número de dormitorios per cápita	0.68	0.66	0.85	1.43	0.55	0.63	0.79	0.97	0.50	0.63	0.90	1.30	0.50	0.60	0.86	1.36
Porcentaje de hogares con luz	0.79	0.94	0.97	0.96	0.96	0.89	1.00	1.00	0.97	0.99	1.00	1.00	0.84	0.95	0.99	1.00
Porcentaje de hogares con acceso a agua de red	0.40	0.70	0.81	0.78	0.74	0.90	0.96	0.99	0.79	0.89	0.95	0.97	0.73	0.85	0.93	0.97
Porcentaje de hogares con material de piso permanente	0.56	0.84	0.83	0.97	0.87	0.86	0.99	1.00	0.67	0.84	0.92	0.86	0.36	0.69	0.90	0.98
Tenencia de bienes durables																
Porcentaje de hogares con refrigerador	0.18	0.39	0.54	0.67	0.69	0.85	0.89	0.95	0.67	0.85	0.91	0.86	0.15	0.47	0.74	0.88
Porcentaje de hogares con automóvil	0.10	0.14	0.19	0.33	0.03	0.07	0.23	0.62	0.08	0.15	0.38	0.70	0.02	0.06	0.18	0.44
Porcentaje de hogares con vivienda propia	0.76	0.58	0.57	0.55	0.41	0.35	0.38	0.43	0.69	0.59	0.57	0.58	0.78	0.67	0.65	0.63
Porcentaje de hogares con vivienda alquilada	0.08	0.17	0.18	0.19	0.25	0.40	0.43	0.37	0.13	0.19	0.22	0.24	0.04	0.09	0.12	0.21
Conectividad																
Porcentaje de hogares con computadora	0.14	0.34	0.50	0.64	0.11	0.30	0.53	0.81	0.17	0.37	0.61	0.84	0.06	0.25	0.54	0.75
Porcentaje de hogares con conexión a internet	0.04	0.11	0.23	0.37	0.12	0.32	0.57	0.83	0.12	0.30	0.55	0.79	0.03	0.17	0.46	0.76
Acceso a educación																
Porcentaje de personas con educación terciaria > 25	0.01	0.05	0.17	0.40	0.03	0.08	0.27	0.64	0.01	0.03	0.15	0.43	0.02	0.08	0.25	0.54
Años de educación promedio > 18	6.12	9.24	11.44	13.64	6.20	8.23	10.82	15.07	6.72	8.51	11.49	14.91	6.20	8.98	11.57	14.38
Tasa de asistencia escolar <18	0.68	0.67	0.71	0.74	0.81	0.84	0.88	0.91	0.91	0.91	0.94	0.97	0.88	0.88	0.88	0.93
Características demográficas																
Número promedio de menores de 6 años	0.57	0.55	0.25	0.05	0.55	0.37	0.16	0.09	0.70	0.48	0.26	0.15	0.52	0.42	0.21	0.12
Número de personas mayores de 65 años	0.35	0.22	0.24	0.24	0.28	0.26	0.28	0.26	0.27	0.25	0.27	0.24	0.41	0.36	0.37	0.35
Tamaño del hogar en número de personas	3.86	3.85	2.83	1.88	3.97	3.56	2.70	2.01	4.55	3.90	3.06	2.24	4.10	3.96	3.34	2.45
Número de hijos promedio	1.88	1.84	1.12	0.43	1.76	1.40	0.88	0.48	2.20	1.63	1.09	0.60	1.89	1.72	1.28	0.76

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares.

Estas mejoras objetivas en el bienestar parecen aumentar los niveles de satisfacción con la vida y los niveles subjetivos de percepción de bienestar. En Colombia y Ecuador (países para los que se dispone de cifras) hay un incremento en el índice de satisfacción y felicidad a medida que se asciende de estrato socioeconómico. En Colombia, al preguntar por el nivel de satisfacción con la vida en una escala de 1 a 10, donde 10 indica que la persona está totalmente satisfecha, el promedio entre la población pobre es del 7,95. Por su parte, en la clase media vulnerable, la clase media consolidada y el nivel socioeconómico más alto es de 8,26; 8,64 y 8,99 respectivamente. Se trata de incrementos que, si bien son pequeños, aumentan de manera uniforme con la clase social. En Ecuador, ante una pregunta similar sobre qué tan feliz está la persona con su vida siendo 10 el puntaje máximo, la respuesta promedio de los hogares de extracción pobre, de clase media vulnerable, de clase media consolidada, y del estrato socioeconómico superior es de 7,44; 7,70; 7,99 y 8,43 respectivamente.

Un reto importante para la política pública es sostener la expansión de la clase media en medio de un entorno económico menos favorable. La expansión de la clase media en ALC en décadas pasadas se explica principalmente gracias al dinamismo económico que vivió la región en un entorno externo positivo. Pero este dinamismo está siendo interrumpido por un contexto internacional menos favorable. De ahí que sea esencial subrayar la fragilidad de los avances. La evidencia sobre la dinámica de ingresos de la región muestra que en la década pasada una fracción no menor de la clase media estuvo expuesta al riesgo de caer en la pobreza: el 14% de las personas que pertenecían a la clase media en 2003 experimentó al menos un episodio de pobreza en el decenio siguiente.¹¹ En Colombia, según cifras de la Encuesta Longitudinal de la Universidad de los Andes (ELCA), el 15% de las personas de zonas urbanas que pertenecían a la clase media vulnerable en 2010 había caído en la pobreza en 2016. Además, el 21% de quienes pertenecían a la clase media consolidada en el 2010 eran vulnerables para 2016. En las zonas rurales, la probabilidad de caer en la pobreza fue mayor: el 36% de quienes eran vulnerables en 2010 cayeron en la pobreza en 2016, y el 31% de quienes pertenecían a la clase media consolidada en 2010 estaban en la clase media vulnerable en 2016. Así, si bien la mayor parte de quienes pertenecían a la clase media vulnerable y consolidada en 2010 conservaban esa misma condición seis años más tarde, hubo segmentos importantes de la población que retrocedieron en lo socioeconómico (véase el cuadro 5.2).

Cuadro 5.2: Probabilidad de transitar hacia otra clase social en Colombia, 2010-16

		2016		
		Pobre	Vulnerable	Consolidada
2010	Clase socioeconómica			
	Ámbito urbano			
	Pobre	39%	50%	10%
	Vulnerable	15%	59%	26%
	Consolidada	1%	21%	71%
	Ámbito rural			
	Pobre	74%	23%	3%
Vulnerable	36%	52%	11%	
Consolidada	26%	31%	42%	

Fuente: Cálculos propios con base en ELCA 2010-16. Se dividen las estadísticas entre población urbana y rural debido al diseño muestral de la encuesta.

Muchos hogares de clase media están expuestos al riesgo de volver a la pobreza. De hecho, en el caso de la clase vulnerable, su nivel de exposición a ciertos shocks económicos negativos es similar al de los hogares más pobres. En el caso de Colombia, a través de la ELCA es posible apreciar que una proporción muy alta de hogares urbanos de clase media sufre shocks negativos como la pérdida de empleo (27% de los hogares vulnerables y 22% de los hogares de clase media consolidada) y la pérdida de activos (13% de los hogares vulnerables y 15% de los hogares de clase media consolidada). De hecho, no hay diferencias estadísticamente significativas entre la probabilidad de experimentar estos shocks para la clase media vulnerable y la población pobre. Lo mismo sucede con la exposición a otro tipo de shocks, como enfermedades, eventos violentos o de familia. En el caso de los hogares rurales, hay también una alta incidencia de shocks económicos, en particular de shocks a la producción. Estos afectan a más del 40% de los hogares de clase media vulnerable y consolidada (véase el cuadro 5.3).

Cuadro 5.3: Incidencia de diferentes tipos de shocks por clase social en Colombia, 2016

	Pobre	Vulnerable	Consolidada
Ámbito urbano			
Activos*	13,9%	13,0%	15,7%
Empleo*	29,8%	27,2%	22,1%
Familia	32,1%	26,1%	21,4%
Producción	4,0%	4,1%	2,4%
Salud	34,1%	28,8%	28,3%
Violencia	2,8%	1,8%	2,2%
Ámbito rural			
Activos	10,9%	13,9%	11,8%
Empleo	11,8%	11,1%	7,8%
Familia	10,3%	14,1%	14,3%
Producción	55,9%	44,2%	40,7%
Salud	35,5%	28,9%	28,7%
Violencia	1,5%	1,5%	0,6%

Fuente: Cálculos propios con base en ELCA 2010-16. Se dividen las estadísticas entre población urbana y rural debido al diseño muestral de la encuesta.

* Para este tipo de shocks, la incidencia entre hogares pobres y vulnerables no tiene diferencia estadísticamente significativa.

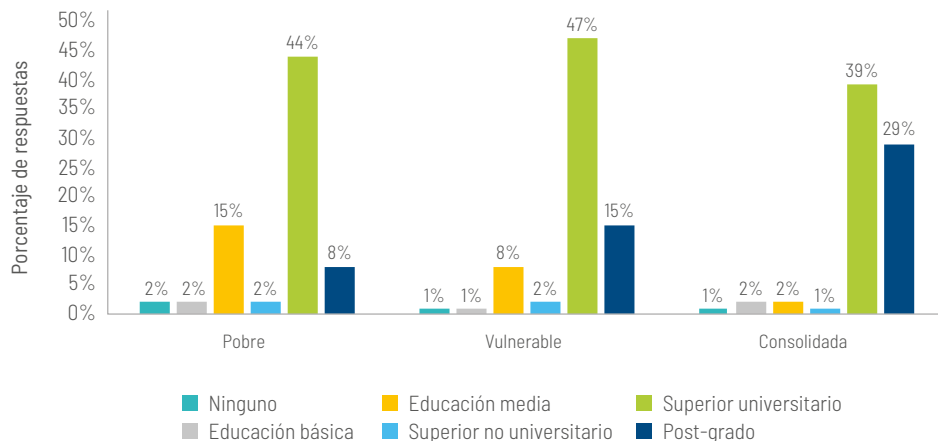
Otro gran desafío para la política pública tiene que ver con las aspiraciones y demandas de servicios sociales, que crecen con los ingresos y, por ende, con la clase social. Un claro ejemplo de lo anterior es la mayor demanda de servicios de salud de calidad, que puede traer aparejada la expansión de la clase media. Existe evidencia para países en desarrollo que muestra que los hogares de clase media demandan servicios de salud más costosos.¹² Otro ejemplo es la mayor demanda de educación superior en el caso de Ecuador; las expectativas sobre el nivel educativo que alcanzarían los hijos de familias ecuatorianas de clase media consolidada son sustancialmente más altas que las expectativas entre hogares pobres y vulnerables. El 29% de los padres de hogares de clase media consolidada aspira a que sus hijos tengan estudios de posgrado y el 39% aspira a un título

superior universitario. Para la clase vulnerable, estas proporciones son del 14% y del 48% respectivamente, y en los hogares pobres, del 8% y del 44% (gráfico 5.5).

La clase media se vio beneficiada por una enorme expansión en el acceso a la educación superior. La expansión de la clase media coincidió con un significativo incremento en el acceso a la educación superior (véase el gráfico 5.6). Mientras que a mediados de la década de 1990 los países andinos tenían tasas de matrícula de nivel superior que no excedían el 30%, en 2016 este indicador alcanzó un 70% en Perú 70%, un 60% en Colombia y un 47% en Ecuador. En Bolivia la cobertura creció entre los años 1996 y 2007, alcanzando en este último año un 38%. El mayor acceso a la educación superior fue especialmente pronunciado en la población de clase media. La evidencia proveniente de las encuestas de hogares de los países andinos muestra que, durante el período 2000-16, el crecimiento del número de personas de clase media con educación superior ascendió al 248% en Bolivia, al 368% en Colombia, al 353% en Ecuador y al 300% en Perú.

La mayor demanda de servicios sociales derivada del crecimiento de la clase media podría ejercer presión sobre la oferta de servicios públicos. A pesar de que la importancia relativa de la educación pública respecto de la educación privada disminuye a medida que aumenta el nivel de ingresos, los hogares de clase media recurren en gran medida al sistema público. En los países andinos, la proporción de estudiantes provenientes de la clase media vulnerable que asisten a instituciones públicas supera el 80%. En el caso de la clase media consolidada, esta proporción oscila alrededor del 65% en Colombia y del 85% en Perú. Además, existe una importante demanda de servicios de salud pública o subsidiada en la clase media. En Colombia el 58% de los adultos de clase media vulnerable y el 21% de los de clase media consolidada están afiliados al régimen subsidiado de salud. En Perú el 49% de los adultos de la clase vulnerable y el 19% de la clase consolidada están afiliados al Seguro Integral de Salud. De manera similar, en Bolivia la utilización de establecimientos públicos es muy alta para la clase media. En 2017 el 30% de quienes formaban parte de la clase vulnerable y el 22% de aquellos individuos pertenecientes a la clase media consolidada acudieron a un establecimiento público de salud.

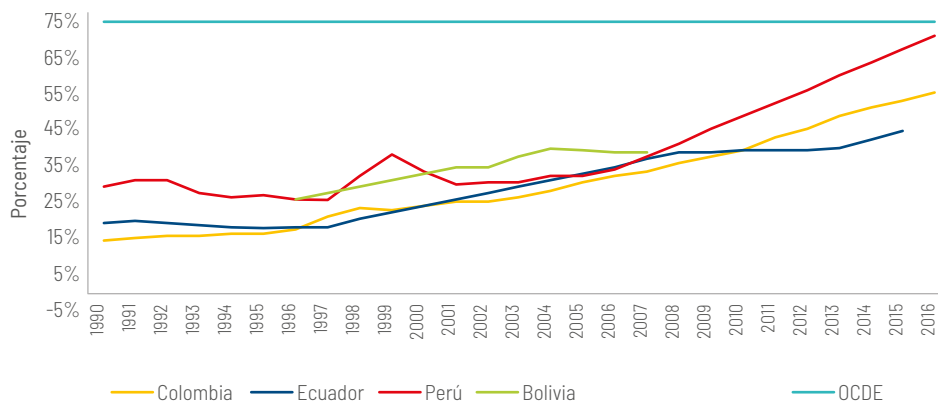
Gráfico 5.5: Aspiraciones educativas en Ecuador, por nivel socioeconómico (porcentaje de respuestas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Calidad de Vida.

