

## Resumen ejecutivo

# POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: EN BUSCA DEL VÍNCULO

La política fiscal no es sólo un medio de gestión macroeconómica, sino un instrumento que los gobiernos latinoamericanos pueden emplear para proseguir el desarrollo. La utilización razonada y activa de la política tributaria, del gasto público y de la gestión de la deuda puede dar un nuevo empuje al desarrollo en América Latina promoviendo tanto el crecimiento como la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Además, los resultados del sistema fiscal de un país ofrecen una instantánea del contrato social que une a su gobierno y a sus ciudadanos. La provisión pública de bienes y servicios de razonable calidad y cantidad, por una parte, y unos sistemas tributarios transparentes y progresivos, por otra, son signos de un contrato social sano. Estos dos elementos van de la mano. Y así, si la provisión de bienes públicos, tales como la salud, la educación o la infraestructura, es insuficiente, de baja calidad o poco equitativa, el contrato social se debilita. Y lo mismo puede decirse de unos regímenes tributarios frágiles o regresivos.

Este contrato social resulta de particular importancia hoy en América Latina porque la región se halla en pleno proceso de consolidación democrática. En este contexto, los resultados del sistema fiscal de un país – y la percepción que de dichos resultados tengan los ciudadanos – están íntimamente ligados a la propia legitimidad de la democracia. La legitimidad fiscal, esto es, la creencia de que el sistema tributario y gasto público es equitativo, constituye un mediador esencial para alcanzar la legitimidad democrática. Los elevados niveles de legitimidad fiscal se dan cuando el sistema de impuestos y transferencias es eficaz a la hora de paliar la desigualdad; se prestan servicios públicos de alta calidad de forma equitativa; los derechos y obligaciones se rigen por normas justas y transparentes; y existe un nivel de respaldo público suficiente a la gestión del sistema fiscal que realiza el gobierno.

Las decisiones en materia fiscal no se toman en el vacío y están siempre sujetas a restricciones determinadas políticamente. La política es importante porque la fiscalidad está inextricablemente unida a la naturaleza del Estado del bienestar, cuya configuración es un proceso fundamentalmente político. En definitiva, la economía política importa y, por ello, será necesario incluir la consideración de las restricciones políticas en el diseño técnico de los sistemas fiscales, con miras a sembrar expectativas de reformas duraderas en la región.

Contrariamente a los enfoques que consideran la política fiscal como una amenaza para el desarrollo (por el efecto desalentador de los impuestos en el trabajo y la inversión) o como un mero estabilizador macroeconómico de la inflación y del desempleo, la presente edición de *Perspectivas* argumenta que la política fiscal puede ser un instrumento de desarrollo económico, político y social en América Latina. Los sistemas fiscales pueden proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo inversiones y transformaciones estructurales en pro del crecimiento. Los impuestos y el gasto público pueden luchar directamente contra la pobreza y la desigualdad, un doble problema que continúa asediando a la región.

**16** Este potencial está sustancialmente desaprovechado en América Latina. Mientras en Europa los impuestos y transferencias reducen la desigualdad en 19 puntos Gini, el resultado no llega a dos puntos Gini en América Latina. El gasto en seguridad social, muy regresivo en la región, es uno de los principales escollos para explotar el potencial redistributivo de la política fiscal. La calidad de los bienes públicos esenciales, como la salud o la educación, tampoco responde a las necesidades de desarrollo de la región ni alienta a los ciudadanos a comprometerse con el Estado. Será necesario un cambio de enfoque si los gobiernos latinoamericanos desean sacar el máximo provecho del potencial que encierra la política fiscal como instrumento de desarrollo.

**Gráfica 1. Consolidación democrática en América Latina: El punto de vista de los ciudadanos y de los expertos**



**Notas:**

a) El índice de transformación Bertelsmann (BTI) combina un índice de transformación política y uno de transformación económica. En este cuadro, sólo se ha representado el índice político, cuyos valores van del 0 (baja calidad) al 10 (elevada calidad). Las categorías – alta, media y baja – están definidas como la suma de la media mundial y una desviación estándar mundial (alta), la media mundial más la mitad de una desviación estándar mundial (media), y la diferencia entre la media mundial y la mitad de una desviación estándar mundial (baja).

b) La satisfacción con la democracia representa el porcentaje de encuestados que han manifestado estar bastante o muy satisfechos con los resultados de la democracia en su país.

