

Capítulo 4

Hacer que los Estados sean más efectivos: Formular e implementar estrategias nacionales

En este capítulo se destaca la necesidad de aumentar las capacidades nacionales para superar las trampas del desarrollo y, por consiguiente, mejorar el bienestar de los ciudadanos. Un punto de partida fundamental son los planes nacionales de desarrollo (PND), que priorizan las políticas y adoptan un enfoque integral y bien organizado. Aunque estos planes son específicos para cada país, tienen objetivos y retos comunes en lo que respecta a su diseño y ejecución. En este capítulo se destaca la importancia de mejorar y aumentar el gasto público para la ejecución exitosa de esos planes. Se insiste en que los PND deben abrirse camino de forma efectiva en la economía política. Por último, el capítulo se centra en la necesidad de incrementar los recursos domésticos con el propósito de financiar un desarrollo sostenible y durable, considerando la función de la tributación, los mercados financieros, los bancos nacionales de desarrollo y las asociaciones público-privadas.

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

América Latina necesita contar con mejores capacidades institucionales para lograr el desarrollo sostenible

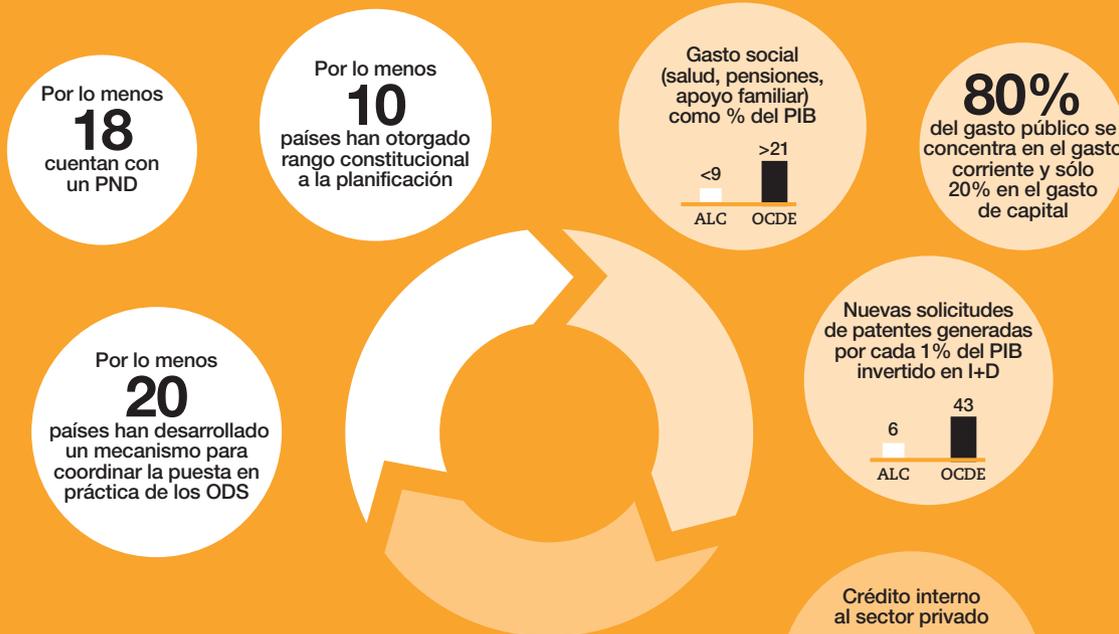


Mejor planificación para el desarrollo

Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) son una herramienta fundamental para planificar el desarrollo, ya que permiten avanzar hacia objetivos de desarrollo compartidos y hacia una visión común de largo plazo

Mejor gasto para el desarrollo

Para garantizar que el gasto se base en la relación calidad-precio y no en el gasto pasado, es fundamental planificarlo y evaluarlo



Mejor financiamiento para el desarrollo

Los impuestos, los bancos nacionales de desarrollo, las asociaciones público-privadas y los mercados financieros son mecanismos internos clave para el desarrollo



Introducción

El enfoque de *desarrollo en transición* sostiene que América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan nuevas trampas del desarrollo que están frenando su potencial para un mayor progreso. Las trampas de la productividad, de la vulnerabilidad social, ambiental e institucional confrontan a la región con retos nuevos y cada vez más complejos en materia de desarrollo. El enfoque de *desarrollo en transición* sugiere, además, la necesidad de aunar capacidades internas más robustas a una cooperación internacional renovada para superar esas trampas con eficacia e impulsar un desarrollo incluyente y sostenible. Gracias a estas medidas, la región transitará de los retos actuales a nuevas oportunidades para todos los ciudadanos. Por lo tanto, avanzar hacia etapas superiores de desarrollo exigirá implementar reformas ambiciosas de política pública y contar con instituciones nacionales más fortalecidas. Estas exigen respuestas de políticas públicas internas innovadoras y más complejas que las que llevaron a la región de ALC a un nivel de ingresos medios altos.

También se necesitan capacidades internas más sólidas para adaptarse y aprovechar las oportunidades de un entorno externo que cambia rápidamente. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es una tarea ambiciosa que exige instituciones fuertes. Además, entran en juego grandes cambios tectónicos, incluidos el proteccionismo, los adelantos tecnológicos, el cambio climático, la migración y el envejecimiento de la población. Estos cambios están transformando con rapidez las economías y las sociedades, lo que causa la obsolescencia de las instituciones. Demandan nuevas respuestas y capacidades para aprovechar las nuevas oportunidades.

De hecho, aumentar las capacidades del Estado es un área de política pública que resulta clave para superar las trampas del desarrollo de ALC. Esta acción sigue siendo decisiva para favorecer que el impacto de las políticas productivas, sociales y de inclusión sea más focalizado y eficaz. Las capacidades del Estado también son cruciales para avanzar hacia patrones de producción y de consumo más ecológicos. Además, son parte esencial de los crecientes niveles de insatisfacción y desconfianza entre los ciudadanos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En este sentido, es fundamental desarrollar más las capacidades al interior de las instituciones nacionales en los países de ALC.

En la última década, la mayoría de los países de ALC mejoraron sus capacidades institucionales en diferentes aspectos. En primer lugar, por ejemplo, en los planes nacionales de desarrollo (PND) se tomó en cuenta el carácter multidimensional del desarrollo y se incluyeron medidas de política pública para hacer frente a las trampas del desarrollo. Además, casi todos coinciden con la Agenda 2030 y utilizan los ODS como indicadores de seguimiento. En segundo lugar, dichos países optimizaron sus marcos institucionales y reguladores para incluir al sector privado en la formulación de políticas públicas, en particular, en las vinculadas a la contratación pública y a las asociaciones público-privadas. En tercer lugar, se fortalecieron las medidas de combate a la corrupción y se instauraron políticas de transparencia y gobierno abierto para infundir más confianza y fomentar una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Por último, para financiar el desarrollo, si bien el nivel de impuestos sigue siendo bajo en comparación con los países de la OCDE (22.7% en relación con 34% del PIB en 2016), la tributación ha aumentado en más de 1.8 puntos porcentuales en el periodo de 2010 a 2016, y la mayoría de los países intentan activamente disminuir la evasión y el fraude fiscal tanto en el ámbito local como en el internacional (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018).

Si bien la región de ALC ha progresado en muchas áreas en las últimas décadas, la evidencia indica que las instituciones han evolucionado a un ritmo más lento que el de las aspiraciones de la sociedad (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En las economías en desarrollo, las capacidades estatales limitadas son comunes y han mejorado poco a lo largo del tiempo.