Nota: Se omite a la población que no informó sus aspiraciones educativas.

Gráfico 5.6: Tasa de matrícula en educación superior (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a UNESCO (2019).

La mayor demanda de servicios sociales puede traer fuertes presiones en materia de gasto si la expansión de la clase media no viene acompañada de mayores contribuciones al fisco.

De hecho, como se discute más adelante, la alta informalidad en el mercado de trabajo de gran parte de los trabajadores de clase media, que varía según el país, pero puede ser superior a un tercio, se traduce en muy bajos niveles de cotización a la seguridad social. Esto podría estar mediado por una autopercepción de pobreza entre los hogares de clase media. En Ecuador, país para el que se dispone de datos, el 22% de los encuestados de la clase media consolidada se consideran pobres o muy pobres. En el caso de la clase vulnerable, esta proporción asciende al 48%. Así, una porción significativa de la clase media vulnerable es receptora de subsidios antipobreza. En Colombia, una cuarta parte de los hogares de clase media vulnerable recibe el subsidio de Familias en Acción. En Ecuador, en 2014, uno de cada cinco hogares de la clase vulnerable recibía el Bono de Desarrollo Humano (BDH).¹³

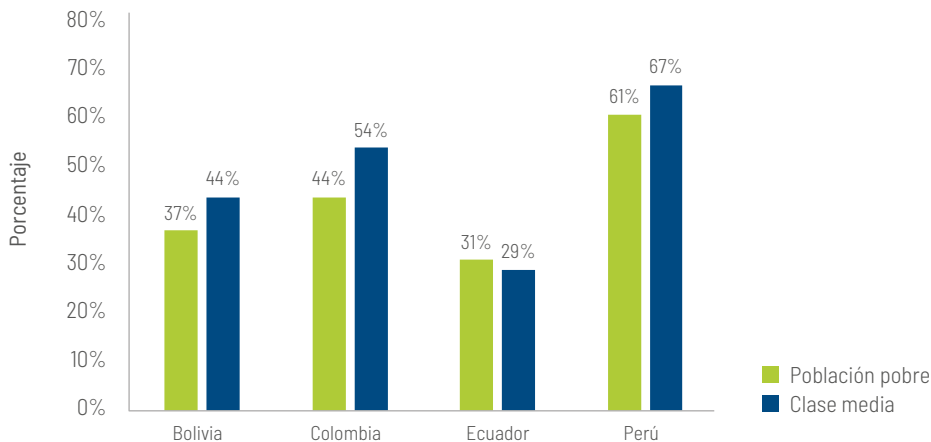


Si en el gobierno no hay capacidad para responder a la demanda de servicios sociales de manera satisfactoria, se corre el riesgo de que surja descontento entre la clase media.

Si en el gobierno no hay capacidad para responder a la demanda de servicios sociales de manera satisfactoria, se corre el riesgo de que surja descontento entre la clase media.

La evidencia para los países andinos apunta en esta dirección. Por ejemplo, los datos de Latinobarómetro muestran que la insatisfacción con el funcionamiento de la educación pública es alta entre la clase media en los países andinos, en particular en Colombia y Perú, y que estos niveles de insatisfacción superan los que tienen los hogares pobres (véase el gráfico 5.7). Por otra parte, esta evidencia también muestra que en Bolivia el 53% de la clase media vulnerable y el 62% de la clase media consolidada tienen poca o ninguna confianza en el gobierno. En Colombia, estas proporciones ascienden al 82% y al 84%, respectivamente; en Ecuador, al 64% y al 61%, y en Perú, al 82% y al 80%, respectivamente.

Gráfico 5.7: Población insatisfecha con el funcionamiento de la educación pública en la región andina, por estrato socioeconómico (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2015.

En resumen, la expansión de la clase media constituye un logro social indiscutible que los países andinos deben celebrar. Sin embargo, su consolidación requiere un arduo esfuerzo. La expansión de la clase media ha implicado mejoras en la calidad de vida de buena parte de la población y puede, incluso, derivar en más crecimiento a largo plazo, gracias sobre todo a mayores niveles de consumo e inversión en capital humano. No obstante, la sostenibilidad de los avances se ve amenazada. Como se discute en el resto del capítulo, atender estos retos requiere repensar las políticas sociales, orientándolas a los objetivos de estabilidad económica y resiliencia que son fundamentales para consolidar la clase media. Ello también implica la construcción de consensos políticos de largo plazo, pues muchas de las medidas aquí propuestas se dirigen a atender disyuntivas difíciles y por ende requieren una importante capacidad de gestión política.

Problemática¹⁴

Falta de aseguramiento de la clase media

Consolidar la clase media significa evitar su retroceso a la pobreza, lo que hace de la resiliencia a los shocks un objetivo fundamental. La exposición a varios tipos de riesgos puede generar fluctuaciones en el ingreso y el consumo de los trabajadores y sus familias, comprometiendo, por consiguiente, la consolidación buscada. Algunos riesgos son naturales, como el envejecimiento o el deceso de un miembro de la familia; otros son el resultado de fenómenos económicos, como los cambios en la demanda de trabajo, que podrían generar desempleo. Debido a que intervienen diversas fallas de mercado, es difícil mitigar el impacto de estos riesgos a través de mecanismos privados.¹⁵ Ello amerita la existencia de mecanismos institucionales públicos de mitigación de riesgos, como los sistemas de seguridad social. Estos sistemas buscan proteger a los ciudadanos de ciertos riesgos, tales como: enfermedad, desempleo y longevidad o pobreza en la vejez, por lo cual se componen de subsistemas de salud, pensiones/jubilaciones y beneficios para desempleo, entre otros. En la región andina los diseños de los sistemas de seguridad social son muy variados. El cuadro 5.4 describe las características principales de los subsistemas que cubren los riesgos de pérdida de empleo, pobreza en la vejez y enfermedad y que son el foco de este capítulo.¹⁶

Existen tres instrumentos en la región para cubrir los riesgos de pérdida de empleo: la indemnización por despido, el seguro de desempleo, y la cesantía o cuenta individual. El primer instrumento, la indemnización por despido, se utiliza en todos los países andinos, y consiste en la entrega de una suma fija y única de dinero por parte del empleador al trabajador en el momento de su desvinculación; el monto de la suma entregada depende del tiempo trabajado. El segundo instrumento, el seguro de desempleo, es un beneficio monetario que se otorga a aquellos trabajadores que pierden su empleo de manera temporal. El objetivo de este instrumento es reemplazar parcialmente el salario perdido, y se financia con recursos estatales o fondos colectivos que mutualizan el riesgo.

14 El diagnóstico sobre los sistemas de seguridad social y el desarrollo de las propuestas que se presentan en este capítulo: González-Velosa, C. y Robalino, D. "Hacia Mejores Mecanismos de Protección de Riesgos para la Clase Media. Un análisis para los países andinos". De próxima publicación.

15 Ejemplos de estas fallas son los problemas de selección adversa y riesgo moral, las restricciones de liquidez o los sesgos psicológicos que limitan la demanda de estos seguros incluso entre quienes tienen capacidad financiera para tomarlos.

16 Se dejan de lado los componentes para cubrir otro tipo de riesgos, como accidentes laborales o invalidez, pues dada su complejidad, exceden el alcance de este capítulo.

Esta mutualización consiste en que los aportes de los trabajadores con empleo financian los beneficios de los trabajadores desempleados. El tercer instrumento, la cesantía o cuenta individual, se financia a partir de ahorros individuales acumulados por los trabajadores a través de descuentos en la nómina. Al momento de la desvinculación, pueden acceder a la suma alzada acumulada. Como se puede apreciar en el panel A del cuadro 5.4, los países andinos varían en cuanto a la utilización de estas tres herramientas.

Para cubrir el riesgo de pobreza en la vejez, los países andinos han empleado, en diferente grado, tres herramientas: sistemas pensionales de beneficios definidos, sistemas pensionales de contribución definida, y pensiones no contributivas,¹⁷ que suelen financiarse a través de aportaciones de los empleadores, de los empleados y del gobierno. Primero está **el sistema pensional de beneficios definidos**, que determina el monto de las pensiones/jubilaciones a través de una regla basada en el historial de contribuciones del trabajador. Esta regla se puede establecer en referencia al último salario o a un período más amplio.¹⁸ Dado que la regla es predeterminada, el monto de la pensión/jubilación no depende del rendimiento de las inversiones. En todos los países andinos, los sistemas de beneficios definidos tienen como administrador y pagador de las pensiones/jubilaciones a entidades del sector público. En segundo lugar, están **los sistemas pensionales de contribución definida**, en los que el cotizante realiza aportes a una cuenta individual, y el valor de los activos acumulados al momento del retiro determina el monto de la pensión/jubilación. En la región andina, la administración y el pago de las pensiones/jubilaciones bajo los sistemas de contribución definida están a cargo de administradoras privadas. Tanto en los sistemas de beneficios definidos como en los de contribución definida, los países andinos han establecido niveles de pensión/jubilación mínima, que están garantizados para los trabajadores que cumplen criterios de elegibilidad. Estas pensiones mínimas se financian, según el caso, a través de recursos del erario o mediante fondos de solidaridad. Finalmente, hay **pensiones no contributivas**, que constituyen mecanismos antipobreza dirigidos a adultos mayores de bajos recursos con cargo al presupuesto de la nación. El panel B del cuadro 5.4 muestra cómo estas herramientas se combinan de diferentes maneras en la región. Colombia y Perú representan una excepción

17 Además de los sistemas aquí descritos, los países andinos cuentan con varios regímenes especiales; por ejemplo, para docentes y fuerza pública. Si bien estos pueden tener un alto costo fiscal, son pequeños en cuanto a cobertura. En Colombia, además, hay un sistema de contribuciones voluntarias para trabajadores de altos ingresos (BEPS: Beneficios Económicos Periódicos) que también tiene baja cobertura.

18 Por ejemplo, la regla puede tener en cuenta los últimos 10 años de contribuciones.

en la región andina, y en general en ALC, porque tienen sistemas de cotización definida y sistemas de beneficios definidos que operan en paralelo.

Cuadro 5.4: Instrumentos de los países andinos para manejar los riesgos de desempleo y pobreza en la vejez

	Panel A Manejo del riesgo de desempleo		
	Seguro de desempleo	Cesantía/cuentas individuales	Indemnización por despido
Bolivia			X
Ecuador	X	X	X
Colombia	X	X	X
Perú		X	X
	Panel B Riesgo de pobreza en la vejez: pensiones/jubilaciones		
	Contribución definida	Beneficios definidos	Pensiones no contributivas
Bolivia	X		X (Renta Dignidad)
Ecuador		X	X (Pensión para Adultos Mayores)
Colombia	X	X	X (Colombia Mayor)
Perú	X	X	X (Pensión 65)

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del aseguramiento en salud, la estructura de los países andinos es considerablemente compleja. Dicha complejidad se refleja no solo en la existencia de diferentes programas y mecanismos de financiamiento, sino también en las distintas formas de organización de la oferta de servicios de salud. En este capítulo nos limitamos a describir la cobertura y el financiamiento de los principales regímenes del seguro social de salud. Por lo tanto, no analizamos la organización de la oferta de servicios de salud, los mecanismos de contratación y pago, ni problemas relacionados con la eficiencia del sistema de salud y la calidad de sus servicios.

En términos generales, los países de la región andina combinan tres tipos de seguros: 1) seguros contributivos, financiados total o parcialmente por cotizaciones; 2) seguros no contributivos, y 3) servicios nacionales de salud que proveen cobertura a quienes no forman parte de los dos primeros.¹⁹ En Bolivia, el principal seguro contributivo es la Caja Nacional de Salud. Existen, además, programas no contributivos para madres en edad reproductiva, niños y ancianos, que son manejados por el Ministerio de Salud. En Colombia, el Sistema General de Seguridad Social en Salud es más integrado y tiene tres tipos de beneficiarios: los afiliados al régimen contributivo, los afiliados al régimen subsidiado, y otros afiliados que incluyen, por ejemplo, las poblaciones pobres que no están registradas en el sistema de subsidios o los migrantes sin capacidad de pago. En Ecuador, como en el caso de las pensiones y del seguro de desempleo, el seguro de salud está manejado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) e incluye tres pilares: el régimen general para los asalariados formales, el régimen voluntario, y el Seguro Social Campesino, que es un régimen prácticamente no contributivo. Quienes no están afiliados al IESS pueden recibir atención médica a través de los centros de salud y hospitales del Ministerio de Salud. Finalmente, en el sistema peruano existen dos regímenes principales: EsSalud, que es el régimen contributivo, y el Seguro Integral de Salud (SIS) que es el régimen no contributivo. Como en Colombia, quienes no tienen acceso a estos programas, reciben atención a través de las instituciones del Ministerio de Salud. En todos los países existen además regímenes especiales para las fuerzas armadas, la policía, y/o ciertos funcionarios públicos (véase el cuadro 5.5).

Desafortunadamente, en los países andinos los diseños de los sistemas de seguridad social no responden a la realidad del mercado laboral. Los sistemas contributivos de pensiones/jubilaciones, salud y protección frente al desempleo se basan en un modelo en el que los beneficios son financiados

por contribuciones obligatorias al empleo asalariado, esto es, se basan en un modelo “bismarckiano”,²⁰ en el que tanto el empleador como el empleado hacen contribuciones a la seguridad social que se descuentan de la nómina. Este modelo ha sido pensado para economías en las que la mayoría de la fuerza laboral es asalariada en el sector formal. Pero este no es el caso de los países andinos, en los que una porción significativa de trabajadores, incluso de clase media, son cuentapropistas o asalariados en empresas informales de baja productividad. Como se puede ver en el panel A del gráfico 5.8, el trabajo por cuenta propia está lejos de ser un atributo exclusivo de la población pobre; por el contrario, caracteriza a una proporción importante de la clase media de la región.²¹ La proporción de trabajadores de clase media vulnerable que trabajan por cuenta propia oscila entre el 33% para Ecuador y el 44% para Colombia. En el caso de la clase media consolidada, esta proporción asciende al 25% para Ecuador y al 36% para Bolivia. Además, la informalidad es prevalente: la proporción de trabajadores de clase media vulnerable que gana menos de un salario mínimo supera el 40%, y menos de un tercio cotiza al sistema de pensiones/jubilaciones (panel B del gráfico 5.8).