Fuentes: Índice BTI (2008) y Latinobarómetro (2007).  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471036038030>

## RESULTADOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: RECIENTES TENDENCIAS

Desde 1990, los resultados fiscales de América Latina vienen siendo alentadores. A guisa de ejemplo, cabe señalar que la proporción de los déficits fiscales en relación a los ingresos públicos de la región descendió del 11 por ciento de los años 1970 y 1980 a tan sólo el 8 por ciento desde 2000. Pero ¿a qué es atribuible este cambio? ¿A la buena suerte o a las buenas políticas? La evidencia parece inclinar la balanza hacia la segunda explicación, dados el incremento del gasto público, la creíble gestión macroeconómica y la mayor descentralización, que han sido acompañados por innovaciones fiscales, tales como las normas de responsabilidad fiscal, los sistemas de transferencias condicionales de dinero en efectivo y los presupuestos participativos.

Sin embargo, los resultados fiscales aún distan mucho de poder salvar la distancia que los separa de sus referentes de la OCDE. Además, queda por comprobar cuál será la resistencia de esas tendencias positivas y de las innovaciones institucionales ante cualquier revés en la buena fortuna, que llegó a la región de la mano de la escalada de precios de los productos básicos, de unas condiciones favorables para los intercambios comerciales, y de capital barato y abundante. La prueba de fuego puede estar al caer.

La presente edición de *Perspectivas* evalúa la brecha en el rendimiento fiscal comparando y cotejando los resultados fiscales de los países latinoamericanos y de los la OCDE. Tanto el ingreso como el gasto público en América Latina se hallan por debajo del promedio de la OCDE, pese a la enorme variación existente entre países. En el periodo comprendido entre 1990 y 2006, los ingresos íntegros del gobierno totalizaron un promedio del 23 por ciento del PIB en América Latina frente al 42 por ciento en los países de la OCDE. En el mismo periodo, los gastos totales, por su parte, representaron un promedio del 25 por ciento del PIB en América Latina y un 44 por ciento en los países de la OCDE. La proporción de los ingresos y de los gastos en el PIB aumentó en América Latina en ese periodo.

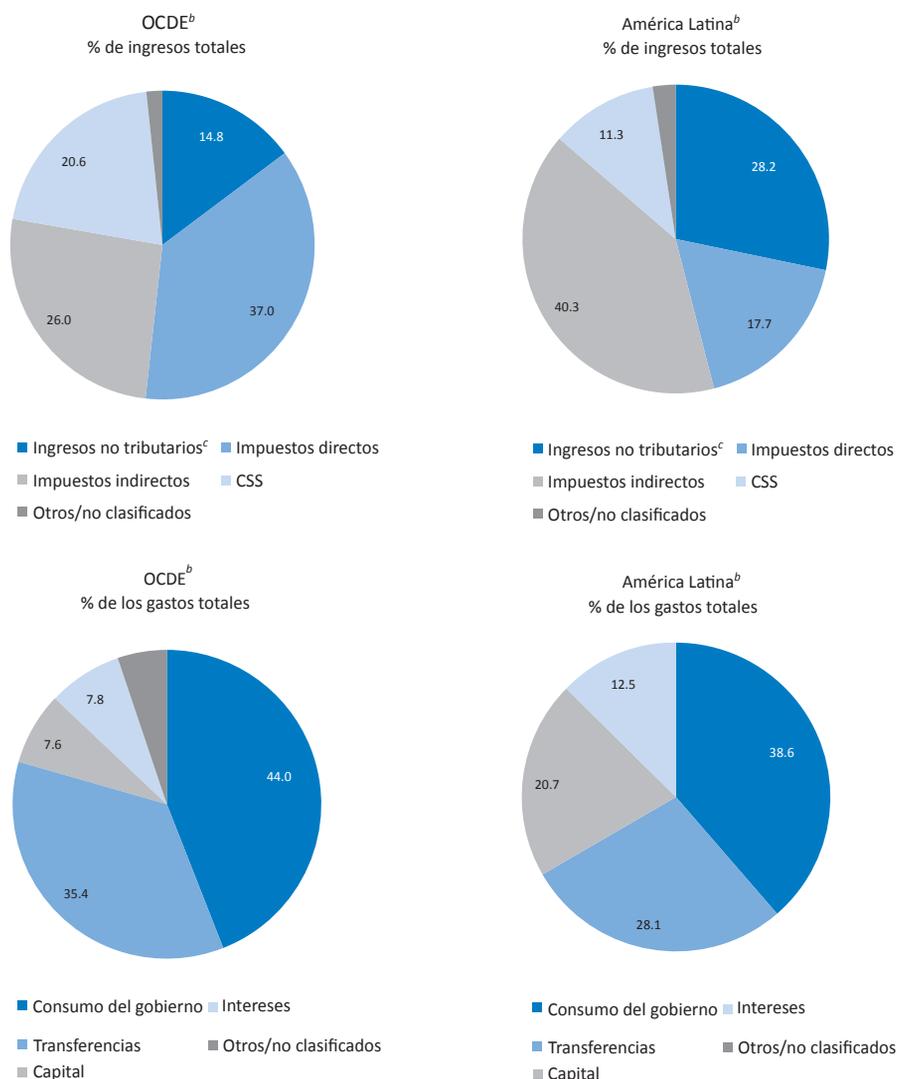
Además de una cuestión de cantidad, también la estructura de la tributación y del gasto difiere sustancialmente entre los países latinoamericanos y los de la OCDE. Considerando sólo la dimensión del ingreso, se observa que los ingresos no tributarios resultan mucho más importantes para las finanzas públicas en América Latina, donde representan, en promedio, un 8 por ciento del PIB. Por su parte, los ingresos puramente tributarios sólo constituyen un 16 por ciento del PIB de la región frente al 35 por ciento que alcanzan en los países de la OCDE; a su vez, de los ingresos tributarios, sólo el 25 por ciento proviene de impuestos directos en América Latina, frente al 42 por ciento en los países de la OCDE y, de aquéllos, en América Latina, sólo pueden atribuirse 4 puntos porcentuales al impuesto individual sobre la renta, frente al referente de la OCDE de 27 puntos porcentuales.