A menudo, los países en desarrollo han copiado las mejores prácticas de sus homólogos más desarrollados que los hacen parecer más capaces, aunque generalmente no lo sean (se trata del “mimetismo isomorfo”, según lo expuesto por Andrews et al., 2017).

Este capítulo se centra en fortalecer las capacidades internas en tres áreas principales para atender las trampas del desarrollo y fomentar un enfoque multidimensional en aras de un desarrollo sostenible en ALC. En primer lugar, se necesitan mejores capacidades para optimizar la *planificación y el proceso de formulación de políticas para el desarrollo*. Esto incluye los asuntos relacionados con la creación de capacidad técnica para diseñar, implementar y supervisar PND estratégicos y de largo plazo. También contempla la manera como los PND se relacionan con el programa de desarrollo internacional de los ODS y el contexto mundial. Por último, se examina cómo crear consenso político y apoyo ciudadano para superar las complejidades de la economía política de las reformas en ALC. En segundo lugar, se necesitan mejores capacidades para optimizar el *gasto para el desarrollo*. Esto permitirá que los países hagan más con menos y tengan mecanismos para utilizar los recursos públicos con mayor efectividad y con un mayor impacto. En tercer lugar, se necesitan mejores capacidades para optimizar la *financiación para el desarrollo*. Esto se refiere a movilizar financiación doméstica sostenible para el desarrollo, tanto público como privado, con el fin de invertir en políticas estructurales y apoyar la agenda de desarrollo sostenible. En las tres áreas la transformación digital desempeña un papel decisivo, al proporcionar nuevas herramientas y oportunidades para ofrecer mejores bienes y servicios públicos. Por lo tanto, en el capítulo se presentan algunos ejemplos pertinentes en los que la digitalización puede mejorar las capacidades institucionales.

Las tres áreas son transversales y afectan a todas las políticas públicas en todos los sectores y niveles de gobierno. Las ediciones anteriores de *Perspectivas económicas de América Latina* se centraron en diversos temas de política pública que son cruciales para un desarrollo sostenible e incluyente en la región. Estos incluyen política fiscal; migración; pequeñas y medianas empresas; infraestructura y logística; educación y competencias; integración comercial y la relación con China; la juventud, las competencias y el emprendimiento, así como la pertinencia de replantear las instituciones para apoyar un mayor desarrollo. Esas ediciones analizaron problemas horizontales en todas las *Perspectivas*, como la baja productividad, los mercados laborales y la persistencia de la informalidad, así como las implicaciones socioeconómicas de una clase media en expansión. Las tres áreas abordadas en este capítulo son pasos fundamentales para mejorar y fortalecer los temas tratados en las ediciones anteriores de este informe.

Mejorar las capacidades de planificación y formulación de políticas públicas de los Estados en América Latina

La planificación del desarrollo ha tenido una evolución importante en los últimos años en ALC, sobre todo con la adopción de los PND. Las estrategias de planificación contemporáneas de ALC promueven una visión multidimensional del desarrollo que hace especial hincapié en reducir la pobreza y la desigualdad, y en estimular la productividad. También promueve la participación de un grupo más amplio de instancias públicas y privadas en su diseño y ejecución. Por otra parte, las estrategias de planificación de ALC favorecen la adopción de políticas para mitigar las deficiencias del mercado y proporcionar bienes públicos. Esto suele hacerse mediante la regulación, la inversión pública y, en algunos casos, la organización de las asociaciones público-privadas.

Los PND son una herramienta fundamental para planificar el desarrollo, ya que permiten a los países avanzar hacia objetivos de desarrollo compartidos con una visión común y de largo plazo. En este sentido, los PND pueden resultar esenciales para coordinar

las políticas públicas de manera que las economías de ALC logren superar las trampas del desarrollo. Del mismo modo, es fundamental relacionar los PND con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), en concreto, con los ODS en los cuales los bienes públicos mundiales son cruciales.

Para adoptar los PND los países deben abrirse camino entre reformas plurianuales y complejas. En ese contexto, los PND surgen de procesos de formulación de políticas (PPF) específicas por país. A su vez, estos PPF se derivan de un determinado equilibrio de economía política, que se caracteriza por una interacción compleja entre partes interesadas públicas y privadas en un contexto institucional específico. En este sentido, el diseño y ejecución de los PND en ALC tienen deficiencias notorias, sobre todo en sus etapas de diseño y ejecución. Esas deficiencias, a su vez, se deben a la falta de capacidad técnica en el diseño de las reformas y programas planificados; continuidad insuficiente en los procesos de implementación por la frecuente rotación en el gobierno y una conexión inadecuada entre el diseño de los planes y el proceso presupuestario.

La cooperación internacional puede proporcionar un apoyo valioso para diseñar y poner en marcha los PND. Al ofrecer apoyo técnico, contribuir a crear capacidades locales y compartir experiencias de reforma exitosas, la cooperación internacional puede coadyuvar a corregir algunos de los defectos de las estrategias de planificación (Capítulo 5).

Las tecnologías digitales pueden ser útiles para elaborar PND más eficaces. Estas tecnologías son un instrumento potente para mejorar la participación y el empoderamiento de los ciudadanos en la etapa de diseño de las estrategias de planificación. También facilitan la evaluación de impacto de los programas y proyectos gubernamentales en relación con los ODS. Por último, las tecnologías digitales aumentan las capacidades de los Estados para desarrollar escenarios macroeconómicos de largo plazo más precisos y rigurosos, que son indispensables para implantar estrategias de desarrollo sostenibles y sistemáticas.

Planificación del desarrollo en América Latina: La función de los planes nacionales de desarrollo

La planificación del desarrollo es un proceso social y político que busca coordinar a diferentes partes interesadas, sectores y niveles de gobierno en acciones integrales para lograr los objetivos de desarrollo (CEPAL, 2018a). Estos procesos de planificación han adquirido diferentes niveles de complejidad y escala que demandan un enfoque sistémico. Según ese tipo de enfoque, la planificación debe entenderse como un conjunto de normas, instituciones, instrumentos y procesos que interactúan conforme al objetivo de desarrollo sostenible.

Los PND son una herramienta de planificación fundamental para avanzar hacia objetivos de desarrollo compartidos con una visión común y de largo plazo. En general, estas herramientas de planificación identifican las responsabilidades y las partes interesadas pertinentes para su realización. En sí, pueden ser un instrumento eficaz para sistematizar un enfoque racional y lógico para el proceso de gestión pública, al crear un vínculo entre los retos y los objetivos de desarrollo del país. Este tipo de herramienta guía las inversiones en rubros importantes como educación, salud, infraestructura y seguridad, entre otros. Estos son necesarios para lograr el desarrollo, ofrecer oportunidades equitativas y crear condiciones que mejoren la calidad de vida. Los planes se basan en la situación general de la nación, su contexto y sus prioridades a mediano y largo plazo. Los objetivos y retos claros ayudan a un país a visualizar y establecer las medidas necesarias para que cada actor social promueva el desarrollo (CEPAL, 2017).

Planes nacionales de desarrollo de América Latina

No menos de 18 países de América Latina y el Caribe tienen como mínimo un instrumento nacional para el desarrollo, en tanto que Cuba y Uruguay están en el proceso de formular un plan o estrategia nacional de desarrollo con una visión de largo plazo. Varios países de la región han elaborado PND a largo plazo que van más allá del ciclo político: República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay y Perú. El alcance de esos instrumentos es bastante diverso. Comprenden desde planes o estrategias de desarrollo para cumplir con los objetivos durante un mandato gubernamental específico hasta estrategias nacionales que trascienden la duración de una determinada administración (véanse en el Anexo 4.A1 los PND incluidos en este análisis y en el Capítulo 6 los relativos a los Pequeños Estados Caribeños).