En los países andinos los diseños de los sistemas de seguridad social no responden a la realidad del mercado laboral.

20 Este modelo de seguridad social suele describirse como “bismarckiano”, haciendo alusión al primer sistema de seguridad social para la vejez creado por Otto von Bismarck en Alemania en el siglo XIX. Para más detalles sobre las restricciones que tiene en economías informales, véase Pagés, Rigolini y Robalino (2013).

21 Daude et al. (2017) documentan este mismo patrón para América Latina y el Caribe (ALC).

Cuadro 5.5: Sistemas de salud en los países andinos

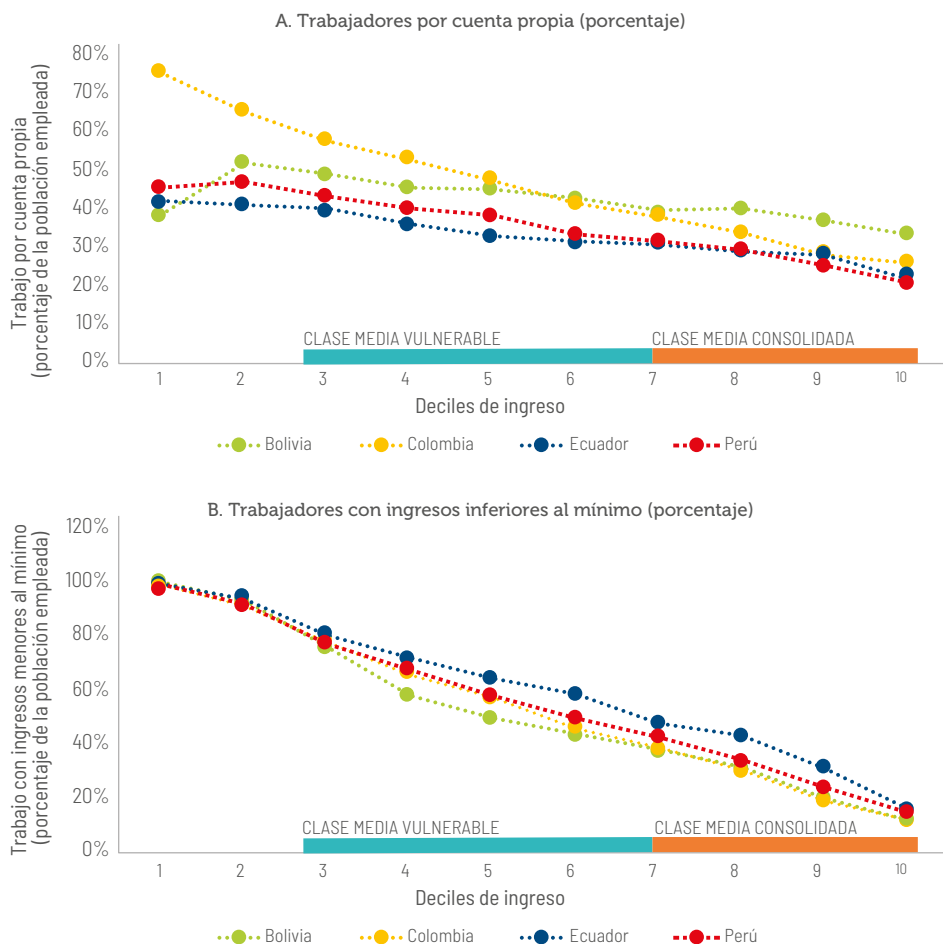
	Sistema Nacional de Salud	Seguro de Salud	Seguro de Salud no Contributivo
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Población sin cobertura, trabajadores del sector formal y beneficiarios, mujeres en edad fértil, menores de 5 años y adultos mayores. • Financiamiento: Recursos del gobierno nacional, donaciones, créditos externos, Participación Tributaria Municipal y Fondo Solidario Nacional. • Administración: Ministerio de Salud y Deportes, Servicio Departamental de Salud y redes municipales y departamentales de salud. • Beneficios: Servicios básicos gratuitos para quienes no tienen seguro de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Trabajadores formales o independientes y sus beneficiarios directos. • Financiamiento: Contribuciones de los empleadores, trabajadores y el gobierno. • Administración: Hospitales y clínicas de las Cajas de Salud. • Beneficios: Cobertura para enfermedades comunes, maternidad y riesgos profesionales del afiliado y sus beneficiarios; subsidios en especie; medicamentos, atención médica y odontológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Mujeres en edad fértil, menores de 5 años, adultos mayores, personas sin capacidades en áreas rurales. • Financiamiento: Recursos gubernamentales y donaciones y créditos. • Administración: Ministerio de Salud y Deportes, Servicios Departamentales de Salud, Directorio Local de Salud, y hospitales y centros de salud del Ministerio de Salud y Deportes, Servicios Departamentales de Salud y Directorio Local de Salud. • Beneficios: Contingente al tipo de población. Atención médica básica.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Afiliados al Régimen Contributivo y Subsidiado y participantes vinculados. • Financiamiento: Aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), Sistema General de Participaciones, IVA a licores e impuesto al consumo de cerveza y Loterías y Chance. • Administración: Ministerio de Salud y Protección Social, Entidades Promotoras de Salud e Instituto Prestador de Salud. • Beneficios: Servicios del Plan Obligatorio de Salud (POS). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Empleados, independientes, pensionados, jubilados y sus dependientes. • Financiamiento: Aportes al SGSSS (tasa de cotización del 12,5%). • Administración: EPS e IPS. • Beneficios: Servicios del POS, subsidio en caso de incapacidad o licencia de maternidad y afiliación gratuita de familiares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Personas clasificadas en los niveles I o II del SISBEN y poblaciones especiales prioritarias. • Financiamiento: Recursos de esfuerzo propio de entidades territoriales, Sistema General de Participaciones y subcuenta de solidaridad de Adres. • Administración: EPS e IPS y entidades territoriales. • Beneficios: Servicios del POS.

Cuadro 5.5: Sistemas de salud en los países andinos (continuación)

	Sistema Nacional de Salud	Seguro de Salud	Seguro de Salud no Contributivo
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Población no asegurada o no asalariada afiliada. • Financiamiento: Presupuesto General del Estado. • Administración: Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Contraloría General del Estado, y hospitales y establecimientos ambulatorios del MSP. • Beneficios: Diagnóstico, tratamiento y medicamentos básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Miembros de las fuerzas armadas, policía y familias, trabajadores del sector formal y campesinos y población con capacidad de pago. • Financiamiento: Aportación individual obligatoria de afiliados (tasa de cotización del 5,7%) y contribución del Estado. • Administración: Proveedores privados en contrato con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, y hospitales y dispensarios públicos. • Beneficios: Asistencia médica integral (consultas, medicina preventiva y subsidios). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Población sin recursos. • Financiamiento: Presupuesto General del Estado. • Administración: MSP, MIES y hospitales y establecimientos ambulatorios de ambos ministerios. • Beneficios: Contingente al tipo de población. Atención médica básica.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Afiliados a EsSalud, EPS, y dependientes, afiliados a SIS y miembros de fuerzas armadas o policiales y dependientes. • Financiamiento: Impuestos, cuotas de recuperación y donaciones y transferencias. • Administración: Ministerio de Salud (MINSA) y hospitales y dependencias de salud del MINSA. • Beneficios: Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Trabajadores del sector formal, militares y policías y población con capacidad de pago. Cada uno junto con sus dependientes. • Financiamiento: Aportes de empleadores (tasa de cotización del 9%) y de jubilados (tasa de cotización del 4% de la remuneración asegurable). • Administración: Hospitales (militares y de EsSalud). • Beneficios: Plan específico de salud con cobertura de todas las necesidades sanitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Personas en situación de pobreza. • Financiamiento: Recursos gubernamentales y donaciones y contribuciones. • Administración: MINSA, hospitales y Direcciones Regionales de Salud. • Beneficios: Acceso al PEAS.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5.8: Trabajo por cuenta propia e informalidad en la clase media de la región andina

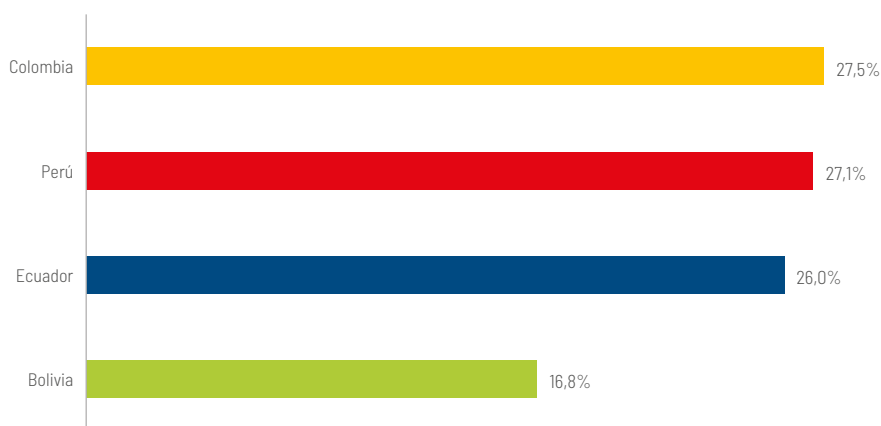


Fuente: González-Velosa y Robalino (de próxima publicación).

Si bien hay grandes variaciones en el diseño de los sistemas de seguridad social entre los países andinos, la baja cobertura es un problema generalizado. De hecho, la mayor parte de los adultos mayores de los países andinos no tienen cubierto el riesgo de longevidad a través de la seguridad social. En Colombia y Bolivia solo el 27% de los adultos mayores de 65 años cuentan con una pensión contributiva. En Ecuador y Bolivia esta proporción es incluso menor (véase el gráfico 5.9). Dado el contexto de envejecimiento acelerado que enfrentan los países andinos en la región, estos bajos niveles de cobertura pueden disminuir. En el caso de la protección contra el desempleo, la cobertura también es muy baja. Aunque no existen indicadores explícitos de beneficios de desempleo en la región, el porcentaje de

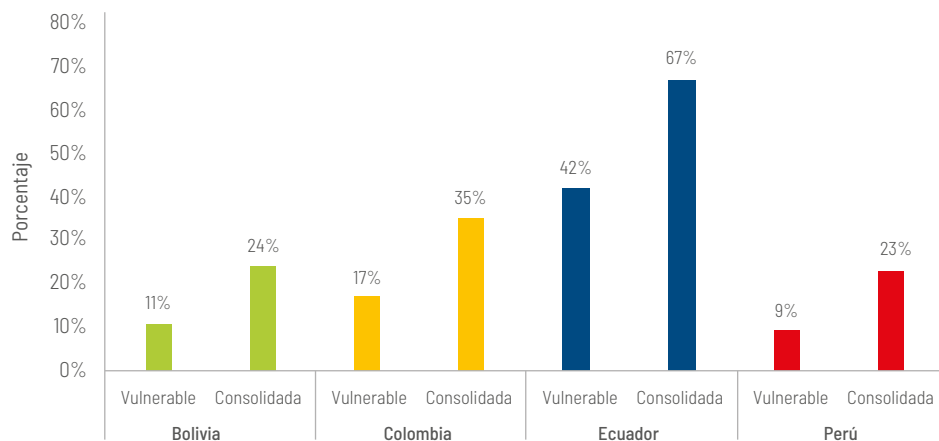
trabajadores con un contrato permanente es una buena variable *proxy* debido a que, en todos los casos, son principalmente ellos los que tienen derecho a una indemnización por la finalización del servicio. Como se puede apreciar en el gráfico 5.10, salvo por la clase media consolidada en Ecuador, los trabajadores de clase media y vulnerable con contratos permanentes son una minoría en todos los países andinos.

Gráfico 5.9: Porcentaje de adultos mayores de 65 años que reciben una pensión contributiva, 2017



Fuente: SIMS-BID, con base en encuestas de hogares.

Gráfico 5.10: Porcentaje de trabajadores de clase media con contrato permanente



Fuente: SIMS-BID con base en encuestas de hogares.

Incluso los trabajadores formales de clase media que tienen protección durante el desempleo y cuentan con pensiones/jubilaciones pueden no estar suficientemente protegidos. Por ejemplo, los sistemas de beneficios definidos de Ecuador y Colombia adolecen de problemas de sostenibilidad. Por su parte, los sistemas de contribución definida enfrentan retos de viabilidad; pueden ofrecer pensiones/jubilaciones con montos insuficientes o, como en el caso de Colombia, no asegurar contra el riesgo de longevidad, dado que muchos pensionados/jubilados reciben beneficios de retiro que no son vitalicios. En el caso de la protección contra el desempleo, la cobertura de riesgo en los países andinos también es limitada. Por ejemplo, la herramienta más extendida para compensar los efectos del desempleo es la indemnización por despido, que tiene importantes deficiencias como protector de los ingresos de los trabajadores, pues el pago que recibe el trabajador es proporcional a su antigüedad en la empresa y, por lo tanto, no guarda relación con el tiempo que estará desempleado.

Por otra parte, la efectividad de los sistemas de seguridad social se ve afectada por varias debilidades institucionales y de diseño. En primer lugar, hay un problema generalizado de fragmentación: cada país tiene múltiples programas con objetivos y criterios de focalización que no siempre están sincronizados, lo cual genera inequidades, mayores gastos administrativos y la ausencia de una visión integral del sistema. El problema de fragmentación dificulta el diseño coherente de políticas e implica que, en términos generales, los trabajadores tengan diferentes derechos y obligaciones según su tipo de vinculación laboral. Las pensiones/jubilaciones en Perú y Colombia constituyen un ejemplo notable, pues en estos países la existencia de dos regímenes contributivos (uno de beneficios definidos y otro de contribución definida) operando en competencia y con reglas distintas, implica que dos trabajadores con idénticos historiales de cotización pueden tener beneficios jubilatorios muy diferentes. En segundo lugar, los esquemas institucionales, en general, no se ajustan a las realidades financieras ni demográficas, y tampoco hacen explícitos sus beneficios y costos. En los países andinos no es frecuente ajustar las coberturas y/o beneficios de la seguridad social sobre la base de estimaciones explícitas de los costos de estas expansiones. Un claro ejemplo de este caso es el seguro social ecuatoriano.