Contrariamente a las prescripciones de los manuales en la materia, la política fiscal latinoamericana es procíclica: por lo general, los gobiernos gastan más durante los periodos de auge económico y menos en caso de recesión. Además, una serie de importantes variables fiscales, incluidos los ingresos, el gasto o los déficits, son más volátiles en América Latina que en los países de la OCDE. La presente edición de *Perspectivas* muestra que, con todo, la volatilidad ha venido reduciéndose en la región y, desde 1990, se han acortado distancias con la OCDE. Un índice de volatilidad calculado para la presente obra plasma una caída de un tercio desde los años 1990-94 hasta 2000-06; en este último periodo, el nivel de volatilidad en América Latina estaba sólo un 6 por ciento por encima del nivel de la OCDE. En el mismo periodo de referencia, la volatilidad de los ingresos disminuyó en una cuarta parte, y la del gasto, aproximadamente un 40 por ciento.

Los gobiernos locales en América Latina están intentando recabar competencias fiscales, pero, en comparación con sus homólogos de la OCDE, siguen siendo relativamente pequeños y muy dependientes de las transferencias del gobierno central. Si el nivel de gasto de los gobiernos locales es del 41 por ciento del gasto del gobierno central en los países de la OCDE en el periodo 1990-2006, la cifra correspondiente para América Latina en ese mismo periodo era tan sólo del 23 por ciento. La proporción de los ingresos era similar. En términos de transferencias, a pesar de estar cerrándose, la brecha sigue siendo amplia; y así, la proporción de las transferencias entre las diferentes esferas del gobierno como porcentaje del PIB fue del 4.9 por ciento en los países de la OCDE y sólo del 2.7 por ciento en América Latina.

**18** Pese a la evolución positiva general de los resultados, a América Latina aún le queda mucho por hacer en materia de reforma fiscal. En este sentido, debería diversificarse la generación de recursos para depender menos de las fuentes no tributarias y de los impuestos indirectos. Por su parte, la volatilidad fiscal, un freno para el crecimiento, debería ser aún más baja. Y las transferencias sociales aún no alcanzan sus objetivos. Los logros e innovaciones en el ámbito fiscal deben traducirse igualmente en políticas sostenidas y reformas institucionales duraderas.