La participación de los ciudadanos en la planificación es un aspecto fundamental de la estrategia nacional de desarrollo. En la región de ALC, esta participación abarca desde simplemente recibir información sobre un tema específico hasta formular, implementar y dar seguimiento al plan en forma conjunta. Siete países de ALC cuentan con planes y estrategias de largo plazo formulados a través de un consenso político y procesos participativos con amplia representación de miembros de la sociedad civil.

Poner en marcha esos planes requiere coordinación de las instituciones públicas para trabajar en forma conjunta con diferentes instancias o con distintos niveles de participación ciudadana. En este contexto, la autoridad nacional de planificación es un actor fundamental. En América Latina, esta autoridad tiene diversas configuraciones en cuanto a administración, dependencia, jerarquía y responsabilidades. Si bien es cierto que algunas autoridades operan como ministerios del gobierno con mandatos exclusivos, otras funcionan dentro de diferentes ministerios o son órganos autónomos. Por otra parte, algunos países no tienen una autoridad de planificación centralizada. Más bien, vinculan los instrumentos de planificación al presupuesto gubernamental con una asignación de responsabilidades descentralizada.

La región de ALC tiene varios modelos de sistemas que regulan los instrumentos de planificación. En algunos casos, los países otorgan rango constitucional al ejercicio de planificación. Otros tienen leyes que dictan los procesos de planificación que debe realizar el gobierno. Otros más otorgan carácter de ley a un plan o estrategia nacional de desarrollo. No menos de 10 países en ALC han dado rango constitucional a la planificación, 11 tienen una ley específica sobre instrumentos de planificación y cuatro conceden validez legal a su PND.

La relación entre el plan de desarrollo y el presupuesto es fundamental para implementar la estrategia y lograr los objetivos. En este sentido, 14 países de ALC han instituido un marco jurídico para relacionar el plan de desarrollo con el presupuesto. El plan de cinco países contiene directrices concretas para coordinar tanto el plan como el presupuesto. Otros cuatro países disponen de un mecanismo que incluye estimaciones o proyecciones sobre el presupuesto necesario para implementar las medidas propuestas en el plan.

Para que un PND tenga éxito, es clave contar con un mecanismo para darle seguimiento. En ALC, 13 países tienen un sistema de supervisión y evaluación en marcha. Cinco países aún no definen un mecanismo, mientras que uno lo está elaborando. Además, 12 países tienen un marco jurídico relacionado con la supervisión y evaluación del plan de desarrollo, proceso bajo la responsabilidad de la autoridad de planificación.

El cumplimiento de cada etapa del plan —participación, diseño, implementación, supervisión y evaluación— es decisivo para la consecución de las metas. Las autoridades encargadas de esta tarea diseñan y coordinan un complejo sistema de políticas, programas y proyectos con diferentes instituciones, niveles de gobierno y plazos. Además, las prioridades nacionales deben articularse con la Agenda 2030 y los ODS. Ello exige renovadas acciones de coordinación, voluntad política y liderazgo para que los planes, estrategias y programas

abarquen los niveles mundial, nacional, regional y local. Por último, estos planes deberán considerar el contexto internacional y los bienes públicos mundiales como elementos cruciales en el diseño y ejecución de las estrategias internas (Capítulo 5).

Además, los países tienen que revisar sus mecanismos de cooperación para sustentar la puesta en marcha de los planes de desarrollo. Eso incluye integrar nuevas perspectivas y modalidades para respaldar la transición al desarrollo sostenible e inclusivo, y el diseño de políticas públicas decisivas para gestionar la globalización. A su vez, debe reconocerse que las prioridades y las elecciones de asignación pueden cambiar de un país a otro, y que la cooperación no financiera es una contribución imprescindible para la gobernanza mundial (Capítulo 5).

Planes nacionales de desarrollo como una herramienta estratégica para abordar las “nuevas” trampas del desarrollo

Las visiones plasmadas en los planes o estrategias de desarrollo describen lo que se espera lograr. A partir de una revisión de los planes de desarrollo de la región, a continuación se compendian los principales conceptos expuestos en esas visiones: *Una sociedad centrada en las personas, incluyente, empoderada, igualitaria, con educación de calidad y respetuosa de la diversidad; un país sin pobreza extrema, en solidaridad, en paz y tranquilidad, con calidad de vida y en armonía con el medioambiente, que garantice el bienestar de las generaciones presentes y futuras; una economía sólida, próspera, dinámica, diversificada y sostenible con empleos de calidad; un sistema democrático, participativo, transparente y eficaz que promueva la igualdad de oportunidades.*

Este resumen destaca los aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales que son parte de las diferentes visiones sobre el desarrollo. Con base en esas visiones, los países detallan los objetivos estratégicos que constituyen las directrices de desarrollo de mediano y largo plazo del país, que se concretan en el corto plazo a través de líneas de acción. Este marco estratégico determina un conjunto de políticas nacionales, sectoriales y transversales que se plasman en programas y proyectos cuyo cometido es alcanzar las metas nacionales.

A partir de los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo de la región, las prioridades se agruparon en cuatro grandes trampas que las economías afrontan en su transición hacia el desarrollo: de productividad, institucional, ambiental y de vulnerabilidad social. En promedio, los problemas de política pública más apremiantes de los países se relacionan con el fortalecimiento institucional, incluidas las reformas de modernización de los servicios públicos, la seguridad ciudadana, la justicia y la cooperación internacional. El segundo problema serio es la productividad, lo que incluye la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo, el desarrollo de infraestructura y las inversiones en ciencia y tecnología. La vulnerabilidad social ocupa el tercer lugar e incluye el desarrollo social y humano, la inclusión y cohesión social, la equidad, la calidad de la educación y el acceso a los servicios básicos. Los temas menos mencionados son los relacionados con el medioambiente y la adaptación al cambio climático y su mitigación (Gráfico 4.1).

El análisis anterior señala algunas tendencias en las prioridades de política pública, que también se relacionan con la institución encargada de preparar el alcance y los objetivos de esos PND. Del mismo modo, se aprecian algunas diferencias programáticas entre los instrumentos de planificación del desarrollo de la región. El fortalecimiento institucional y la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo son los objetivos estratégicos que se mencionan con mayor frecuencia en los planes revisados. Si bien los problemas ambientales están relativamente menos presentes como objetivos estratégicos en los planes de desarrollo de América Latina, los países del Caribe han reconocido estas áreas como cruciales para la planificación. Esta diferencia puede explicarse en parte por su exposición a recientes fenómenos climáticos extremos (véase el Capítulo 6 sobre los Pequeños Estados Caribeños).

Gráfico 4.1. América Latina (16 países): Intensidad de temas específicos en los planes de desarrollo

	Trampa de la productividad	Trampa institucional	Trampa ambiental	Trampa de la vulnerabilidad social
Argentina				
Bolivia				
Brasil				
Chile				
Colombia				
Costa Rica				
República Dominicana				
Ecuador				
El Salvador				
Guatemala				
Honduras				
México				
Nicaragua				
Panamá				
Paraguay				
Perú				

Nota: Cada objetivo estratégico de los planes nacionales de desarrollo se clasificó de acuerdo con un área temática amplia. Posteriormente, los objetivos estratégicos se agruparon con las cuatro trampas de desarrollo. Luego, se calculó un indicador relativo por país, dando el valor máximo al país que cubre todos los temas en cada categoría en sus objetivos estratégicos.