A continuación, se ahonda en la problemática que existe en los países andinos en cuanto a la falta de aseguramiento contra el desempleo y la longevidad.

Falta de aseguramiento contra el desempleo

Los trabajadores independientes o asalariados en empresas informales, e incluso aquellos trabajadores formales con contratos a corto plazo, o que transitan entre el trabajo formal y el informal, no tienen un mecanismo institucional público de protección del ingreso. En Colombia, los trabajadores independientes pueden afiliarse voluntariamente al sistema de cuentas de ahorro individual, pero menos del 8% lo ha hecho. Esto se puede explicar, en parte, por la alta tasa de cotización requerida, la cual corresponde al 8,33% del salario declarado. En Ecuador, los afiliados voluntarios a la seguridad social (pensiones y salud) están excluidos por ley de los programas de desempleo. Así, paradójicamente, los trabajadores sin empleo estable en los países andinos, que por ende son los más expuestos al riesgo de desempleo o a fluctuaciones en su ingreso, y que posiblemente tengan menor acceso a mecanismos de ahorro privado, no tienen acceso a un sistema público que les permita suavizar su consumo.

En el caso de las indemnizaciones por finalización del servicio, el diseño del sistema hace que sea un instrumento inadecuado para proteger el ingreso de las clases medias en los países de la región. Las indemnizaciones por servicio operan a través del empleador, lo cual implica que todos los trabajadores por cuenta propia están desprotegidos. Asimismo, los trabajadores asalariados en pequeñas empresas de baja productividad, las cuales difícilmente pueden aplicar el código de trabajo o las leyes de seguro social, también se mantienen fuera del sistema. Otra limitación relevante es que ninguno de los países tiene regulaciones que exijan a las empresas crear reservas para cubrir el pago de indemnizaciones por finalización del servicio, o mutualizar el riesgo al que están expuestos. Así, los trabajadores no están del todo asegurados en caso de desempleo: incluso si la legislación de bancarrota priorizara los pagos a los empleados, las empresas que redujeran su personal por razones financieras podrían no tener los recursos necesarios para pagar las indemnizaciones.

Los seguros de desempleo podrían adaptarse para asegurar voluntariamente a los trabajadores independientes o informales, pero esto tiene limitaciones. Los trabajadores que decidieran asegurarse de manera voluntaria serían posiblemente los de mayor riesgo de desempleo. Este fenómeno, conocido como selección adversa, encarecería el costo del seguro. Además, el seguro puede crear un problema de riesgo moral, en el que se incentivan comportamientos no deseados. Por ejemplo, podría incitar a las personas a declararse en situación de desempleo de manera voluntaria, alargar el periodo de desempleo, o trabajar de

manera informal.²² Este puede ser un problema importante en el caso de las personas que realizan trabajos de baja productividad y alta volatilidad en el ingreso, o de aquellos que trabajan con contratos de duración determinada y de corto plazo.

Los programas de cuentas individuales de ahorro reducen los problemas de selección adversa y riesgo moral. Sin embargo, la falta de mutualización de riesgos hace que estos programas tengan un costo más elevado que el de los seguros de desempleo. Además, es probable que los ahorros sean insuficientes para la mayoría de los trabajadores de clase media vulnerable.²³ En efecto, para poder acumular ahorros equivalentes a un mes de ingreso en un período de un año, un trabajador tendría que contribuir con aproximadamente un 8% de su ingreso mensual (una tasa de contribución similar a la de los sistemas de Colombia y Perú). Otorgar beneficios equivalentes a una tasa de reemplazo del 70% por tres meses, requeriría 2,1 meses de ahorro ($0,7 \times 3$), o un poco más de dos años de contribuciones. Durante ese período, el trabajador no estaría debidamente asegurado. En general, si el riesgo de perder el empleo es alto y la duración del desempleo es extensa, la capacidad de acumular fondos de manera individual por parte de los trabajadores será limitada, al igual que la protección que estos ahorros puedan proveer.²⁴ Por eso existe la necesidad de complementar las cuentas de ahorro individual con otros recursos, que pueden ser estatales o préstamos de acumulación futura. Países como Chile han introducido subsidios para complementar las cuentas de ahorro individual, pero estos no conllevan una reducción de la tasa de contribución. Además, estos subsidios son financiados, en parte, con impuestos sobre el trabajo a cargo del empleador. Este tipo de diseño no podría aplicarse en el caso de los trabajadores independientes.

Falta de aseguramiento en los riesgos de la longevidad

Como se mencionó anteriormente, en los países andinos hay un severo déficit de cobertura en materia de pensiones/jubilaciones. Ahora bien, ampliar la cobertura a través de los sistemas de beneficios definidos de Colombia, Ecuador y Perú sin redefinir su diseño actual es problemático, dadas las serias dificultades de sostenibilidad financiera. En estos sistemas, las reglas que determinan el monto de una pensión/jubilación bajo el régimen de beneficios definidos no siguen principios actuariales básicos, lo que implica que hay una diferencia importante entre el valor

22 Véase Kuddo, Robalino y Weber (2015) para un resumen de la literatura.

23 Kuddo, Robalino y Weber (2015).

24 Micco y Repetto (2011).

de las contribuciones y el de los beneficios. Se otorgan beneficios relativamente altos incluso cuando los períodos de aporte son cortos y, por lo tanto, hay subsidios implícitos bastante generosos. Así pues, con cada nuevo trabajador que entra al sistema se acumula una deuda implícita. Además, los subsidios son muy regresivos, como documenta un estudio reciente del BID. En Ecuador, por ejemplo, los trabajadores con ingresos equivalentes a cuatro o cinco veces el salario formal promedio reciben subsidios que, en valor presente neto, exceden US\$450.000. En contraste, los subsidios para los trabajadores que reciben el salario promedio equivalen a US\$200.000 o menos²⁵ (Altamirano et al., 2019).

Los sistemas de contribución definida podrían expandirse sin comprometer la situación fiscal del país; sin embargo, adolecen de un problema de viabilidad al momento del retiro.

Los sistemas de contribución definida tienen la virtud de vincular, directamente, los beneficios a las contribuciones, y hacer más transparente cualquier subsidio que exceda el monto de lo que es actuarialmente justo. Esto facilita su ampliación sin que se afecte negativamente el fisco, y puede incentivar la afiliación y el ahorro. Sin embargo, existen problemas de viabilidad al momento del retiro. Muchos trabajadores tienen dificultades para acumular los recursos requeridos para financiar una pensión/jubilación suficiente.²⁶ Lo anterior puede ilustrarse con los casos de Colombia, Bolivia y Perú, en donde los trabajadores que cotizan menos de 35 años, incluso aquellos de ingresos medios, no logran financiar el valor de la pensión/jubilación mínima. Además, los sistemas de Colombia y Perú, están aquejados de problemas estructurales que limitan la oferta de productos de retiro que aseguren de manera vitalicia a quien se jubila. Idealmente, al momento del retiro, los afiliados deben transformar el capital acumulado con sus cotizaciones en rentas vitalicias: productos que otorgan una mesada por toda la vida del pensionado/jubilado, sin importar su longevidad. Dado los patrones de comportamiento que conducen a que las personas subestimen los riesgos de longevidad y valoren más los ingresos en el presente que la protección en el futuro, la oferta de rentas vitalicias debería incentivarse o, incluso, ser obligatoria. Sin embargo, en Colombia el mercado de rentas vitalicias para la vejez no ha logrado desarrollarse, por lo que la mayor parte de los afiliados recibe un producto de retiro (conocido como retiro programado) que otorga una mensualidad que puede agotarse antes del final de su vida.²⁷ En Perú, a partir

25 Cifras según la paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2014. El valor exacto de los subsidios varía según el género.

26 Por suficiente se entiende, por ejemplo, que el monto de la pensión/jubilación no implique una caída muy pronunciada respecto al ingreso laboral.

27 Véase Bosch et al. (2015).

de 2016, los afiliados de 65 años pueden retirar el 95,5% del capital acumulado en el fondo de pensiones. Este beneficio también se extiende a otros afiliados más jóvenes que cumplen con otro tipo de requisitos, asociados al desempleo o a altos niveles de acumulación. Este hecho ha enfrentado a los afiliados a un dilema complejo y los ha dejado expuestos a sesgos (por ejemplo, impaciencia, miopía, falta de educación financiera) que pueden implicar la desprotección en la vejez. Una encuesta reciente del BID muestra que el 92% de los trabajadores con saldos bajos y el 73% de los trabajadores con saldos altos retiraron la totalidad de los fondos. Más de la mitad de los trabajadores ha consumido el fondo a un ritmo mayor de lo que le habría permitido una renta vitalicia.²⁸

Los mecanismos redistributivos de los sistemas de pensiones/jubilaciones podrían estar generando costos a la formalidad y reduciendo los incentivos para cotizar. Los sistemas pensionales suelen fundarse en el principio de solidaridad, por lo que incorporan mecanismos redistributivos que subsidian parcial o totalmente los beneficios de algunos trabajadores. Como se mencionó anteriormente, todos los países definen pensiones o jubilaciones mínimas que, de no ser financiadas por los trabajadores de menos recursos, son garantizadas total o parcialmente por el sistema. Idealmente, estos subsidios se deberían pagar con recursos del presupuesto general, y no, como sucede en los países andinos, con impuestos sobre el trabajo que pueden desincentivar la formalidad laboral. Las pensiones mínimas, además, pueden reducir los incentivos para ahorrar. Por ejemplo, en Colombia y Perú, los trabajadores que ahorran entre 20 y 35 años reciben una pensión mínima; esto es un claro desincentivo para el ahorro de los últimos 15 años.

Falta de aseguramiento contra la enfermedad

El porcentaje de la población cubierta por los seguros contributivos o no contributivos varía a nivel de país y con el nivel de ingreso. En Colombia la cobertura es casi universal; más del 90% de la población de cada decil está afiliada a uno de los dos seguros de salud. Las tasas de cobertura también son relativamente altas en Perú, donde entre un 70% y un 80% de la población de cada decil de ingreso está afiliada al régimen contributivo o al no contributivo. En estos dos países las altas tasas de cobertura son el resultado de la expansión de los programas no contributivos, los cuales cubren entre el 80%-90% de la población pobre, y entre el 40%-70% de la clase media vulnerable. Por el contrario, en Bolivia y Ecuador la

mayor parte de la población está fuera de los programas contributivos, y depende de los servicios de salud ofrecidos por los centros de salud y hospitales públicos. En estos dos países, estudios recientes reportan problemas de acceso, y una menor calidad de la atención médica con respecto a la ofrecida por los seguros contributivos.²⁹

La baja cobertura de los seguros contributivos puede atribuirse, en parte, al mecanismo de financiamiento basado en cotizaciones sobre el ingreso.

Dichas cotizaciones pueden generar subsidios e impuestos implícitos, y pueden ser elevadas para trabajadores en empleos de baja productividad. En los países de la región estas contribuciones son una importante fuente de financiamiento, que representa cerca del 2% del PIB, o el 50% del gasto público en salud (véase el cuadro 5.6). Sin embargo, las cotizaciones no están asociadas al valor esperado de los servicios de salud a los que podrían acceder el afiliado y su familia. De hecho, los pagos que realiza el afiliado no varían según su edad, o su género, ni con el tamaño o la estructura demográfica de su familia. Por ejemplo, un trabajador joven de bajos ingresos y sin dependientes puede efectuar pagos que superan el valor esperado de sus servicios de salud (y estar, por lo tanto, pagando un impuesto); por otra parte, un trabajador de ingresos medios con una familia de cinco miembros puede pagar un monto inferior al valor esperado de los servicios de salud (un subsidio).³⁰ Esta redistribución implícita, y poco transparente, puede reducir los incentivos para afiliarse entre los trabajadores de bajo riesgo.³¹ Los trabajadores independientes de altos ingresos pueden voluntariamente no contribuir al sistema público por la baja probabilidad de utilización y demandar solamente servicios privados. Y en el caso de los trabajadores independientes de bajos ingresos, o aquellos que se desempeñan en pequeñas empresas informales de baja productividad, las tasas son relativamente altas.³² En Colombia, por ejemplo, la tasa de cotización asciende al 12,5% del ingreso, cifra de la cual un 8,5% es pagado por los empleadores de los trabajadores en relación de dependencia.³³ En Perú la tasa de cotización es del 9% para los trabajadores, y del 4%

29 Véase Ribe, Robalino y Walker (2012).

30 Cabe acotar que esta redistribución *sistemática* de ingreso entre grupos de diferente riesgo es distinta de la redistribución *aleatoria* entre grupos con riesgos similares, que es la esencia de un sistema de *mutualización* de riesgos. Como se discute más adelante, los mecanismos redistributivos son fundamentales dentro de un seguro de salud, pero es posible diseñarlos de manera más transparente y con menores distorsiones en el mercado de trabajo.

31 Véase Fischer, Frölich y Landmann (2018).

32 Aunque la afiliación es obligatoria, resulta difícil controlarla.

33 En el caso de los trabajadores dependientes, el empleador paga un 8,5% y el trabajador un 4%. En el caso de los pensionados sin ingresos adicionales a su pensión, la tasa de cotización es del 12%.

para los jubilados. En Ecuador, la tasa de cotización es del 5,71% y la pagan los empleadores en el caso de los trabajadores dependientes.³⁴

Cuadro 5.6: Gasto en salud y fuentes de financiamiento en los países andinos

	Gasto en salud			Financiamiento	Gasto público
	Público	Privado	Total	del Presupuesto General	Contribuciones a la seguridad social
Bolivia	5%	2%	7%	3%	2%
Colombia	5%	1%	6%	2%	2%
Ecuador	4%	3%	7%	3%	2%
Perú	4%	1%	5%	2%	2%

Fuente: Cuentas Nacionales de Salud; Organización Mundial de la Salud (OMS).