**Gráfica 2. Composición de los ingresos y de los gastos en países de América Latina y de la OCDE<sup>a</sup>** (Promedios regionales, 1990-2006)



**Notas:**

a) Los datos de la OCDE se refieren al sector público general consolidado. En América Latina, cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al sector público no financiero; si no, se ha utilizado la medida más amplia disponible.

b) México está incluido en ambos grupos.

c) Los datos de CEPAL ILPES sobre ingresos no tributarios en México se han ajustado para reclasificar los gravámenes sobre la producción de hidrocarburos, de acuerdo con las directrices sobre estadísticas de ingresos de la OCDE.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, con base en Estadísticas de Finanzas Públicas de CEPAL ILPES, en Estadísticas de Ingresos Públicos en América Latina del Centro de Desarrollo de la OCDE, en *Revenue Statistics* de la OCDE, y en *General Government Accounts* de la OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471036038030>

## DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL: DEUDA PÚBLICA, CICLOS POLÍTICOS Y MERCADOS DE CAPITALES

Comparados con los de la OCDE, el ingreso y el gasto públicos de los países latinoamericanos representan una pequeña proporción del PIB, aunque la diferencia entre estos dos indicadores ha producido a menudo déficits comparables a los de la OCDE. La secuela de esos déficits es la deuda pública, cuya gestión ha planteado problemas recurrentes a los gobiernos de la región. América Latina aún tiene elevados niveles de deuda, lo que hace que los países de la región sean vulnerables a choques adversos. Con todo, esta observación no debería esconder el considerable progreso que los países latinoamericanos han realizado en la gestión de la composición de dicha deuda, en particular, reduciendo su exposición a desajustes cambiarios – que pueden producirse cuando los ingresos del gobierno y las obligaciones del servicio de la deuda están denominados en monedas diferentes.

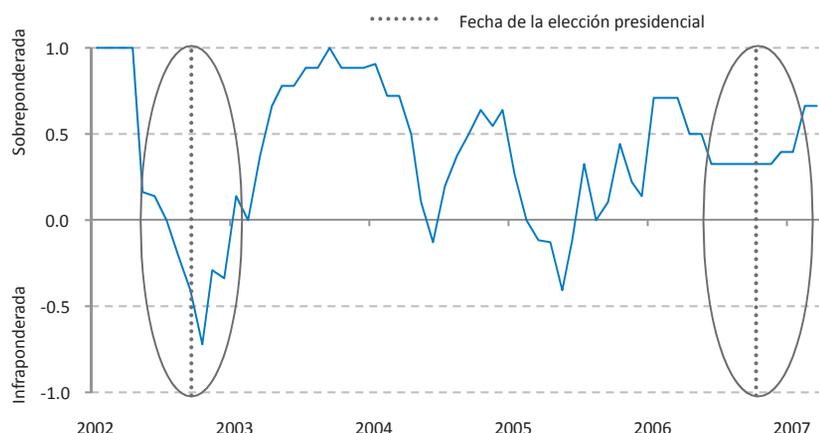
La existencia de un mercado de deuda pública denominada en las respectivas monedas nacionales latinoamericanas no es una novedad, pero sí lo es la creciente capacidad de los gobiernos de esta región para colocarla en el extranjero, gracias al respaldo de unas condiciones económicas fuertes. No obstante subsisten desafíos. Por ejemplo, pese a que los vencimientos posibles en los mercados de bonos nacionales se han alargado en los últimos años, el perfil general de vencimientos de la región sigue siendo corto en comparación con otros mercados emergentes o con los países desarrollados.

Una de las principales características de los mercados de bonos soberanos latinoamericanos es que se han mostrado extremadamente sensibles a los acontecimientos políticos – por ejemplo, reaccionando negativamente ante la incertidumbre que, inevitablemente, acompaña a unas elecciones democráticas. Hoy día, no sólo las medidas económicas, sino también los programas en materia de política económica de los candidatos electorales tienen una significativa influencia en el comportamiento de los mercados de bonos soberanos latinoamericanos.

En primer lugar, a los inversores les preocupa que los partidos en el poder puedan recurrir a la expansión del gasto para alentar el respaldo político, con los consiguientes costes postelectorales que esto puede acarrear en términos de resultados económicos. Y el temor no es infundado: tanto en democracias ricas como pobres, se han podido observar ciclos político-económicos de esa índole. En segundo lugar, los mercados de capitales se inquietan por las políticas económicas que se adoptarán tras las elecciones.