Los colores indican la intensidad de los temas incluidos en los objetivos estratégicos de acuerdo con los retos del desarrollo en transición. A medida que el color se oscurece, aumenta su prioridad dentro del plan. El gráfico se basa en el último plan de desarrollo (o su equivalente) aprobado a finales de 2018. Véanse en el Anexo 4.A1 los PND incluidos en este análisis.

Fuente: Elaboración propia basada en la información contenida en los planes de desarrollo.

Planes nacionales de desarrollo y su relación con los ODS en América Latina

La Agenda de los ODS de las Naciones Unidas, conocida como la Agenda 2030, es una herramienta para la planeación, monitoreo y evaluación de las agendas de desarrollo de los países. La Agenda 2030, considerada un instrumento civilizador y universal, establece que las personas son el centro de su atención. Destaca los derechos y el compromiso con el desarrollo sostenible mundial en el que participan todos los países por igual (CEPAL, 2016a). En este sentido, integra tres pilares de desarrollo sostenible: económico, social y ambiental.

Desde 2015, los países de ALC han formulado sus PND en función de la Agenda 2030. De hecho, la integración de las agendas de desarrollo tanto nacionales como mundiales es una oportunidad para los países de la agenda nacional y los ODS. De este modo, la articulación de los PND puede favorecer el cumplimiento de los ODS.

Argentina, Guatemala y Paraguay son algunos de los países que están formulando sus PND en consonancia con los ODS. En 2016, Argentina nombró al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). En su carácter de órgano presidencial que coordina la adaptación e implementación de la Agenda 2030, el CNCPS supervisa la asistencia técnica en cada etapa del proceso del PND (CNCPS, 2017; CNPS, sin fecha).

El Foro de los Países de ALC sobre el Desarrollo Sostenible es el mecanismo para supervisar y revisar la implementación de la Agenda 2030 y de los ODS en la región. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acompaña y apoya a los países de la región en el proceso de implementación al evaluar sus capacidades y recursos

de todo tipo, formular nuevas estrategias y diseñar instituciones en los niveles nacional, regional y mundial a través de este Foro (CEPAL, 2018a).

La implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 se apoyan en cuatro prioridades principales. La primera es fortalecer la estructura institucional regional al (i) formar y consolidar una base compacta para dar seguimiento y realizar un análisis en colaboración de los ODS; (ii) fortalecer las capacidades de los países, y (iii) identificar las tendencias y brechas regionales en la ejecución de la Agenda. Esta prioridad, como directriz regional, promueve una relación transparente, coordinada e integrada. Los niveles nacional, regional y mundial tienen mecanismos de presentación de informes, jerarquías y mandatos claros. El Foro y cada órgano de la CEPAL ofrecen una plataforma que une el ámbito doméstico y el sistema general. Esto permite consolidar el diálogo sobre políticas públicas entre los múltiples participantes con miras a compartir las buenas prácticas, los nuevos retos y las metas conjuntas (CEPAL, 2018a).

La segunda prioridad es reforzar el análisis de las capacidades para poner en marcha la Agenda 2030 a nivel regional. Eso incluye apoyo analítico y técnico, así como asesoramiento a los países en materia de políticas públicas. El análisis regional, dirigido por la CEPAL, órganos auxiliares y organismos intergubernamentales, también incluye a otros actores, como el sector académico, el sector privado y la sociedad civil. Juntos, intercambian conocimientos, experiencias y propuestas que resuelvan los problemas planteados en la Agenda 2030 (CEPAL, 2018a).

La tercera prioridad es integrar los ODS en los PND y los presupuestos nacionales. Aquí se reconoce que la planificación es un medio para implementar la Agenda internacional. El plan de trabajo de cada país debe tomar en cuenta en su proceso de planificación las medidas que contribuyan al cumplimiento de cada objetivo. La CEPAL identifica cuatro acciones clave para la planificación nacional. La primera apoya la creación de un mecanismo nacional que fomente tanto el diálogo para la cooperación entre los países, como el aprendizaje mutuo de experiencias y buenas prácticas. La segunda acción promueve la incorporación de los ODS en los sistemas de planificación nacionales y territoriales mediante estrategias de desarrollo de mediano y largo plazos, o ambas. La tercera fortalece las capacidades de planificación, supervisión, evaluación y gestión pública de todos los actores para identificar y promover la aplicación de herramientas estratégicas que consoliden los objetivos de desarrollo en las instituciones, las políticas públicas y los PND. Finalmente, la cuarta acción implica crear un observatorio de planificación regional para el desarrollo sostenible que sirva como una plataforma de apoyo para todas las partes interesadas y como un espacio para el diálogo entre las naciones. La plataforma permite el acceso a la información y a diferentes instrumentos que ayuden en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 (CEPAL, 2018a).

La cuarta prioridad es integrar los procesos de medición necesarios a fin de generar indicadores para los ODS en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo estadístico, así como consolidar los sistemas nacionales de estadística y el liderazgo de las Oficinas Nacionales de Estadística. Su propósito es mejorar la capacidad de los sistemas nacionales de estadística al responder a los requerimientos de la Agenda 2030 (CEPAL, 2018a).

Utilizar medidas multidimensionales para definir y dar seguimiento a la agenda de desarrollo

Los retos y las oportunidades pueden discrepar de una economía a otra; por tanto, no existe un camino único hacia el desarrollo. Los países en transición, que avanzan de un nivel de ingresos al siguiente, dan muestras de un fuerte crecimiento económico, aunque al mismo tiempo siguen enfrentando diferentes vulnerabilidades en materia de desarrollo (Capítulo 2).

Las medidas multidimensionales son indispensables para reflejar las complejidades del desarrollo y para tener una idea más precisa de las condiciones de vida de las personas. Los indicadores de ingresos son fáciles de entender y de dar a conocer. Además, calcularlos resulta relativamente fácil y permiten hacer comparaciones entre los países y a lo largo del tiempo. Sin embargo, para efectos de formulación de políticas y de análisis, podrían no dar una visión clara de las necesidades y los logros en todo el espectro.

Se han diseñado varias metodologías para medir el desarrollo. Por ejemplo, muchos países en desarrollo ya utilizan el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD, 2018) o el Índice de Pobreza Multidimensional (Angulo, 2016; Alkire, 2018). Dos medidas multidimensionales complementarias del desarrollo podrían orientar a los responsables de la formulación de políticas en su agenda de planificación: el marco de la OCDE *¿Cómo va la vida?* y el Enfoque de Brechas Estructurales de la CEPAL (Recuadro 4.1). El marco de la OCDE mide los resultados del desarrollo para reflejar las condiciones reales de las personas. Por su parte, el Enfoque de Brechas Estructurales de la CEPAL identifica los objetivos de largo plazo dirigidos a superar los obstáculos para el crecimiento incluyente.

Recuadro 4.1. Indicadores de bienestar y Enfoque de Brechas Estructurales: Dos metodologías complementarias para orientar a los responsables de la formulación de políticas de la región

Se cuenta con varios enfoques nuevos para medir el desarrollo sin limitarse a los ingresos, los cuales pueden orientar a los responsables de la formulación de políticas y ayudar a establecer comparaciones con otros países. En primer lugar, el uso de indicadores de bienestar puede mejorar el diseño y el cumplimiento de los planes de desarrollo en las diferentes etapas de su implementación. En segundo lugar, el Enfoque de Brechas Estructurales puede identificar necesidades financieras y los recursos que se requiere asignar para superar obstáculos clave de largo plazo.