La estructura del seguro de salud en los países andinos puede no ser financieramente sostenible ni ofrecer suficiente protección para los trabajadores pobres y las clases medias vulnerables. En Colombia y Perú, los actuales mecanismos de financiamiento y la existencia de regímenes no contributivos pueden estar reduciendo los incentivos para cotizar a la seguridad social; los programas no contributivos generan un impuesto implícito sobre el trabajo formal.³⁵ Al no existir opciones intermedias, los trabajadores pagan la cotización total o no pagan nada, e incluso aquellos con cierta capacidad de pago pueden elegir no afiliarse a los seguros contributivos. Sin cambios estructurales en el mercado de trabajo, puede que los regímenes no contributivos continúen expandiéndose. Conforme aumentan los costos en el sector de la salud, como resultado de cambios tecnológicos, epidemiológicos, y por el envejecimiento de la población, estos regímenes pueden volverse financieramente insostenibles.³⁶ En Bolivia, y especialmente en Ecuador, hay menos incentivos para permanecer fuera de la

34 Como se discute más adelante, tasas de cotización más bajas y/o menores impuestos implícitos pueden no ser suficientes para garantizar que todas las personas se afilien. Es también necesario repensar los mecanismos administrativos de registro y recaudación de cotizaciones.

35 Véase Camacho, Conover y Hoyos (2016) para el caso colombiano; Aterido, Hallward-Driemeier y Pagés (2011) para el Seguro Popular de México; Wagstaff y Manachotphong (2012) para Tailandia.

36 Véase el capítulo 2 en Cotlear et al. (2015).

seguridad social. Sin embargo, es muy difícil que los trabajadores vulnerables y de bajos ingresos puedan financiar las cotizaciones necesarias, por lo cual dependen de los servicios de los centros de salud y hospitales públicos, donde los problemas de acceso y calidad de la atención médica son mayores que en el caso de los regímenes contributivos.

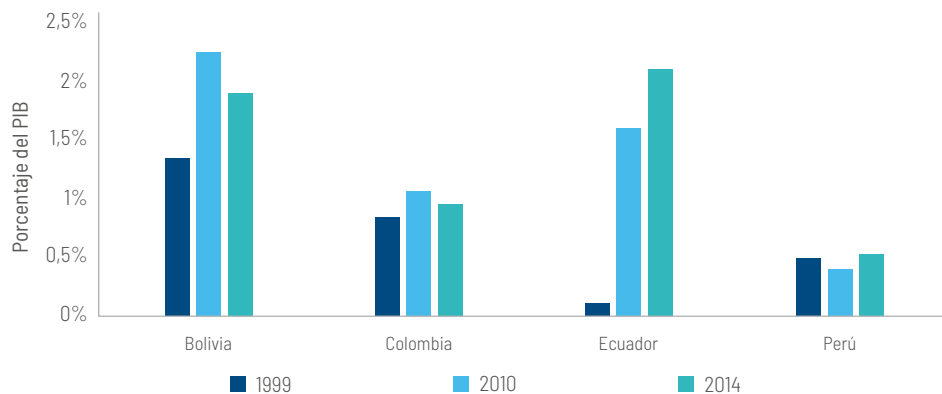
Demanda de servicios sociales de calidad: el caso de la educación superior

Como se mencionó anteriormente, la expansión de la clase media trajo consigo un incremento de la demanda de servicios sociales. Por razones de profundidad y alcance, en este capítulo nos enfocamos en el caso específico de la mayor demanda de educación superior, una herramienta emblemática de movilidad social y de las aspiraciones de la clase media.³⁷

Dadas las aspiraciones de la creciente clase media, es poco probable que la demanda en cuanto a cobertura de educación superior se detenga. En este sentido, un reto importante es el financiamiento. A diferencia de lo que sucede con la educación básica, en los países andinos el acceso gratuito y universal a la educación superior no es un mandato nacional. Por lo tanto, financiar su expansión requiere esfuerzos conjuntos entre el gobierno y los hogares. Todos los países andinos combinan financiamiento público con fondos privados para costear la educación superior. En materia de gasto público, con excepción de Perú, los países de la región invierten al menos 1% del PIB en dicho nivel de estudios. En Ecuador, de hecho, se ha dado un aumento notable en este rubro (véase el gráfico 5.11). No obstante, la expansión de la matrícula también se debe a un significativo esfuerzo de los hogares. Como se observa en el gráfico 5.12, en 2017 los hogares destinaron al menos un 20% del ingreso per cápita para financiar estudios superiores. Se trata de un monto significativamente mayor que el que invierten en la escuela primaria y secundaria, aunque en años recientes se ha venido reduciendo. Por ello, lograr una mayor ampliación del sistema requiere que haya esquemas eficientes de costos compartidos.

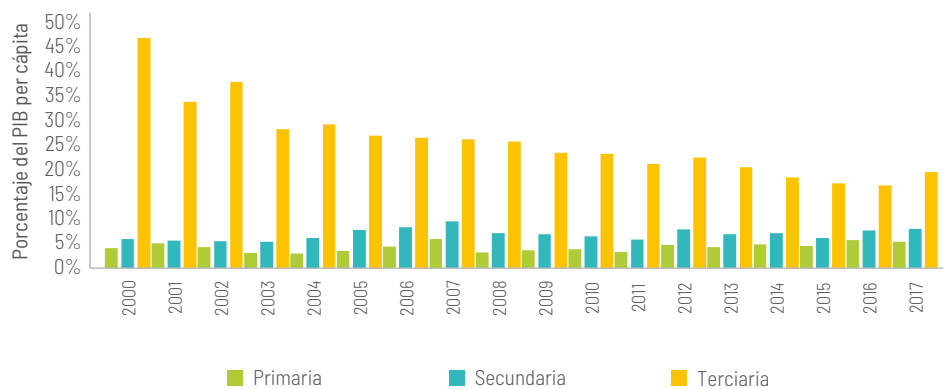
37 Véase Chetty et al. (2017).

Gráfico 5.11: Gasto público en educación superior (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (CEDLAS, 2019).

Gráfico 5.12: Financiamiento de la educación por parte de los hogares en Colombia y Perú, 2000-17 (porcentaje del PIB per cápita)



Fuente: Elaboración propia con base en UNESCO (2019).

Nota: El año 2017 solo está disponible para Colombia.

Otro importante desafío que deben superar los países de la región es el aseguramiento de la calidad de la educación superior. La expansión de la matrícula en este nivel de estudios vino acompañada por una diversificación de la oferta:

hubo un aumento considerable del número de instituciones y programas. En Colombia, por ejemplo, el número de programas se duplicó entre 2001 y 2011.³⁸ Un sistema de educación superior con una oferta más diversa, y posiblemente mejor diseñada, puede ser un elemento clave para la consolidación de la clase media. Sin embargo, en los países andinos la expansión y diversificación de la educación superior puede haber sucedido a expensas de la calidad. Existe evidencia de que en Colombia muchos programas altamente demandados no agregan valor a los estudiantes en términos de mejores habilidades.³⁹ Además, alrededor del 30% de los graduados universitarios estaría percibiendo retornos económicos negativos; esto es, el aumento en los salarios que perciben por acceder a un título educativo no compensa el costo directo, ni el costo de oportunidad de invertir en educación superior.⁴⁰ En Perú, un estudio reciente muestra que desde 1997 ha aumentado el porcentaje de instituciones educativas de baja calidad y ha crecido la incidencia del desempleo entre los egresados.⁴¹

Recomendaciones de política

Aseguramiento para la clase media⁴²

En esta sección se identifican opciones de reforma que permitan expandir la cobertura de los programas de seguridad social a toda la clase media en los países andinos de manera financieramente sostenible, equitativa, y minimizando distorsiones en el mercado de trabajo. Esto se hace con base en ciertos principios generales para solucionar problemas de fragmentación institucional, financiamiento y diseño. Además, se proponen reformas de gestión y tecnológicas para alinear la seguridad social con la realidad del mercado laboral.

Específicamente, se proponen reformas a los sistemas que protegen a los ciudadanos de los riesgos de desempleo y de longevidad basadas en los principios que se detallan a continuación. Primero, se proponen reformas que integren los programas de seguro social en un único sistema, para garantizar su coherencia.

38 Camacho, Messina y Uribe (2017).

39 Balcázar y Ñopo (2016).

40 González-Velosa et al. (2015).

41 Lavado, Martínez y Yamada (2016).

42 Esta sección resume la propuesta desarrollada por González-Velosa, C. y Robalino, D. "Hacia Mejores Mecanismos de Protección de Riesgos para la Clase Media. Un análisis para los países andinos" (de próxima publicación).

Además, se plantea que este sistema trate a todos los trabajadores por igual, con los mismos derechos y obligaciones, independientemente de dónde trabajen. Segundo, se proponen expansiones en cobertura que no comprometan la estabilidad financiera del sistema, vinculando contribuciones con beneficios y haciendo explícitos los costos per cápita de los subsidios. Tercero, se propone que el gasto sea progresivo, de modo que los subsidios se dirijan sobre todo a los trabajadores con menor capacidad de ahorro, y que se financien con el presupuesto general y no con impuestos sobre el trabajo que puedan afectar el empleo formal. Cuarto, se considera la integración de los programas de seguro social con los programas de asistencia social. En términos generales, la seguridad social recogería dos tipos de subsidio antipobreza: i) subsidios para garantizar un ingreso básico independientemente de la situación laboral (empleado, desempleado o inactivo) y ii) subsidios para financiar parte de las cotizaciones a los seguros sociales. Estos subsidios deberían expandirse para cubrir a la clase media vulnerable de manera progresiva.

Para expandir la cobertura de la seguridad social, es necesario: i) invertir en mecanismos que permitan identificar y registrar a todos los trabajadores y ii) recaudar cotizaciones de todos los trabajadores, incluso cuentapropistas. En lo que respecta al primer punto, se debe crear un sistema obligatorio de registro en la seguridad social para toda la fuerza laboral (asalariados, cuenta propia o desempleados), manteniendo los costos bajos gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y haciendo que algunas transacciones públicas (por ejemplo, registro de propiedad, registro en escuelas públicas, diligenciamiento de pasaporte o licencia de conducir) estén condicionadas al registro en la seguridad social. Por supuesto, la configuración de este registro aprovecharía la información ya existente de los programas de asistencia y seguridad social, y las encuestas de hogares y censos. En lo que respecta al segundo punto, la recaudación por cotizaciones, el problema es más complejo, especialmente a nivel de los trabajadores del sector informal, por lo que puede ser necesario hacer innovaciones tecnológicas que recauden cotizaciones a través del consumo. Algunas opciones complementarias para ello son:

- i) Recaudaciones al efectuar un pago en cualquier transacción donde el afiliado sea el consumidor final. Esto sería similar al impuesto al valor agregado (IVA), pero si los pagos están ligados al registro de identificación del trabajador, pueden acreditarse a las cuentas de seguridad social y no al Tesoro.
- ii) Recaudaciones al momento de hacer pagos por la utilización de servicios telefónicos, Internet o servicios públicos como el agua o la luz. Estas

transacciones tienen una alta trazabilidad incluso en sectores de gran informalidad. Por consiguiente, con la tecnología adecuada, se podría transferir parte de los pagos a las cuentas de la seguridad social.

- iii) Transacciones a través de cajeros automáticos. De manera similar, incluso en sectores de alta informalidad, el uso de cajeros electrónicos es común, si bien tiene baja prevalencia entre las poblaciones rurales más pobres.

Recomendaciones de diseño para el aseguramiento por desempleo

Se propone un sistema de protección del ingreso de la clase media en los países andinos, que podría extender su cobertura incluso a trabajadores informales y por cuenta propia y que, de ser viable, podría reemplazar a los sistemas actuales, incluyendo las indemnizaciones por despido. Este sistema es un híbrido entre el seguro de desempleo tradicional y el sistema de cuentas individuales, que además incorpora un ingreso básico garantizado. Las principales características del sistema propuesto son las siguientes:

- **Financiamiento de los beneficios.** Los trabajadores cotizan a cuentas individuales de ahorro. Aquellos trabajadores que, por estar expuestos a un mayor riesgo de desempleo, tienen saldos negativos en dichas cuentas, reciben al menos el beneficio mínimo del seguro a través de subsidios financiados por un fondo común que puede combinar cotizaciones de trabajadores y de otros impuestos. En los cálculos presentados a continuación se consideran dos casos extremos: uno donde todo el financiamiento proviene de las cotizaciones de los otros trabajadores (por ejemplo, un impuesto sobre el ahorro del 100%, como es el caso del seguro de desempleo clásico), y otro donde la redistribución se financia exclusivamente a través de transferencias fiscales. Parte de estas transferencias fiscales podrían ser financiadas por un *impuesto sobre el despido*.⁴³
- **Cobertura.** El seguro es obligatorio y cubre a *todos* los trabajadores de la clase media vulnerable y consolidada, es decir a trabajadores en los deciles del 3 al 10, independientemente del tipo de trabajo que realicen.

43 Blanchard (2009); Kuddo, Robalino y Weber (2015).

- **Identificación y registro.** Se asume que existen los sistemas administrativos necesarios para identificar y registrar en el sistema a todos los trabajadores que deben participar (independientemente de que coticen o no), según lo detallado anteriormente.
- **Ingresos asegurados.** Los trabajadores asalariados formales aseguran su salario, aunque puede existir un techo.⁴⁴ Los trabajadores que se afilian por cuenta propia declaran el ingreso que quieren asegurar. Dicho ingreso estaría sujeto al mismo techo y no debería ser menor al ingreso estimado a través de variables *proxy*. En los cálculos presentados aquí se asume que los trabajadores independientes declaran el ingreso promedio del decil.
- **Recaudación de cotizaciones.** Los trabajadores asalariados formales cotizan a través de sus empleadores. Los trabajadores que se afilian por cuenta propia pueden hacer pagos directos o en el momento de efectuar compras de ciertos bienes de consumo, tal como se describió anteriormente.
- **Monto del beneficio.** El monto del beneficio que reciben los desempleados y su duración se definen de manera explícita, y no dependen del período de cotización sino solamente del balance de la cuenta individual. En todos los países asumimos que el monto del beneficio es equivalente al 70% del salario, mientras que la duración se fija a seis meses en Bolivia, cuatro meses en Colombia y Ecuador, y dos meses en Perú.⁴⁵ Este pago se da condicional a que los desempleados participen en programas de empleo (capacitación, registro y orientación en los servicios públicos de empleo).
- **Beneficio mínimo.** Existe un beneficio mínimo, que en los cálculos se fija al 30% del salario promedio.
- **Ingreso básico.** El seguro de desempleo está ligado a un programa que garantiza un ingreso básico a toda persona que se encuentre desempleada (condicionado a la participación en programas de empleo). Se asume que el nivel de este ingreso básico es del 15% del ingreso promedio. La

44 En los sistemas de pensiones y seguros de desempleo se aconseja un techo que represente entre 2,5 y 3 veces el ingreso promedio (pocas personas tienen ingresos superiores). La idea es permitir a los trabajadores de más altos ingresos diversificar los mecanismos de manejo de riesgo, y no depender solamente de los programas públicos.