Las diferentes reacciones de los mercados de capitales ante las dos elecciones presidenciales brasileñas que ganó Luiz Inácio Lula da Silva constituyen un ejemplo claro del papel que los partidos políticos y los candidatos desempeñan al respecto. En 2002, considerándolo como un oponente populista reacio a una política fiscal conservadora, los mercados manifestaron su aprensión a la candidatura de Lula en cuanto la campaña de éste comenzó a ganar impulso, y las recomendaciones de los bancos de inversión pasaron netamente a valoraciones negativas para Brasil. Una vez en el poder, una campaña de comunicación y el compromiso presidencial con políticas creíbles tranquilizaron a los mercados y les devolvieron la confianza. Cuando Lula fue reelegido en 2006, por delante de su oponente que también abogaba por una gestión fiscal creíble, las elecciones presidenciales no levantaron el más mínimo revuelo en los mercados.

## 20 Gráfica 3. Recomendaciones de los Bancos y elecciones en Brasil



Nota: Las recomendaciones de los bancos pueden clasificarse en tres grupos: "sobreponderada" (1), "neutral" (0) e "infraponderada" (-1).

Fuente: Cálculos de la OCDE, con base en las recomendaciones publicadas por los bancos de inversión. [StatLink !\[\]\(d3fb9f94af8b26d1c844efa9a98805b0\_img.jpg\) http://dx.doi.org/ 10.1787/471036038030](http://dx.doi.org/10.1787/471036038030)

## GENERACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS: LA TRIBUTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La gestión de la deuda pública es una dimensión de la elaboración de la política fiscal; la otra, es la tributación. Como ya se ha apuntado, los impuestos representan una proporción menor del PIB en América Latina que en los países de la OCDE, pero eso no implica necesariamente que los ingresos tributarios en América Latina sean "demasiado bajos" o "demasiado altos". Los países de ambos grupos parten con unas bases históricas diferentes y se enfrentan, por lo tanto, a limitaciones y oportunidades diferentes. Esto es evidente incluso en las sustanciales variaciones entre los propios países latinoamericanos, donde los ingresos tributarios van del 30 por ciento del PIB en Brasil a poco más del 14 por ciento en El Salvador.

Los bajos niveles de recursos fiscales constituyen uno de los factores que explican los pobres resultados redistributivos del sistema fiscal en las economías latinoamericanas. Pero los propios latinoamericanos tienen el mismo interés que los nacionales de los países de la OCDE por las cuestiones de desigualdad y por el Estado del bienestar. Las preferencias manifestadas a favor o en contra de la redistribución son, en promedio, las mismas en ambos grupos de países, aunque la opinión está más polarizada en América Latina que en la OCDE.

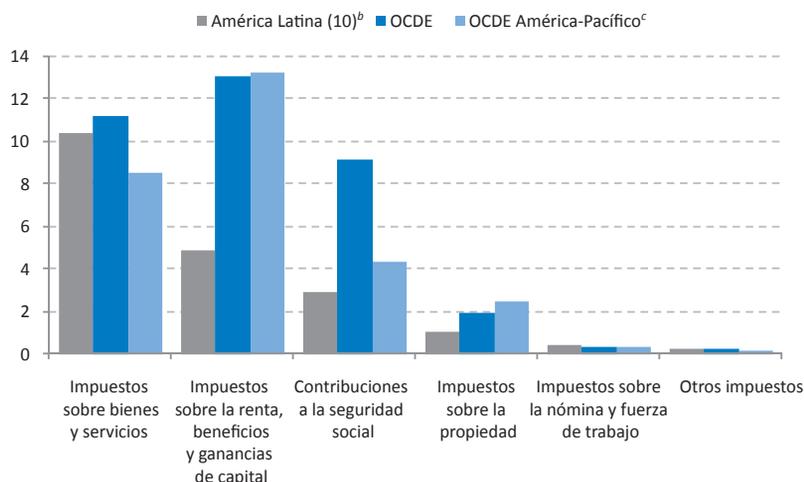
La brecha en la recaudación impositiva en América Latina no tiene una única causa. Los impuestos individuales, que proporcionan más de un cuarto de los ingresos tributarios en los países de la OCDE, son un buen ejemplo. Pero si se compara el PIB per cápita de más de 30 000 USD de Finlandia con el de Colombia, de apenas 6 000 USD, se hace patente de inmediato que los bajos niveles de renta personal limitan el alcance de los impuestos sobre la renta. En numerosos países, la gran mayoría de la población trabajadora – cerca del 90 por ciento en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, por ejemplo – tiene rentas inferiores al umbral de sujeción al pago del impuesto. Igualmente importante resulta la desigual repartición de la renta en América Latina, que implica que, para una renta media dada, habrá menos personas trabajadoras que entren en el tramo impositivo que les obliga a pagar impuestos.