El enfoque de bienestar, como lo ejemplifica el marco de la OCDE *¿Cómo va la vida?* (OCDE, 2017), puede documentar a los responsables de la formulación de políticas de varias maneras (Durand, 2018). En la etapa de definición de la agenda, los indicadores de bienestar regionales pueden convertirse en una herramienta de diagnóstico para identificar problemas prioritarios y aportar evidencia comparativa entre los países. Además, la formulación de políticas ayudaría a explicar de manera minuciosa cómo la política propuesta mejorará cada una de esas prioridades identificadas. También aclararía *ex ante* un conjunto de beneficios y costos del bienestar. Por ejemplo, las metodologías robustas permitirían comparar las opciones de política pública y los programas alternos. Además, la comparación de múltiples resultados del bienestar en el interior de los países y entre ellos permite detectar problemas compartidos por más de un país. Por último, el enfoque de bienestar puede utilizarse para supervisar y evaluar la eficacia de los planes de desarrollo.

La segunda metodología, el Enfoque de Brechas Estructurales, es un marco estratégico para localizar las necesidades financieras y la asignación de recursos que se requieren para superar obstáculos clave de largo plazo (CEPAL, 2012). Por lo tanto, este enfoque es una metodología alterna que puede evaluar las necesidades más importantes de los países en transición. Al centrarse en un diagnóstico común y en la priorización de retos, puede ayudar a formular estrategias nacionales de desarrollo y sustentar la nueva agenda en la materia. Eliminar las brechas de desarrollo exige movilizar recursos tradicionales y emergentes a la vez. Los instrumentos individualizados son clave para identificar la capacidad de un país para movilizar recursos internos y externos, así como su disposición y su aptitud para contribuir a los bienes públicos regionales y mundiales.

De la planificación a la acción: El proceso de formulación de políticas en América Latina

En esta sección se examina la economía política al diseñar, adoptar y poner en práctica planes de desarrollo en América Latina y el Caribe. En primer lugar, se revisan algunas tendencias en las prioridades de política pública en los planes de desarrollo y se analiza el papel de la planificación en la formulación de políticas públicas, así como en el “ciclo de vida” de las reformas en la región. En segundo lugar, se describen de manera sucinta las características peculiares de la economía política de la planificación en ALC. Al final se examina la importancia de la comunicación para aprobar las reformas con éxito y, en particular, para adoptar e implementar estrategias nacionales de desarrollo.

El diseño, la adopción y la ejecución de estrategias nacionales de desarrollo es eminentemente una “acción política” (Mattár y Cuervo, 2017). La planificación implica definir una visión de largo plazo de la evolución de la estructura económica y social de un país, la organización de objetivos de política pública complejos de largo plazo y la consecuente asignación de recursos fiscales y políticos —por definición— escasos a organismos, programas y proyectos gubernamentales concretos (Bértola y Ocampo, 2013; CEPAL, 2017).

A fin de lograr sus metas, los PND generalmente comprenden adoptar e implementar reformas de política pública durante un periodo prolongado. En esta perspectiva, la planificación es la primera de las cinco etapas fundamentales del ciclo de vida de la reforma; las demás son el diálogo, la adopción, la implementación y la sostenibilidad (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011). La etapa de planificación implica identificar el problema, diseñar la política pública y fijar la agenda para la reforma (Gráfico 4.2).

Desde una perspectiva de economía política, el diseño, la adopción y la ejecución de las estrategias de planificación son en gran medida resultado del PFP, un conjunto complejo de negociaciones e intercambios entre los actores políticos con sus propios intereses, incentivos y restricciones. Hay instituciones o “reglas del juego” donde se producen esas interacciones, y un contexto específico que afecta a esa etapa concreta del ciclo de vida de la reforma de políticas (Stein et al., 2005; Stein y Tommasi, 2006; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011). Desde esta perspectiva, la cooperación y el acuerdo entre los principales actores del PFP son los pilares para adoptar y poner en marcha PND exitosos y sostenibles.

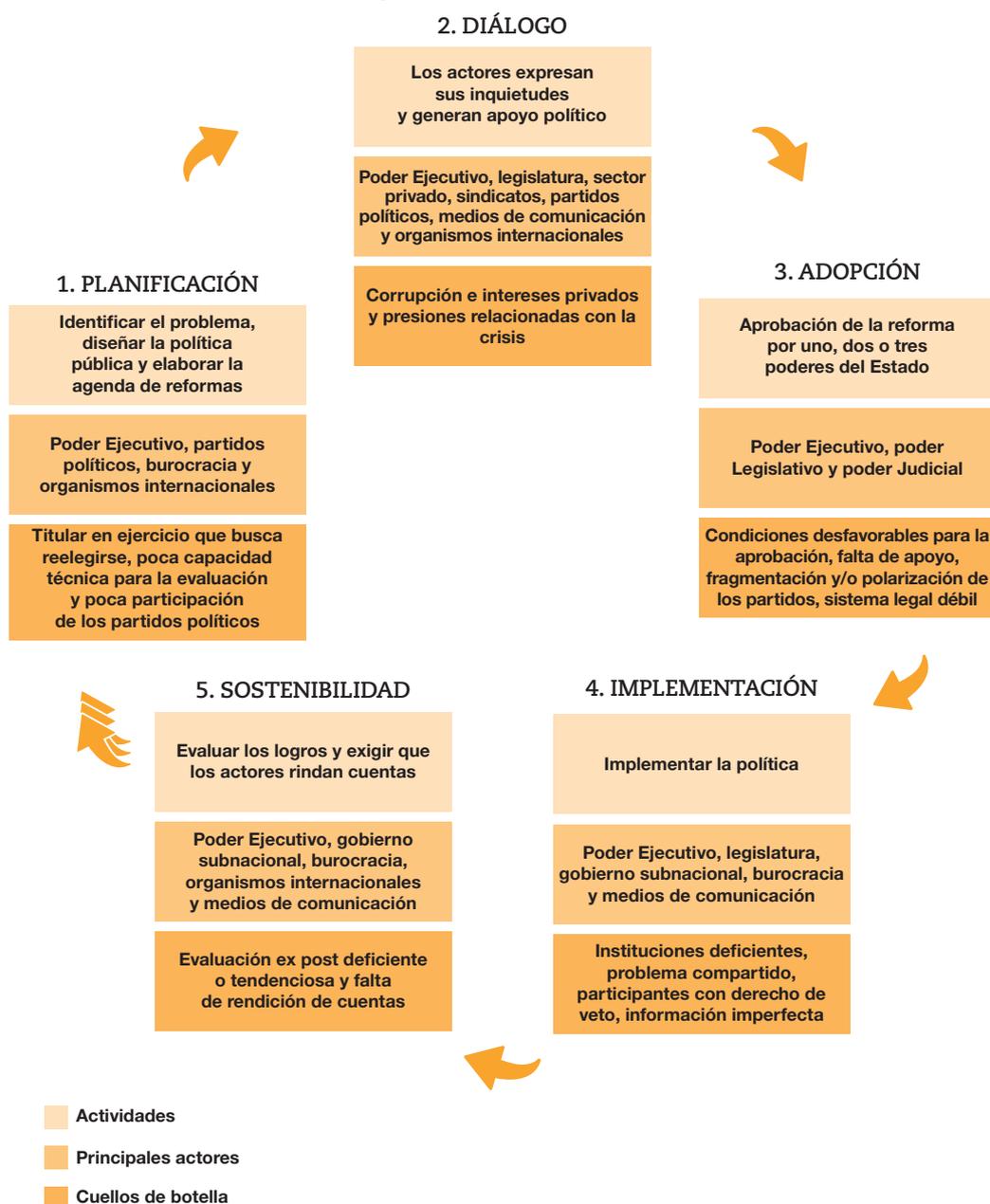
Debido en parte a la presencia de una fuerte tradición de presidencialismo, el Poder Ejecutivo y su gabinete desempeñan un papel importante al fijar la agenda para la planificación del desarrollo y, en forma más general, para gestionar todo el PFP en ALC. Por consiguiente, los ministros y en particular los de finanzas, son a menudo fundamentales en el diseño y la puesta en marcha de los PND (Stein et al., 2005; IPLES-CEPAL, 2007a; Mattár y Cuervo, 2017).