45 Estos supuestos se construyen a partir de estadísticas de la duración promedio del desempleo en cada país.

persona puede recibir, simultáneamente, el ingreso básico y el seguro de desempleo, *pero el último se reduce por el valor del ingreso básico.*

En el caso de Bolivia, el sistema propuesto costaría cerca de un 0,3% del PIB: un 0,17% para financiar el ingreso básico y un 0,11% para cubrir las cuentas con balances negativos. La contribución de equilibrio del sistema sería cercana al 1% del ingreso, tasa relativamente baja comparada con la de los otros países andinos, dado un menor riesgo de desempleo y dada una duración del beneficio inferior al promedio observado (seis meses versus 10 meses). Claramente, la implementación de un seguro de desempleo en Bolivia tendría que estar acompañada de políticas que mejoren las oportunidades de trabajo y reduzcan la duración del desempleo. En cuanto a los beneficios, el ingreso básico reemplazaría entre un 28% y un 10% del ingreso en los deciles correspondientes a la clase media vulnerable (deciles del 3 al 7); el resto estaría reemplazado por el seguro de desempleo, hasta cubrir el 70% del salario. Así, el ingreso básico representaría entre 3,7 meses y un mes de ingreso. El valor es relativamente alto, porque el ingreso básico se paga durante todo el período de desempleo. Por ejemplo, para un trabajador en el decil 3, el ingreso básico reemplazaría un 28% del ingreso durante un período de 13 meses, lo que es equivalente a 3,7 meses de salario ($0,28 \times 13 = 3,7$). El ingreso básico tendría un rol particularmente importante en Bolivia. Primero, como se ha mencionado, garantizaría un ingreso a todos los trabajadores que se encuentren desempleados más allá de seis meses. Segundo, aseguraría que los trabajadores más vulnerables y de mayor riesgo (dentro de cada decil), que tuvieran dificultades en mantener un cierto balance en sus cuentas, reciban un cierto nivel de protección.

Lo resultados sugieren que la introducción de un sistema de protección del ingreso en Bolivia es posible desde el punto de vista fiscal. El nuevo sistema podría reemplazar a las indemnizaciones por finalización del servicio. En su lugar, Bolivia podría introducir un impuesto sobre el despido que ayude a financiar el costo de la redistribución y/o de los programas activos en el mercado de trabajo. Por ejemplo, un impuesto del 10% del salario anual de las personas que pierden el empleo podría generar recursos en el orden del 0,04% del PIB⁴⁶ o del 14% del costo total del programa (asumiendo cero impuestos sobre el ahorro).

46 Los ingresos provenientes del impuesto sobre el despido están dados por $Rev = (\sum_i e_i s_i E_i \times dtax \times w_i) \times 12$, donde E_i es la población empleada en el decil i ; s_i es la fracción de esta población que está cubierta por contratos de duración indeterminada; e_i es el riesgo de desempleo en un mes; w_i es el ingreso promedio anual del decil, y $dtax$ es el impuesto sobre el despido.

En Colombia el costo del sistema alcanzaría un 0,55% del PIB: un 0,33% para el ingreso básico y un 0,22% para financiar las cuentas con balances negativos.

Estas cuentas tendrían balances negativos promedio de entre 0,4 y 0,8 meses de ingreso. La tasa de contribución de equilibrio del sistema sería del 3%, una tasa más alta que la obtenida para los otros países andinos, ya que la duración y el riesgo de desempleo son elevados en Colombia, lo que implica mayores tasas de desempleo. Como en Bolivia, el ingreso básico tiene un rol importante y reemplazaría entre el 30% y el 15% del ingreso en los deciles del 3 al 7. En estos deciles, el valor del ingreso básico representaría entre 0,7 y 1,5 meses de salario.

En Colombia, el sistema propuesto podría reemplazar a los tres sistemas actuales, reduciendo de manera significativa los costos para el empleador y, posiblemente, para el gobierno.

En el caso del sistema actual de cuentas de ahorro individual, los balances existentes podrían ser liquidados o transferidos, en parte, al nuevo sistema para pre-pagar cotizaciones. También, podría haber una reducción en el costo de la indemnización de finalización del servicio si se reemplaza por un impuesto sobre el despido. Por ejemplo, actualmente los empleadores pagan el equivalente de un 8,3% del salario anual por un trabajador con un año de antigüedad, y un 13,8% y un 19,4% por trabajadores con antigüedades de dos y tres años respectivamente. Estos impuestos implícitos asociados con la indemnización de finalización del servicio podrían reemplazarse con un impuesto explícito, fijo, del 8% del salario anual, que generaría ingresos equivalentes a 0,14% del PIB o del 25% del costo total del programa.

En Ecuador, el costo del sistema de protección del ingreso sería menor que en Bolivia y Colombia: equivaldría a un 0,21% del PIB, un 0,13% para financiar el ingreso básico y un 0,08% para financiar las cuentas deficitarias.

En promedio, estas cuentas acumularían balances negativos de menos de un mes de salarios. La tasa de contribución de equilibrio se estima en un 1,6% del ingreso, también inferior a la de Colombia. En efecto, aunque la duración de los beneficios es la misma, los riesgos de desempleo en Ecuador son menores. En cuanto a los beneficios, el ingreso básico reemplazaría entre un 25% y un 10% del ingreso en los deciles correspondientes a la clase media vulnerable (3 a 7). Este ingreso representaría entre 1 y 0,5 meses de salario por año.

El sistema propuesto podría reemplazar al seguro de desempleo actual y a las cuentas individuales de cesantía con una tasa total de contribución menor (entre un 1,6% y un 1,9% en lugar del 3% que actualmente se paga, compuesto de un 1% de parte del empleador para el seguro y de un 2% de parte del trabajador para la cesantía). Como en los otros países, la reforma también permitiría reducir

los costos asociados con las indemnizaciones de finalización del servicio, reemplazándolas con un impuesto sobre el despido. En Ecuador, un impuesto del 8% del salario anual podría generar recursos equivalentes al 0,15% del PIB o casi un 70% del costo total del programa sin impuestos sobre el ahorro.

Finalmente, en Perú, el costo del programa sería similar al observado en Ecuador: un 0,25% del PIB, con un 0,15% para el ingreso básico y un 0,11% para las cuentas deficitarias. Estas cuentas, en promedio, también acumularían balances de menos de un mes de salario. Sin embargo, la tasa de contribución de equilibrio podría ser más elevada que en los otros países: cerca de un 5%, con una duración del beneficio de dos meses. Esto se debe al mayor riesgo de desempleo en Perú. Si la duración del beneficio fuera de solamente un mes (el promedio observado de la duración del desempleo), la tasa de cotización ascendería a un 2,5%, entre la de Ecuador y Colombia.

En cuanto a los beneficios, el ingreso básico reemplazaría entre un 10% y un 28% del ingreso en los deciles del 3 al 7, pero representaría menos del 20% de un mes de ingresos, dada la corta duración del desempleo. Como en Colombia, el sistema propuesto también podría reemplazar al sistema de cuentas individuales, donde los balances existentes serían liquidados o utilizados, en parte, para pre-pagar cotizaciones. Como en los otros países, también se podrían reducir los costos de las indemnizaciones por finalización del servicio. Actualmente, el costo de esta indemnización para un trabajador con un año de antigüedad equivale al 12,5% del salario anual. Para un trabajador con dos años de antigüedad el costo aumenta a un 25% del salario anual y puede llegar al 62,5% para un trabajador con cinco años de antigüedad. Las indemnizaciones de finalización del servicio podrían ser reemplazadas por un impuesto fijo del 8%, que en el caso peruano generaría recursos equivalentes al 0,30% del PIB. Estos recursos serían suficientes para cubrir los costos del nuevo programa de protección del ingreso.

Recomendaciones de diseño para el sistema pensional y jubilatorio

A continuación, se presentan propuestas de reforma del sistema pensional/jubilatorio en los países andinos, las cuales buscan reducir la fragmentación institucional, expandir la cobertura a los trabajadores vulnerables, aumentar la regresividad del gasto, asegurar la sostenibilidad fiscal y crear incentivos para el ahorro a largo plazo. Estos objetivos podrían conseguirse tanto en un sistema de contribución definida, como en un sistema de beneficios definidos, siempre

y cuando estén bien diseñados. Esto implica que los beneficios ofrecidos estén ligados a los niveles de contribución, y a la tasa de retorno sobre las contribuciones que pueda pagar el sistema.

Se asume que Bolivia, Colombia y Perú adoptan un sistema integrado de contribuciones definidas luego de resolver los problemas que afectan la fase de desacumulación, mientras que Ecuador reforma su sistema de beneficios definidos. De ser necesario, en los sistemas de contribuciones definidas, la renta vitalicia es garantizada por el Estado. Sin embargo, bajo ambos tipos de sistemas, se adopta el mismo mecanismo de redistribución que, como en el caso del seguro de desempleo, se compone de:

- Subsidios a las contribuciones, que reemplazarían el concepto de pensión/jubilación mínima. Estos subsidios incentivarían el ahorro y, al igual que la pensión mínima, ayudarían a los trabajadores de ingresos bajos, especialmente dentro de la clase media vulnerable, a alcanzar un cierto monto para la pensión/jubilación. Los subsidios no se financiarían con cotizaciones, sino con el Presupuesto General del Estado para evitar desincentivos al empleo formal.
- Un ingreso básico independiente de las contribuciones, el cual asumiría la función de las pensiones no contributivas y podría, eventualmente, reemplazar las transferencias antipobreza. Este ingreso básico podría ser también asimilado al ingreso básico que se mencionó en el caso del seguro de desempleo. El subsidio podría ser universal o focalizado.

A continuación, se comparan los sistemas actuales con los sistemas reformados en lo referente al nivel y a la fuente de beneficios por nivel de ingresos, la incidencia de los subsidios, y los costos fiscales potenciales de una cobertura universal. Los costos reportados no incluyen el costo de la deuda pensional implícita de los sistemas de beneficios definidos.

Bolivia

El actual sistema boliviano de contribuciones definidas conlleva un alto nivel de redistribución con un costo implícito que podría alcanzar el 4,5% del PIB, si se lograra la cobertura universal de la clase media. A este costo habría que sumarle el costo actual de las pensiones no contributivas. Este es el valor de las contribuciones que el gobierno subsidia, de manera implícita, para que los trabajadores

alcancen la pensión/jubilación mínima. Estos subsidios son elevados, sobre todo para los trabajadores de ingresos bajos, dado el corto periodo de cotización (35 años con carrera completa), el bajo monto de los beneficios (por ejemplo, baja tasa de reemplazo), y el nivel de la pensión mínima (35% del salario promedio con carrera completa y 24,5% con carrera parcial de 24 años).

En el sistema reformado se propone aumentar la edad de retiro para prolongar el período de contribución, y focalizar mejor los subsidios a las contribuciones y el ingreso básico. El costo total del sistema integrado alcanzaría un 3% del PIB (1% el costo del ingreso básico que reemplazaría a las pensiones no contributivas). Los elementos principales de la reforma incluyen: i) aumento de la edad de retiro a 60 años para hombres y mujeres; ii) eliminación de subsidios al momento del retiro; iii) ajuste en el valor de la pensión mínima al 25% del ingreso promedio; iv) introducción de un ingreso básico que se fija a un nivel correspondiente al 10% del ingreso promedio. Comparados con el sistema actual, los subsidios a las contribuciones serían menores para los deciles del 4 al 7. Así, el costo de los subsidios a las contribuciones se reduciría a un 2% del PIB. La focalización del ingreso básico también permite ofrecer un mayor nivel de protección para las personas pobres (10% del ingreso promedio en lugar del 6,2% que reciben actualmente) mientras se reducen los costos.⁴⁷ Este costo se estima en un 1% del PIB.

En Bolivia, la distancia entre el sistema actual y el sistema reformado es menor que en el caso de los otros países. Bolivia ya tiene un sistema contributivo integrado y su diseño asegura que exista un vínculo directo entre contribuciones y pensiones/jubilaciones. Además, el país aplica un mecanismo redistributivo donde la pensión mínima está ligada al período de contribuciones. En este aspecto, la principal diferencia con el sistema reformado sería el cambio de subsidios ex post (al momento del retiro), en cuyo caso existe mayor incertidumbre sobre los costos fiscales futuros, a subsidios ex ante (al momento de contribuir). El mayor cambio estructural correspondería al reemplazo de las pensiones no contributivas por el ingreso básico. Dos aspectos referentes al ingreso básico merecen ser destacados. Primero, el ingreso básico estaría integrado dentro del sistema contributivo y, por lo tanto, sería tomado en cuenta al calibrar la pensión/jubilación mínima y calcular los subsidios para la misma. Segundo, el ingreso básico estaría focalizado sobre la base del ingreso del trabajador. Bolivia, al igual que los otros países, tiene los conocimientos y los sistemas administrativos para implementar este tipo de focalización.

⁴⁷ En este caso los costos se calculan en base a los beneficiarios actuales de las pensiones no contributivas.