Aunque son escasos los datos comparativos entre países sobre el alcance de la evasión fiscal, una sencilla, pero plausible, simulación apunta a que, incluso erradicando la evasión, el efecto en el recorte de la brecha tributaria en los ingresos, que separa a los países de la OCDE y de América

Latina, sería muy limitado. De hecho, incluir a los trabajadores y empleadores informales en la red tributaria podría generar una pérdida fiscal neta, ya que muchos de ellos tendrían derecho a prestaciones e incentivos de diversa índole, y los costes administrativos de las autoridades tributarias aumentarían. Con todo, las medidas para limitar la evasión – junto con la revisión de los mecanismos legales que permiten evitar el pago de impuestos – pueden desempeñar una importante función para incrementar la legitimidad fiscal.

#### Gráfica 4. Ingresos tributarios en América Latina y la OCDE<sup>a</sup>

(En porcentaje del PIB, 2005)



Notas:

a) Cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al gobierno general; si no, las estadísticas se restringen al gobierno central.

b) Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

c) Los países de la OCDE América-Pacífico son Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, México y Nueva Zelanda.

Fuente: OCDE (2007a), *Revenue Statistics* de la OCDE para los países de la OCDE, y cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE para América Latina.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471036038030>

## POLÍTICA FISCAL Y REALIDAD SOCIOECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA: ACOTAR LA INFORMALIDAD

La economía informal es extensa en América Latina y su existencia está íntimamente relacionada con el sistema fiscal. Casi por definición, los empleadores y trabajadores de la economía informal no pagan impuestos individuales o de sociedades sobre la renta (ya porque su renta sea demasiado baja, ya porque no están registrados a efectos tributarios) ni sus clientes responden por lo general por impuestos sobre las ventas. Al mismo tiempo, el hecho de que una parte de la población quede fuera de la red de seguridad social implica que la informalidad se asocia con un menor gasto del sector público.

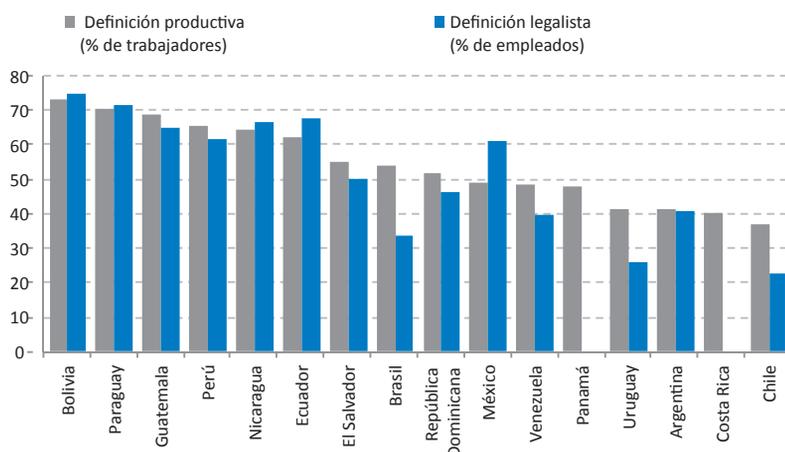
Ya se defina en términos de personas que no contribuyen a los ingresos tributarios, ya se enfoque desde la óptica de aquellos que no están cubiertos por la seguridad social, la informalidad es un indicador de la existencia de un contrato social débil o roto. Algunas personas forman parte de la economía informal como resultado de una opción deliberada de no comprometerse con el Estado, basada en una ponderación personal entre los costes y los beneficios de la formalidad – aunque ellas mismas puedan no verlo así. Otras personas, por su parte, han sido excluidas del sector formal y, para ellas, el empleo informal es en realidad un subempleo disfrazado, derivado principalmente de rigideces en las instituciones del mercado laboral. Una comparación con Europa arroja elocuentes resultados. En Europa, la informalidad es básicamente una cuestión de evasión fiscal, mientras que

**22** en América Latina constituye una cuestión mucho más compleja, y las empresas y trabajadores latinoamericanos rara vez son completamente formales o informales. La evidencia empírica en la región demuestra que existe un enfoque selectivo en relación con los impuestos y las prestaciones, y tanto particulares como empresas aceptan algunos de los compromisos que les propone el Estado, aunque no todos. Una encuesta en México, por ejemplo, calculó que sólo la mitad de las microempresas encuestadas eran totalmente informales, mientras otra encuesta en Bolivia halló que las empresas estaban dos veces más dispuestas a cumplir con sus obligaciones municipales que a estar registradas para el impuesto sobre el valor añadido.