Por el contrario, y a pesar de algunas diferencias entre los países, las legislaturas suelen participar poco en la formulación y adopción de las estrategias de desarrollo en la región. Del mismo modo, sigue siendo limitada la participación de organismos de la sociedad civil en la labor de definir las metas y directrices de política pública en las estrategias de desarrollo (CEPAL, 2018a; Mattár y Cuervo, 2017).

En la mayoría de los países de ALC los grupos empresariales han influido en el PFP. Estos grupos influyen en el diseño y la ejecución de los PND por medio de asociaciones formales o informales, negociación, cabildeo, nombramientos gubernamentales, financiación política y, en algunos casos, corrupción (Schneider, 2010). Tanto el personal técnico como una intermediación de intereses eficaz pueden ayudar a impedir las prácticas de colusión. Si los miembros de las asociaciones empresariales se reúnen de

manera regular para reconciliar diferencias, es más probable que estén atentos y se resistan a las prácticas colusorias de sus pares. A primera vista, se desprende que las asociaciones bien organizadas son un requisito previo para una colaboración eficaz entre las empresas y el gobierno (Schneider, 2015). Sin embargo, los diferentes mecanismos de captura, como las campañas de financiación y de medios, el cabildeo y el fenómeno de las “puertas giratorias”, movimientos de funcionarios del sector público al privado y viceversa, repercuten negativamente en la eficacia de las reformas en los países de ALC (OXFAM, 2018).

Gráfico 4.2. Ciclo de reforma estilizado: Actividades, actores principales y cuellos de botella



Fuente: Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra (2011).

Además de las características específicas del PFP, hay algunas deficiencias adicionales en los procesos de planificación de ALC: (i) dificultades en la implementación; (ii) falta de planificación a largo plazo; (iii) falta de coordinación intersectorial; (iv) asignaciones presupuestarias insuficientes para poner en marcha los planes; (v) coordinación limitada entre el diseño del plan y el presupuesto; (vi) intereses políticos que pesan más que las recomendaciones técnicas; (vii) rotación frecuente en el gobierno, sin continuidad en los procesos de ejecución; (viii) falta de voluntad política para poner en marcha los planes; (ix) complejidad de la estructura institucional y burocracia excesiva, y (x) atención insuficiente a la planificación como instrumento para efectuar cambios o prever resultados desfavorables (IPLES-CEPAL, 2017b).

Las tecnologías digitales pueden ayudar a subsanar algunas de las deficiencias en materia de planificación en ALC. Las redes sociales y las plataformas digitales son una herramienta clave para mejorar la participación y el empoderamiento de los ciudadanos en la etapa de diseño de los PND, así como para aumentar la transparencia de sus etapas de adopción e implementación. Además, la adopción de tecnologías digitales a lo largo de todo el ciclo de políticas públicas puede ser fundamental para mejorar los vínculos entre los objetivos de desarrollo estipulados en los PND y los sistemas presupuestarios nacionales y, por lo tanto, para concretar los programas y proyectos gubernamentales. En consecuencia, estas tecnologías podrían ayudar a los gobiernos de ALC a supervisar el cumplimiento de las políticas con las trampas del desarrollo de manera más eficaz y evaluar con mayor rigor la armonización de esas políticas con los ODS y su efecto en los mismos. Por último, aplicar los últimos adelantos en las tecnologías de inteligencia artificial a los grandes conjuntos de datos administrativos disponibles para los organismos del Estado de la región puede tener un impacto positivo. En concreto, puede mejorar la capacidad de los gobiernos de ALC para diseñar y aplicar estrategias de desarrollo acertadas que se basen en pronósticos macroeconómicos más sólidos y precisos y en ejercicios de creación de escenarios (Estevadeordal et al., 2018).

La comunicación es decisiva para la adopción y ejecución eficaz de las estrategias de desarrollo. En particular, el éxito de las etapas de diálogo, adopción e implementación depende de convencer a múltiples actores públicos de los posibles beneficios a largo plazo de los cambios y reformas propuestos en materia de política pública (Lora y Olivera, 2004; Lora, 2007; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011).

La evidencia reciente de publicaciones sobre la economía del comportamiento sugiere que las personas responden a los cambios que se perciben en las regulaciones y en otras políticas más que a los cambios reales. El gobierno puede contribuir mucho a generar cambios en el comportamiento al modificar la forma en que las reformas de política pública de hecho se formulan y presentan al público (Castro y Scartascini, 2015).

El cumplimiento fiscal es un área prometedora para aumentar la eficacia de las políticas públicas al incorporar intervenciones de comunicación o pequeños empujones de motivación. La evidencia reciente obtenida de ensayos controlados aleatorios (RCT, por sus siglas en inglés) efectuados en la región resalta la gran y positiva incidencia de la “información” para aumentar los ingresos fiscales. Esto aplica en particular en lo referente a las sanciones y la probabilidad de detección en el caso de defraudación fiscal. En forma más general, la evidencia de los RCT indica el uso de mensajes claros, concisos y destacados, y los métodos de comunicación directa ofrecen una relación calidad/precio más eficaz al promover —y finalmente aprobar— reformas fiscales (Castro y Scartascini, 2015a; Carrillo, Pomeranz y Singhal, 2017).

Por último, adoptar intervenciones de comunicación o dar pequeños empujones informativos puede ser pertinente en los planes de desarrollo. Por ejemplo, varios PND de ALC incorporaron recientemente ambiciosas reformas plurianuales en el sector energético

(IPLES-CEPAL, 2017a; 2017b). Se sabe cuán difícil es efectuar reformas energéticas ya que con frecuencia ocasionan aumentos impopulares de tarifas y precios. Además, los regímenes tarifarios del sector energético suelen ser muy complejos de entender. Por consiguiente, los agentes económicos, en particular los hogares, tienen una comprensión limitada de las implicaciones sociales y económicas de modificar las tarifas de energía (Bastos et al., 2014). En ese contexto, transmitir de manera convincente los beneficios de los cambios en las políticas públicas, y explicar con cuidado cómo podrían ayudar a los hogares con ingresos bajos las medidas de mitigación —por ejemplo, las tarifas subsidiadas—, podría coadyuvar a crear y mantener apoyo para las reformas energéticas (Castro y Barafini, 2015).

Hacia un mayor y mejor gasto para el desarrollo en los países de ALC

Los PND de los países de ALC identifican la necesidad de gastar más y mejor en áreas fundamentales que afectan al desarrollo. En particular, la mayoría de estos planes insisten en que se requiere mejorar y aumentar la inversión pública, por ejemplo, al perfeccionar la conectividad. Además, los PND abordan la necesidad de optimizar el gasto en determinados insumos a fin de lograr mejores resultados para los ciudadanos. Por ejemplo, dar mejores incentivos a los docentes aumenta el rendimiento académico. Por último, los PND tienen que ver con el diseño de los objetivos de política pública del gobierno central; un área clave es la coordinación entre diversas autoridades para ejercer el gasto con mayor eficacia. Esto ocurre, por ejemplo, entre las carreteras de transporte y la infraestructura de las escuelas a nivel subnacional.