Colombia

En el caso colombiano tomamos como punto de partida el sistema de contribuciones definidas cuyos subsidios alcanzarían un valor del 4% del PIB con cobertura universal de la clase media. Aunque en Colombia el período de contribución y la edad de retiro son más altos que en Bolivia (42 años en lugar de 35 años, y 62 años en lugar de 55 años), el nivel de la pensión/jubilación mínima es más elevado. Esto hace que en el caso de los trabajadores de clase media vulnerable se otorguen pensiones iguales o casi iguales al último salario (esto es, con tasas de reemplazo de entre el 100% y el 86%, para los deciles 3 y 4, respectivamente). Por lo tanto, los subsidios a las contribuciones para asegurar la pensión mínima son mayores en Colombia que en Bolivia.⁴⁸ Sin cambiar el nivel de la pensión mínima, y con cobertura universal de la clase media, los deciles del 3 al 10, el costo de los subsidios podría ser muy elevado, del 3,95% del PIB.

En Colombia, el nuevo sistema propone focalizar mejor los subsidios a las contribuciones, mientras se integra el ingreso básico y se reduce la pensión/jubilación mínima, desvinculándola del salario mínimo; el costo total podría alcanzar un 1,96% del PIB. Los elementos principales de la reforma son similares a los de Bolivia pero sin cambios en la edad de retiro: i) no hay subsidios de las contribuciones para los trabajadores de altos ingresos (los más ricos de la clase media consolidada y el estrato socioeconómico más alto; esto es, los deciles del 8 al 10); ii) el valor de la pensión mínima contributiva se disminuye para alcanzar el 30% del salario promedio (la pensión mínima ya no estaría ligada al salario mínimo); iii) el ingreso básico se fija en un equivalente al 10% del ingreso promedio. Estas reformas implican reducciones sustanciales del nivel de subsidios a las contribuciones. En los deciles del 3 al 7, donde se ubica la clase media vulnerable, estos subsidios pasarían de un rango de entre el 33% y el 24% del salario promedio a un rango de entre el 17% y el 9% del salario promedio. Así, el costo total de los subsidios pasaría de un 4% del PIB (sistema actual con cobertura universal de la clase media), a un 1,56% del PIB. A estos costos habría que añadir el costo del ingreso básico, que sería aproximadamente de un 0,57% del PIB.

En el caso de Colombia, los retos principales residirían en integrar los sistemas contributivos, eliminar la pensión mínima atada al salario mínimo y quitar las restricciones al mercado de rentas vitalicias. Los ajustes al sistema de beneficios definidos representan un importante desafío, pues implican la disminución

⁴⁸ Actualmente, en Colombia los afiliados cotizan un 1,5% de los salarios para un fondo de reservas que se utiliza para financiar el costo de la pensión/jubilación mínima.

del valor de las pensiones para un colectivo significativo. La propuesta sería reducir gradualmente el tamaño del sistema de beneficios definidos, mientras se introducen reformas para alinear mejor el nivel de las contribuciones con el nivel de beneficios (véanse las reformas propuestas en el caso de Ecuador). Alternativamente, se podría transformar el sistema público de beneficios definidos en un sistema no financiado de contribución definida (de cuentas notacionales), donde se fija la tasa de retorno en términos reales. Los trabajadores podrían elegir entre el plan con tasa fija o un plan (o planes) con tasa variable, pero con un retorno esperado más elevado.

Colombia debería considerar las siguientes intervenciones en relación con las rentas vitalicias: i) hacer que las rentas vitalicias ligadas a la pensión mínima sean obligatorias; ii) hacer que la opción de defecto para las personas que pueden retirarse con una pensión mayor a la mínima sea la compra de una renta vitalicia; iii) reducir la pensión de supervivencia de un 100% a un 50% de la pensión del causante; iv) licitar la oferta de rentas vitalicias u otorgar rentas vitalicias a través del Estado; v) conformar un fondo colectivo para el financiamiento de las rentas vitalicias en el que se defina un objetivo predecible del valor de la pensión que determine la estrategia de inversión, se combine el ahorro colectivo de los jubilados y los recursos estatales, y se distribuyan los riesgos entre todos los participantes del sistema de pensiones. Con este fondo, se buscaría reducir el costo de la emisión de las rentas y aumentar la predictibilidad del valor de las pensiones.

Finalmente, con respecto al mecanismo redistributivo, Colombia ya focaliza la pensión no contributiva a través del programa Colombia Mayor. El principal cambio estaría representado por su integración al sistema contributivo (lo que afecta los subsidios a las contribuciones) y la distribución de los subsidios durante la vida activa de los trabajadores. Además, se debería aumentar el monto del subsidio, que actualmente es inferior al estándar de la región e, incluso, inferior a la línea de pobreza extrema.

Ecuador

Ecuador tiene el sistema de pensiones/jubilaciones más costoso y regresivo de los países andinos; los subsidios implícitos serían equivalentes al 15,5% del PIB con cobertura universal, y beneficiarían principalmente a los trabajadores de ingresos altos. Parte del problema es el elevado monto del beneficio, que está desconectado de la tasa de cotización. El valor de la pensión o jubilación mínima,

un 50% del salario promedio, también es grande. Esto hace que, como en Colombia, los trabajadores de los deciles 3 y 4 reciban pensiones iguales o casi iguales al último salario (con tasas de reemplazo de un 98% y un 85% respectivamente). Un problema aún más serio es el hecho de que los subsidios que se pagan para financiar el valor de las pensiones son regresivos; esto es: son más altos para los trabajadores de mayores ingresos. Por ejemplo, el subsidio del decil más pobre equivale a un 45% del salario promedio, mientras que en el decil más rico representa dos veces el salario promedio. Actualmente, el costo de los subsidios en los tres deciles más ricos equivale a un 5,6% del PIB, comparado con un 2,2% para los deciles del 1 al 7.

La reforma del sistema de pensiones ecuatoriano requiere cambios estructurales; específicamente, hacen falta modificaciones en la fórmula de cálculo de beneficios, una revisión del nivel de la tasa de reemplazo, y mejoras en los mecanismos redistributivos similares a las propuestas en los casos de Bolivia y Colombia. En cuanto a la fórmula de beneficios, asegurar la sostenibilidad financiera de un sistema de beneficios definidos, deberían adoptarse las siguientes normas:

- En el cálculo de la pensión/jubilación, deben incluirse todos los salarios (ingresos declarados en el caso de los trabajadores independientes), no solamente los correspondientes a los últimos cinco años.
- El valor de las pensiones tiene que reforzarse para que sea más justo actuarialmente, y no afecte la sostenibilidad financiera del sistema. Además, las pensiones deben indexarse automáticamente por la inflación.
- Las personas que se retiran antes (después) de la edad fijada por la ley, reciben una tasa de acumulación menor (mayor), para incentivar más contribuciones.
- Con respecto al mecanismo redistributivo se propone: i) reducir los subsidios por contribuciones a los trabajadores de ingresos más altos y hacerlos explícitos, ii) fijar en un 30% del salario promedio el valor de la pensión mínima contributiva que se quiere alcanzar, y iii) fijar el ingreso básico en un equivalente al 10% del ingreso promedio.

Implementar estas reformas reduciría sustancialmente el costo total de los subsidios a un 3% del PIB, pero también el valor de las pensiones. En los deciles más bajos, las pensiones que los individuos reciben estarían en el orden

correspondiente al 30% del salario promedio en lugar del 50% que actualmente se percibe. Sin embargo, al mismo tiempo, los subsidios serían distribuidos de manera progresiva, beneficiando principalmente a los trabajadores de bajos ingresos. El costo de los subsidios a las contribuciones sería del orden del 2,42% del PIB, y el costo del ingreso básico de un 0,54% del PIB.

En el caso de Ecuador, el tipo de reformas que se han presentado son especialmente difíciles de implementar, debido a que implican grandes reducciones en el nivel de beneficios y aumentos en las contribuciones. Sin embargo, dichas reformas son de vital importancia, dado el costo del sistema actual y los altos niveles de regresividad. En la práctica, el sistema reformado podría mantener niveles de beneficios y subsidios más altos a los considerados en este estudio. Estos, en efecto, tienen que ser el resultado de consultas sociales y negociaciones entre gobierno, trabajadores y empleadores. Lo fundamental, en todos los casos, es que los mecanismos redistributivos sean explícitos y transparentes, y que se pueda establecer tanto el costo de los subsidios como su distribución entre diferentes grupos de ingreso.⁴⁹

Perú

En Perú, tomamos como punto de partida el sistema de contribuciones definidas, que es el menos costoso de los países de la región andina. Los subsidios del sistema actual se estiman en un 0,8% del PIB, con cobertura universal. Estos costos fiscales más moderados se explican por un período más largo de contribución (45 años), una edad de jubilación más alta (65 años), y una pensión/jubilación mínima más baja (24% del salario promedio). Así, las tasas de reemplazo en los deciles correspondientes a la clase media vulnerable (deciles del 3 al 7) son inferiores al 50%.

Las reformas que se proponen en Perú se concentrarían en los mecanismos redistributivos (pensiones no contributivas y la pensión/jubilación mínima), con un costo del 1% del PIB. Los costos son marginalmente más altos porque incluyen el costo del ingreso básico que, como en el caso de los otros tres países, reemplazaría a las pensiones no contributivas. Este representaría un 0,54% del PIB. A su vez, la pensión mínima sería reemplazada por subsidios explícitos a las

49 Es importante indicar que los cálculos efectuados en esta sección no toman en cuenta el valor de la deuda implícita del sistema actual, que no está respaldada por activos financieros, ni el activo de la repartición. En principio, el financiamiento de esta deuda no capitalizada se efectuaría a través del Presupuesto General del Estado y, entonces, sus costos deberían añadirse al costo de los subsidios.

contribuciones, con un costo del 0,48% del PIB. El nivel de subsidios del sistema contributivo se reduciría como resultado del ingreso básico. En efecto, gracias a este ingreso, el nivel de la pensión contributiva puede ser menor. Por ejemplo, en el decil 3, el nivel del subsidio pasaría de un 15% del ingreso promedio a un 9%. Como en el sistema actual, no habría subsidios a partir del séptimo decil.

El mayor desafío en Perú sería la integración de los sistemas contributivos, aunque el país ya está discutiendo esta opción. Un componente fundamental de esta reforma es revertir o modificar la ley que concede a los afiliados del sistema de contribución definida la alternativa de retirar el saldo total de su pensión a los 65 años. Con base en ello, los trabajadores del sistema de beneficios definidos se transferirían al sistema de contribución definida reformado. Como se detalló anteriormente, el sistema de beneficios definidos no es rentable para trabajadores con ingresos mayores a la media. Para trabajadores de menores ingresos, el sistema ofrece subsidios implícitos para alcanzar tasas de reemplazo de aproximadamente un 50% o menores. El mismo objetivo se puede lograr en el sistema de contribuciones definidas con subsidios explícitos. Ahora bien, como se propuso para el caso colombiano, la reforma del sistema de beneficios definidos podría implicar su transformación hacia un sistema de cuentas nacionales. De ser necesario, dependiendo de las condiciones del mercado financiero, el Estado podría emitir bonos de largo plazo para permitir que los administradores de los fondos de pensiones estructuraran este portafolio.

Recomendaciones de diseño para el sistema de salud

Una discusión detallada de las reformas de los sistemas de salud de los países andinos excede el alcance de este capítulo. Nuestro objetivo es dar una idea del costo fiscal, post-reforma, de un seguro universal, integrado, en función del tipo de mecanismo redistributivo. Por lo tanto, no se toman en cuenta los costos de transición al nuevo sistema ni el aumento de la demanda de servicios. En efecto, cabe aclarar que la implementación de este tipo de seguro requeriría un análisis mucho más detallado, no solamente de los mecanismos de financiamiento, sino también de la estructura de los mercados público y privado de servicios de salud, así como asuntos relacionados con el diseño de sistemas apropiados de contratación y pago.

El análisis se basa en los siguientes supuestos:

- Todos los trabajadores (independientemente del sector donde se desempeñen) y sus dependientes están afiliados al mismo seguro de salud. Este podría ser un seguro financiado totalmente por el presupuesto del Estado (subsidios universales) o cofinanciado con contribuciones de los afiliados con capacidad de pago.
- El seguro ofrece un plan integral de servicios de salud similar al colombiano, que incluye atención médica general, servicios de laboratorio, procedimientos quirúrgicos, suministro de medicamentos, y servicios ambulatorios y de hospitalización. Además, el seguro cubre el tratamiento de enfermedades crónicas.⁵⁰
- Para el costo del plan integral de salud tomamos como referencia el caso colombiano.⁵¹ Se asume que el costo promedio de este plan integral de salud representa un 5% del PIB per cápita.⁵² Dentro de cada decil de ingreso se consideran ajustes por tres grupos de edad: 0 a 14 años (62% del costo promedio), 15 a 64 años (97% del costo promedio) y mayores de 65 años (tres veces el costo promedio). Las diferencias de costos entre países están dadas entonces por la estructura demográfica de la población dentro de cada decil de ingreso.
- Los trabajadores que se encuentran empleados pagan una *prima*⁵³ por cada miembro de su familia; dicha prima depende de su nivel de ingresos.⁵⁴ Se

50 En la práctica, el plan integral de salud debería adaptarse a la epidemiología de cada país y ajustarse cada 2/3 años.

51 Se ha introducido este supuesto dada la falta de información sobre costos a nivel de los diferentes países. En la práctica, el costo del plan está determinado por factores epidemiológicos, así como el precio de diferentes tecnologías y servicios de salud. Deben entonces existir diferencias que no se capturan en este análisis con respecto al costo del plan integral de salud entre países.

52 En 2019 la unidad de pago por capitación fue establecida en 847.181 pesos colombianos en el régimen contributivo, o aproximadamente un 4,5% del PIB per cápita. Existen ajustes por edad y género que, junto con la distribución de la población, fueron utilizados para calcular factores de ajuste para tres grupos de edad: 0 a 14 años; 15 a 64 años; y más de 65 años. En la práctica, pueden existir importantes diferencias de costos entre países; no solamente diferencias en los perfiles epidemiológicos de la población, sino también diferencias en la demanda y oferta de diferentes servicios de salud que afectan sus precios.

53 Como en el caso de Colombia, además de las primas, existirían cuotas moderadoras y copagos. Los ingresos provenientes de estos no han sido incluidos en los cálculos.