Los responsables de la elaboración de la política fiscal en América Latina, además de tener en cuenta la envergadura del sector informal en su economía, tendrán que responder a las numerosas formas en que el fenómeno de informalidad se manifiesta y a sus diversas causas. Las medidas políticas deberán sopesar el atractivo que puedan ofrecer los regímenes simplificados para las empresas y los trabajadores de la economía informal, por una parte, y la universalidad de los impuestos y de las prestaciones para todos, por otra, ya que cada uno de esos dos conjuntos de medidas pueden crear también inesperados y contraproducentes incentivos. Tradicionalmente, los gobiernos (no sólo en América Latina) diseñan regímenes tributarios especiales con la intención de formalizar determinadas partes de la economía, pero estos regímenes pueden obstaculizar la expansión de las pequeñas empresas. Y cuando entre una cuarta parte y más de la mitad de los trabajadores tienen puestos de trabajo informales, es probable que la extensión fragmentada de los regímenes de impuestos y gastos resulte inadecuada, especialmente porque la posibilidad de disfrutar del gasto público (protección social y demás prestaciones del Estado) se asocia a menudo al empleo en el sector formal. Por su parte, una protección social universal podría alentar el empleo informal porque disocia el empleo formal del derecho a las prestaciones, aunque, por otra parte, también permite proteger a los trabajadores más vulnerables y podría mejorar la productividad nacional al promover la movilidad laboral intersectorial e interregional.

Ciertas experiencias políticas innovadoras llevadas a cabo en América Latina y en otras partes del mundo demuestran que puede facilitarse el cumplimiento de las obligaciones tributarias alineando mejor los costes de la formalidad para los particulares con los beneficios obtenidos a cambio, adoptando regímenes simplificados para todos los contribuyentes, y ofreciendo servicios sociales a trabajadores formales e informales en condiciones de igualdad.

**Gráfica 5. Informalidad laboral<sup>a</sup> en América Latina<sup>b</sup>**



Notas:

a) El empleo informal, según definición de Gasparini y Tornarolli (2007) y Perry *et al.* (2007), incluye a los trabajadores autoempleados no cualificados, a los trabajadores en empresas de menos de cinco empleados y a los trabajadores no remunerados.

b) Para mayor información, véase el anexo estadístico, cuadros 5.A1 y 5.A2.

Fuentes: Gasparini y Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007) y CEDLAS, Base de datos socio-económicos para América Latina y el Caribe. [StatLink !\[\]\(f95dab70c751fda7d824b8b03650f7aa\_img.jpg\) http://dx.doi.org/ 10.1787/471036038030](http://dx.doi.org/10.1787/471036038030)

## MEJORA DE LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO: EL CASO DE LA EDUCACIÓN

Tanto los impuestos como las transferencias encierran un gran potencial para redistribuir la renta, pero el gasto social en desarrollo humano – en particular, en salud y educación – puede desempeñar un importante papel a la hora de igualar las oportunidades para todos. Con esta idea en mente, la presente edición de *Perspectivas* analiza detalladamente el gasto en educación y sus resultados en América Latina. La conclusión principal refleja que el principal desafío de la región es la mejora de la calidad de la educación, medida a través del aprendizaje y de las habilidades cognitivas del alumno. Al mismo tiempo, es necesario también tener en cuenta el aumento de la cantidad, ya que los países latinoamericanos deben incrementar sus tasas de asistencia y finalización de la escolaridad más allá de la educación primaria universal.

El gasto público en educación en América Latina es considerable y continúa aumentando. Así, la proporción del gasto en educación como porcentaje del gasto público total ha aumentado en la región en los últimos años y el gasto en educación en con respecto al PIB, ronda actualmente el 4 por ciento, un nivel similar al observado en los países de la OCDE. No obstante, el gasto por alumno sigue siendo cinco veces menor en América Latina, lo que se debe a que la población en edad escolar representa entre un cuarto y un tercio de la población total, frente a menos de un quinto en la OCDE.