En esta sección se presentan dos áreas relacionadas con el gasto para el desarrollo en los países de ALC. En primer lugar, se insiste en la necesidad de aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público. En segundo lugar, se destaca que en algunas áreas el gasto en ALC sigue siendo demasiado bajo para cerrar la brecha con otros países en las áreas social y de competitividad. A partir de estas dos dimensiones, en esta sección se muestra que los niveles y la calidad del gasto en la región son insuficientes para superar las trampas del desarrollo y cumplir con la Agenda 2030.

Un gasto público más eficaz y eficiente como motor del desarrollo

El análisis del gasto gubernamental en ALC revela ineficiencias que podrían ascender a 4.4% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región. Esto indica que hay un amplio margen para mejorar los servicios básicos sin necesariamente gastar más recursos (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Al utilizar los recursos públicos existentes, los países de ALC pueden lograr mejores resultados sociales y económicos. En varios rubros, entre ellos la educación, los servicios de salud, la seguridad pública y la infraestructura, la región podría mejorar los servicios públicos con el mismo monto de gasto actual. Como mínimo, podría proporcionar los niveles de servicios actuales utilizando menos recursos públicos.

Con respecto a la calidad de la enseñanza secundaria, algunas medidas que no necesariamente requieren un uso intensivo de recursos podrían mejorar el sistema latinoamericano. Conforme con el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), las variables intangibles y las variables relacionadas con las competencias interpersonales son las que interactúan más con el desempeño docente tanto en los países de América Latina como de la OCDE. Estas incluyen las expectativas de los docentes sobre el futuro de los estudiantes y, en menor grado, el tipo y el nivel de certificación de los profesores (Avendaño et al., 2016). Estos factores pueden requerir

menos gasto que determinadas políticas “tradicionales”, como aumentar la relación profesor-estudiante, mejorar la infraestructura física y contar con más docentes calificados (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

Con respecto a la infraestructura, aumentar las inversiones es menos importante que tener mejor conectividad mediante un gasto más eficiente y servicios complementarios. Las estrategias para aumentar la eficiencia en el gasto incluyen una planificación más robusta y un mejor presupuesto que permitan evaluar proyectos durante varios años. Asimismo, en una etapa posterior a la construcción, se necesitan un mantenimiento adecuado y una regulación estricta para garantizar la calidad de la infraestructura existente (Banco Mundial, 2018). La planificación y ejecución de los proyectos de infraestructura requieren tiempo y recursos, y no siempre hay suficientes fondos disponibles.

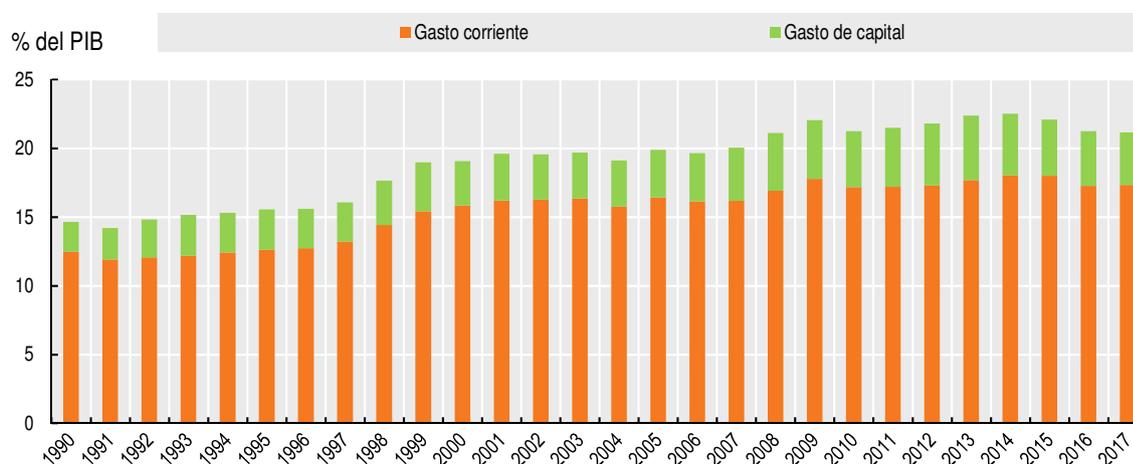
Hay mucho por hacer para mejorar el transporte de bienes y servicios al utilizar la infraestructura existente y adoptar políticas rentables. Estas soluciones “suaves” pueden incluir formular políticas de logística integradas respaldadas por la gobernanza e instituciones necesarias; proporcionar instalaciones de almacenamiento modernas y procedimientos eficientes de aduanas y certificación; aprovechar mejor el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y promover la competencia en el transporte (OCDE/CAF/CEPAL, 2013; Banco Mundial, 2016).

A nivel subnacional, es necesario mejorar la asignación de las transferencias a las regiones derivadas de los productos básicos. Pese a las mejoras logradas en los últimos años, la mayoría de los países de América Latina todavía necesitan optimizar la asignación de esos ingresos según el nivel de desarrollo de las regiones y, por ejemplo, financiar políticas de educación y competencias, infraestructura, así como de investigación e innovación para promover la diversificación económica. La priorización y la planificación de estas inversiones deben realizarse mediante un diálogo entre los gobiernos nacionales y subnacionales y las instancias privadas, la sociedad civil y el sector académico. También se necesita apoyar la capacidad de gobernanza a nivel subnacional para mejorar la gestión de estos ingresos (OCDE, 2013; OCDE, 2016a).

Otro factor importante para ejercer el gasto con mayor eficacia y eficiencia es la asignación entre diferentes tipos de gasto. Por lo general, el gasto público se asigna de acuerdo con niveles históricos más que con una relación calidad/precio. En el sector salud, tradicionalmente se han destinado más recursos a la atención curativa que a la prevención. En la educación, se presta más atención a los títulos de educación postsecundaria que al desarrollo de la educación preescolar (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Sin embargo, dar mayor atención a la educación en los primeros años puede ser rentable. Por ejemplo, puede representar ahorros en inversiones futuras al aumentar el rendimiento de las personas en etapas posteriores, lo que incrementa la productividad económica (OCDE/CAF/CEPAL, 2014; Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Una tendencia temporal significa que los países de ALC priorizan el gasto a corto plazo más que el de largo plazo. Desde 1990, más de 80% del gasto primario de los gobiernos centrales se asigna al gasto corriente, que suele ser a más corto plazo. Por el contrario, el gasto de capital ha sido casi sistemáticamente menor de 21%. Después de llegar a su nivel máximo en 2012, disminuyó a 18% en 2017 (Gráfico 4.3). Las economías de América Latina tienden a reducir el gasto de capital en las épocas difíciles, a pesar de su efecto a largo plazo y de multiplicadores fiscales más altos; aumentan el gasto corriente en las épocas buenas (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Este resultado se agudiza en instituciones débiles en general (Ardanaz y Izquierdo, 2018).

Gráfico 4.3. Gasto corriente y de capital de los gobiernos centrales
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos propios basados en CEPALSTAT.
StatLink <https://doi.org/10.1787/888933992743>

Eliminar la desigualdad en materia de gasto

La región se ha rezagado en inversiones públicas fundamentales como infraestructura o investigación y desarrollo (I+D), así como en gastos sociales. Estas son indispensables para superar las trampas del desarrollo y cumplir con la Agenda 2030.