54 El número promedio de dependientes por persona empleada dentro de cada decil de ingreso fue estimado en base a la encuesta de hogares. Cabe destacar que, luego de ajustar la prima por edad y sexo, queda todavía un componente redistributivo implícito. En efecto, el factor determinante más importante de la utilización de servicios de salud y costos dentro de un grupo edad/género está dado por el perfil previo de uso condicionado por estado de salud.

consideran dos casos: i) subsidios universales y ii) subsidios focalizados por decil (D) de ingresos (D1-D3: 100%; D4: 80%; D5: 70%; D6: 60%; D7: 50%; D8-D10: 0%).

Las estimaciones sugieren que un seguro universal integrado en los países andinos podría costar entre un 2,5% y un 5,5% del PIB, dependiendo del tipo de focalización de los subsidios. Los costos son similares entre países, dado que se asume el mismo plan de servicios de salud. Los costos son un poco más elevados en el caso peruano, debido a que existe una mayor proporción de mayores de 65 años dentro de cada decil. En Bolivia, Colombia, y Ecuador, el gasto total con la reforma sería similar al gasto público actual, pero con cobertura universal. En Perú el gasto total sería más elevado que el actual, lo que sugiere diferencias importantes en el contenido y el costo del plan de salud. En todos los casos, la focalización de los subsidios permite reducir el gasto de manera significativa.

El valor de las primas promedio como porcentaje del ingreso promedio varía entre un 67% y un 100% en el decil más pobre, y entre el 2,4% y el 3,7% en el caso del decil más rico, y es en general más elevado que las tasas actuales de cotización. En efecto, en los deciles correspondientes a la clase media vulnerable, las primas representan entre el 5,7% y el 12,7% del ingreso promedio en Bolivia, entre un 12% y un 27% en Colombia, entre un 9% y un 21% en Ecuador, y de un 12,5% a un 27% en Perú. Las tasas actuales de cotización oscilan alrededor del 5,7% en Ecuador y del 12,5% en Colombia. Dentro de cada país, estas tasas de cotización son menores al valor de las primas como porcentaje del ingreso promedio, excepto en los deciles correspondientes a la clase media consolidada. Esto sugiere un alto nivel de redistribución implícita financiada a través de impuestos sobre el trabajo. Cabe puntualizar que el sistema propuesto puede generar cotizaciones efectivas más progresivas, ya que está basado en subsidios explícitos que son más altos para los hogares pobres y de ingresos medios.

En el sistema de salud propuesto, los impuestos implícitos sobre el trabajo serían reemplazados por subsidios explícitos. Estos subsidios serían financiados por el presupuesto general que dependería del contenido del plan de salud, y del sistema de copagos y cuotas moderadoras. Existen diferentes opciones para crear el espacio fiscal necesario, entre ellas, una mayor eficiencia en el gasto público en salud, e impuestos específicos para el sector.⁵⁵ Estos pueden incluir parte de los ingresos generados por el IVA (como en el caso de Chile), impuestos sobre el alcohol, los cigarrillos, o los bienes de lujo (como en Colombia, Costa Rica, México,

Tailandia), y otros como los impuestos sobre la propiedad o las transacciones financieras. Es posible también reemplazar parte de los impuestos implícitos sobre el trabajo por impuestos explícitos sobre las ganancias de las empresas y de los trabajadores de altos ingresos (como en Colombia, Jamaica y Túnez).

En el caso de Bolivia y Ecuador, el funcionamiento del sistema propuesto requiere que se defina de manera explícita el contenido del plan de salud, y que se estime su costo para diferentes grupos de población. Esto no implica necesariamente reducir el acceso a servicios de salud. En general, los países tienden a racionar los servicios de salud de manera implícita. En efecto, existe una variedad casi ilimitada de servicios que se pueden ofrecer en un contexto de recursos públicos limitados. Se requiere entonces establecer prioridades y aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos para mejorar la salud de la población, y ofrecer mayor protección financiera. Esta priorización puede lograrse a través de evaluaciones de tecnologías sanitarias (HTA, por sus siglas en inglés) efectuadas por organismos independientes.⁵⁶ Los planes de salud explícitos están basados en “listas positivas” que definen los diagnósticos y/o intervenciones que están cubiertos por el plan.⁵⁷ Por ejemplo, Bolivia y Ecuador podrían efectuar estas evaluaciones y analizar si los servicios que se ofrecen actualmente son costo-efectivos, o si se debería considerar otro tipo de intervenciones. Por otra parte, la existencia de planes explícitos podría facilitar la transición a mecanismos de contratación y pago, basados en resultados que generen incentivos para reducir costos y mejorar la calidad de los servicios de salud.

Recomendaciones para financiar la educación superior asegurando calidad⁵⁸

La respuesta de la política pública para atender los retos de financiamiento y calidad en los sistemas de educación superior de los países andinos depende en gran medida del entorno institucional, el cual varía según el país considerado. Por ejemplo, en Perú existe un modelo fuertemente sustentado en la expansión de la oferta privada, lo cual difiere del caso de Ecuador (Ferreya et al., 2017). Sin

56 Esta es una actividad compleja, que requiere de tiempo y recursos, físicos y financieros, apropiados.

57 En general, las listas están basadas en intervenciones/procedimientos. Pocos países de ingresos medios y bajos utilizan sistemas de codificación de diagnósticos estandarizados como el International Classification of Diseases (ICD) publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

58 Recomendaciones basadas en los análisis de González-Velosa et al. (2015)

embargo, hay una serie de principios que pueden orientar a los países para que puedan enfrentar los retos de financiamiento y calidad.

Las reglas de asignación de subsidios a la oferta deben diseñarse de tal forma que no generen mayores inequidades, ni desincentiven la eficiencia y la calidad.

Los subsidios a la oferta que consisten en la entrega de recursos a instituciones públicas pueden crear problemas de sostenibilidad si no están correctamente diseñados. Las asignaciones a instituciones basadas en presupuestos históricos, sin hacer ajustes con base en la cobertura o el desempeño, pueden perpetuar programas académicos de baja efectividad e ineficiencias en el gasto (González-Velosa et al., 2015). En el caso de las universidades públicas altamente selectivas en cuanto a la preparación académica, el ingreso puede restringirse a alumnos con alto nivel socioeconómico que han realizado estudios secundarios de calidad, lo que implica que los subsidios se dirijan a alumnos con capacidad de pago. En este sentido, resulta recomendable incorporar, en el diseño de los subsidios a la oferta, innovaciones que promuevan un mejor desempeño y una mayor progresividad. Este es el caso, por ejemplo, de los fondos concursables que incentivan la calidad de la educación superior, al estilo del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (Mecesup) de Chile y del Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) de México. Los contratos por desempeño, en los que el gobierno acuerda otorgar mayor financiamiento a las instituciones educativas a cambio de un mejor resultado, son también muy prometedores. Este tipo de contratos son comunes en países europeos, como Dinamarca, España, Finlandia y Francia. En Chile también hay algunos antecedentes (González-Velosa et al., 2015).

Los subsidios a la demanda para la educación superior, como las becas y préstamos subvencionados, deben diseñarse para evitar desigualdades e ineficiencias, e ir acompañados de una buena oferta de información.

Idealmente, las becas deben considerar tanto criterios de mérito académico como de necesidad económica, para asegurar que los beneficiarios tengan un adecuado nivel de preparación académica y, a su vez, restricciones económicas que limiten su acceso a la educación superior. Los créditos deben diseñarse también con base en estos criterios, y mitigar la excesiva exposición de los alumnos a riesgos financieros, en particular entre quienes carecen de recursos. Esto se puede lograr con instrumentos financieros bien diseñados, como los préstamos contingentes al ingreso, cuyas cuotas de pago suben y bajan de forma automática en función de los ingresos del prestatario.

Referencias

- Alesina, A. y R. Perotti. 1996. Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review* 40 (6): 1203-28. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0014292195000305?via%3Dihub>.
- Aterido, R., M. Hallward-Driemeier y C. Pagés. 2011. Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular. Documento de trabajo de investigación de políticas No. 5785. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=1921741>.
- Azevedo, J. P., G. Inchauste y V. Sanfelice, V. 2013. Decomposing the recent inequality decline in Latin America. Documento de trabajo de investigación de políticas 6715. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Azevedo, J. P., M. Nguyen y V. Sanfelice. 2012. Shapley Decomposition by Components of a Welfare Aggregate. Washington, D.C. (Documento mimeografiado.)
- Balcázar, C. F. y H. Ñopo. 2016. Broken Gears: The Value Added of Higher Education on Teachers' Academic Achievement. *Higher Education* 72 (3): 341-361.
- Banerjee, A. V. y E. Duflo. 2008. What Is Middle Class about the Middle Classes around the World? *Journal of Economic Perspectives* 22 (2): 3-28.
- , s/f. Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS). Base actualizada a 2019. Washington, D.C.: BID.
- Blanchard, O. 2009. The Crisis: Basic Mechanisms, and Appropriate Policies. Documento de trabajo 09/08. Washington, D.C.: FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0980.pdf>.
- Bosch, M., S. Berstein, F. Castellani, M. L. Oliveri y J. M. Villa. 2015. Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma. Nota técnica No. 825. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/6976>.
- Camacho, A., E. Conover y A. Hoyos. 2016. Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment. Documento de trabajo de investigación de políticas No. 564. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=2307810>.
- Camacho, A., J. Messina y J. Uribe Barrera. 2017. The Expansion of Higher Education in Colombia: Bad Students or Bad Programs? Documento CEDE No. 2017-13. Bogotá: CEDE, Uniandes. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=2921965> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2921965>.
- Castellani, F., G. Parent y J. Zentero. 2014. The Latin American Middle Class: Fragile After All? Serie de documentos de trabajo No. IDB-WP-557. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/115511/1/IDB-WP-557.pdf>.
- Castilleja-Vargas, L. y S. Enciso. 2019. El patrón de crecimiento y la expansión de la clase media en Perú. Nota técnica No. 1710. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org>.

- org/publications/spanish/document/El_pat%C3%B3n_de_crecimiento_y_la_expansi%C3%B3n_de_la_clase_media_en_Per%C3%BA.es.pdf.
- CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales). 2019. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe. La Plata, Argentina: CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata. Disponible en <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/>.
- Chetty, R., D. Grusky, M. Hell, N. Hendren, R. Manduca y J. Narang. 2017. The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility in the United States. *Science* 356 (6336): 398-406.
- Cotlear, D., S. Nagpal, O. Smith, A. Tandon y R. Cortez. 2015. *Going Universal: How 24 Developing Countries Are Implementing Universal Health Coverage Reforms from the Bottom Up*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial.
- Daude, C., N. Lustig, A. Melguizo, J. R. Perea. 2017. On the middle 70%. The impact of fiscal policy on the emerging middle class in Latin America using Commitment to Equity, Documento de trabajo 1716. Tulane University, Department of Economics.
- Duryea, S. y M. Robles. 2016. *Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17417/pulso-social-de-america-latina-y-el-caribe-2016-realidades-y-perspectivas>.
- Easterly, W. 2001. The Middle Class Consensus and Economic Development. *Journal of Economic Growth* 6 (4): 317-336.
- Ferreira, F. H. G., P. Brunori y V. Peragine. 2013. Inequality of Opportunity, Income Inequality, and Economic Mobility: Some International Comparisons. Documento de discusión de IZA No. 7155. Berlín: IZA. <http://ftp.iza.org/dp7155.pdf>.
- Ferreira, F. H. G., N. Lusting y D. C. Teles. 2015. Appraising Cross-National Income Inequality Databases: An Introduction. Documento de trabajo de investigación de políticas No. WPS7489. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/590731467992508711/pdf/WPS7489.pdf>.
- Fischer, T., M. Frölich y A. Landmann. 2018. Adverse selection in low-income health insurance markets: Evidence from a large-scale RCT in Pakistan. Documento de discusión de IZA DP No. 11751. Berlín: IZA.
- González-Velosa, C. y Robalino, D. "Hacia Mejores Mecanismos de Protección de Riesgos para la Clase Media. Un análisis para los países andinos". De próxima publicación.
- González-Velosa, C., G. Rucci, M. Sarzosa y S. Urzúa. 2015. Returns to Higher Education in Chile and Colombia. Serie de documentos de trabajo IDB-WP-587. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://hdl.handle.net/10419/115525>.
- Kuddo, A., D. A. Robalino y M. Weber. 2015. Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/636721468187738877/Balancing-regulations-to-promote-jobs-from-employment-contracts-to-unemployment-benefits>.

- Latinobarómetro 2015. Consulta de datos. Providencia, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lavado, P., J. J. Martínez y G. Yamada. 2016. Efectos persistentes del subempleo profesional. Documento de Trabajo No. 78. Lima: Asociación Peruana de Economía. Disponible en <http://perueconomics.org/wp-content/uploads/2016/12/WP-78.pdf>.
- Lustig, N., L. F. López-Calva y E. Ortiz-Juárez. 2011. The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why. Roma: ECINEQ. <https://ssrn.com/abstract=2113476> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2113476>.
- Micco, A. y A. Repetto. 2011. Sistemas de protección contra el desempleo en América Latina: ¿proteger el empleo o los ingresos? Documento de trabajo wp_014. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, Escuela de Gobierno. Disponible en https://www.uai.cl/RePEc/uai/wpaper/wp_014.pdf.
- Murphy, K. M. y R. W. Vishny. 1989. Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy* 97(5): 1003-26.
- Ortiz-Juárez, E. y L. F. López-Calva. 2012. Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza en América Latina. *Pensamiento Iberoamericano* No. 10, 49-70. (ISSN 0212-0208.)
- Pagés, C., J. Rigolini y D. Robalino. 2013. Social Insurance, Informality and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs. Serie de documentos de discusión del IZA DP No. 7879. Berlín: IZA.
- Ribe, H., D. A. Robalino e I. Walker. 2012. From Right to Reality: Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Medellín, N., P. Ibararán, M. Stampini y J. M. Villa. 2015. Moving Ahead: Recertification and Exit Strategies in Conditional Cash Transfer Programs. Monografía 2015/12. Washington, D.C.: BID.
- UNESCO. 2019. National Statistics on Education. Disponible en <https://en.unesco.org/themes/education/databases>
- Wagstaff, A. y W. Manachotphong. 2012. Universal Health Care and Informal Labor Markets: The Case of Thailand. Documento de trabajo de investigación de políticas No. 6116. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/481061468120871217/pdf/WPS6116.pdf>.
- Wooldridge, J. M. 2010. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Second Edition.