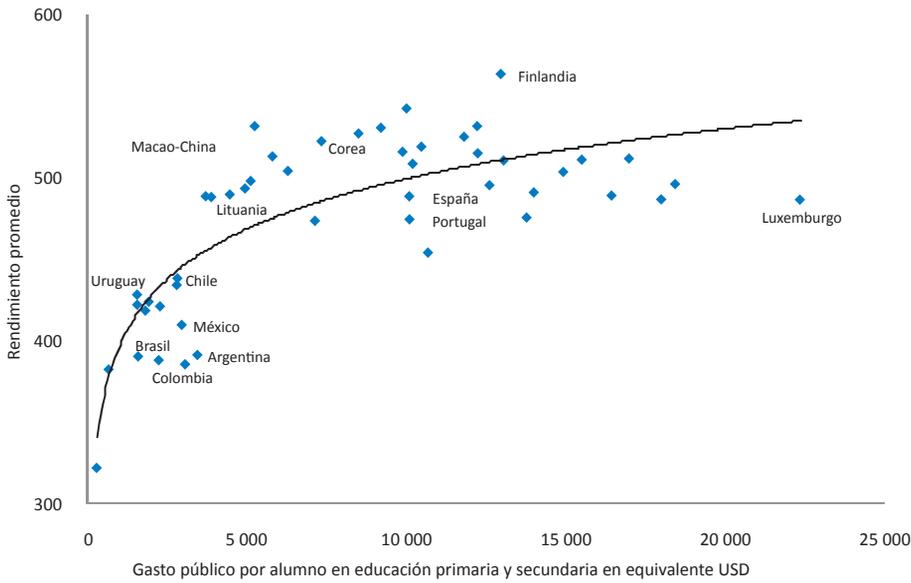
Los países latinoamericanos gastan proporcionalmente más en educación primaria que sus homólogos en la OCDE, y menos de un tercio en la secundaria. Las diferencias resaltan especialmente en el caso de la educación secundaria, en la que los países latinoamericanos gastan en promedio un 13 por ciento per cápita, mientras que los países de la OCDE gastan más del 24 por ciento. Debido parcialmente al resultado de esta distribución del gasto, las tasas de matriculación en educación secundaria en América Latina representan en promedio menos del 77 por ciento, mientras que en la OCDE este promedio es de más del 100 por ciento.

Para evaluar la calidad de los resultados del gasto en educación, la presente obra se ha centrado en analizar el rendimiento (calculado a partir del promedio y la distribución de las puntuaciones en las pruebas del estudio PISA) y la equidad (evaluada en función de la incidencia del contexto socioeconómico de un estudiante en sus puntuaciones en las pruebas). En ambos casos, los resultados de PISA para América Latina suponen una llamada de atención.

Las puntuaciones de las pruebas PISA en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay – los seis países latinoamericanos que participan en el estudio – son bajas en comparación con las obtenidas por los países de la OCDE. La brecha de rendimiento entre los alumnos latinoamericanos y sus homólogos de la OCDE equivale a tres años de escolarización, cuando la diferencia con otros países emergentes es de tan sólo la mitad. Sin embargo, la buena noticia es que entre las dos series de evaluación PISA realizadas en 2003 y 2006 las puntuaciones de América Latina mejoraron en general.

La elección de políticas adecuadas puede ayudar a superar estas deficiencias. Economías como Lituania o Macao-China tienen un gasto por alumno similar al de los países latinoamericanos, pero obtienen mejores resultados tanto en términos de rendimiento como de equidad. En la OECD, las políticas educativas y de enseñanza, tales como el tiempo que los alumnos pasan en clase, el fomento de una mejor supervisión, y la admisión por méritos también podrían tener una fuerte repercusión en los resultados. El estudio PISA también revela que no se plantea necesariamente una disyuntiva entre el rendimiento y la equidad. Los dirigentes de los países latinoamericanos pueden beneficiar de estudios como PISA, cuando intentan resolver la economía política de la educación.

**24 Gráfica 6. Gasto público<sup>a</sup> en educación y rendimiento en PISA<sup>b</sup>**



Notas:

- a) El gasto público es el promedio de datos disponibles desde 2000.
- b) Puntuación nacional media en la escala de ciencias de PISA.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007b), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana, y en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471036038030>

El gasto en educación no es sino un ejemplo de la forma en que la política fiscal puede potenciar no sólo el crecimiento económico sino también el desarrollo en América Latina. El desafío radica en lograr canalizar el gasto público hacia políticas que alienten la aplicación de mejores prácticas que cuenten con el necesario respaldo social para su aplicación. No cabe duda de que es preciso un mayor gasto en el ámbito esencial de la formación de capital físico y humano, pero la verdadera prioridad de la región es mejorar la calidad de ese gasto, haciendo que sea más eficaz y que esté mejor focalizado.