El bajo gasto de capital se refleja en una escasa inversión en infraestructura en una región donde esta es de crucial importancia. En 2014, América Latina invirtió alrededor de 2.8% del PIB en infraestructura, aunque con fuertes variaciones entre los países. Esta tasa es la segunda más baja entre las economías emergentes, superando solo a África subsahariana (1.9% del PIB). Las tasas de inversión de otras regiones para el mismo año son 7.7% para Asia Oriental y el Pacífico; 6.9% para Oriente Medio y África del Norte; 5.0% para el Sur de Asia y 4.0% para Asia Central. Por consiguiente, en cuanto a la disponibilidad y la calidad de la infraestructura, la región tiene un desempeño inferior al de otras regiones emergentes (Banco Mundial, 2018a). Esto es preocupante, ya que la estructura de producción de América Latina, en particular, es muy sensible al factor tiempo. Las inversiones en infraestructura de poca calidad generan costos elevados y un proceso de exportación lento (OCDE/CAF/CEPAL, 2013; Banco Mundial, 2016).

Además, la región va a la zaga en cuanto al gasto en I+D, lo que frena los aumentos de productividad. Para superar la trampa de la productividad, las economías de ALC deben encontrar nuevos motores de desarrollo sostenible que dependerán de tasas de inversión favorables y de un sistema de innovación nacional desarrollado. La región tiene una inversión relativamente baja en I+D como porcentaje del PIB, con un promedio de 0.7% en el periodo 2000-14. En cambio, en Asia Oriental y el Pacífico y en el promedio de la OCDE, la tasa es mayor de 2.0% del PIB. En promedio, el sector público es responsable de aproximadamente 60% del gasto total de la región en I+D, en comparación con menos de 40% del sector empresarial. En cambio, economías como Estados Unidos, España o Portugal financian principalmente su I+D con inversiones privadas (RICYT, 2016).

La inversión ineficiente e insuficiente en I+D se refleja en una producción lenta de conocimiento original, medido por las solicitudes de patentes. El gasto en I+D en América Latina es ineficiente. En promedio, cada punto porcentual del PIB invertido en I+D produce

Financiación interna para el desarrollo: El papel de los sectores público y privado para recaudar fondos para el desarrollo

Responder a la Agenda 2030 y a las trampas del desarrollo exige movilizar vastos recursos para financiar reformas de política pública de largo plazo (véase el análisis anterior). La agenda de desarrollo posterior a 2015 implica una profunda transformación en desarrollo sostenible que requiere una enorme movilización de recursos. En todo el mundo, las necesidades financieras de la Agenda se calculan entre 3 y 14 billones de USD. Esto implicará un cambio en la financiación, la organización y la asignación (CEPAL, 2017). Por consiguiente, la perspectiva de financiación para el desarrollo es fundamental para lograr los ODS y para ayudar a los países en transición a superar sus trampas del desarrollo.

Se necesita contar con suficientes recursos internos para el desarrollo que permitan tanto al sector público como al privado impulsar el desarrollo nacional. Los recursos internos para el desarrollo pueden provenir de los sectores público y privado en áreas clave como los impuestos, bancos nacionales de desarrollo, mercados financieros y asociaciones público-privadas. En esta sección se plantea que estas diferentes fuentes de financiación para el desarrollo son importantes y pueden mejorarse en la región.

Se necesitan más y mejores recursos públicos para financiar el desarrollo

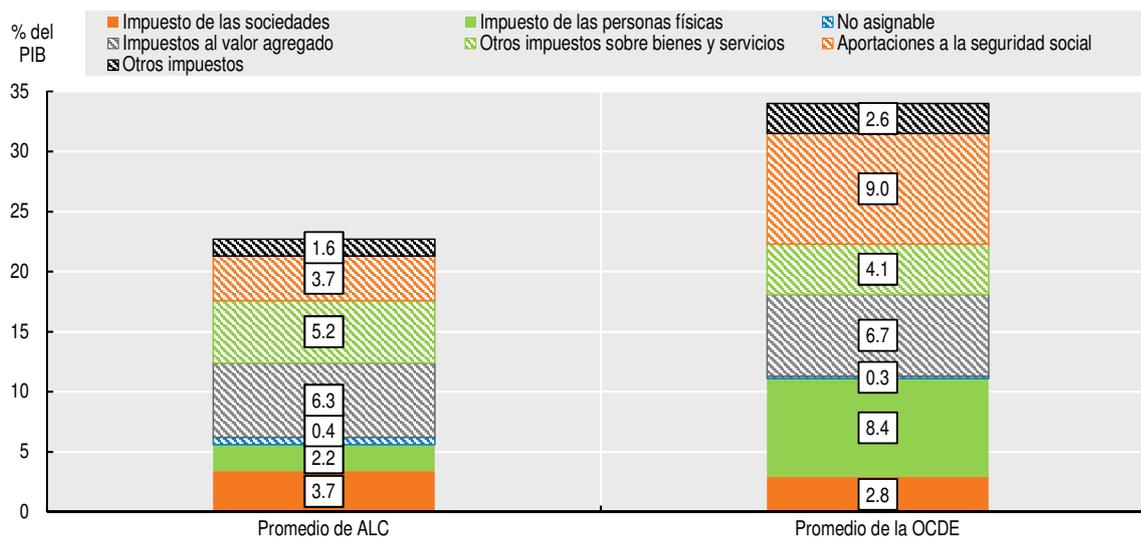
Las economías de ALC necesitan movilizar más recursos internos para superar las trampas del desarrollo y lograr lo estipulado en la Agenda 2030. En 2016, el promedio de la relación impuestos-PIB en la región de ALC fue de 22.7% del PIB, en comparación con el 34% del PIB en los países miembros de la OCDE (OCDE, 2018a; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018). La relación impuestos-PIB varió considerablemente entre los países, desde 12.6% en Guatemala hasta 41.7% en Cuba. Cerca de la mitad de los países de ALC tienen relaciones impuestos-PIB de los países entre 17% y 26%. La forma en que se realiza la recaudación fiscal es tan importante como el monto que se recauda.

Una política tributaria efectiva es necesaria para movilizar ingresos y financiar bienes y servicios públicos, y también debería ayudar a reducir la desigualdad y la pobreza. Los impuestos son una de las herramientas fundamentales a disposición del gobierno para disminuir la desigualdad y apoyar medidas que reduzcan la pobreza, lo que incluye tanto financiar el gasto social como proporcionar apoyo directo a través del régimen fiscal y de prestaciones sociales. Tanto el nivel como la estructura de la tributación son pertinentes para la función de los impuestos al fomentar un crecimiento más incluyente: los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas —que debería ser progresivo— y las aportaciones a la seguridad social —que pueden apoyar directamente el gasto social— son de especial importancia en este sentido.

En contraste con la mayoría de las economías de la OCDE, las estructuras tributarias en ALC dependen más de los impuestos indirectos que de los directos, que tienden a ser más redistributivos (Gráfico 4.5). La principal diferencia entre la OCDE y la región de ALC es la contribución de las aportaciones a la seguridad social (ASS) y el ingreso por impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISR-PF) a la recaudación fiscal total. En 2016, en promedio, el ISR-PF y las ASS representaron solo el 9.7% y el 15.9% de la recaudación fiscal total, respectivamente. En la OCDE, las cifras correspondientes fueron 33.6% y 26.2% del total de ingresos fiscales, respectivamente. Por otra parte, los impuestos al consumo (principalmente los impuestos al valor agregado o IVA y los impuestos a las ventas) representaron el 50.5% de la recaudación fiscal en los países de ALC en 2016, en comparación con el 32.7% en los países miembros de la OCDE. En América Latina, varios factores disminuyen los ingresos fiscales, entre ellos una base impositiva reducida causada

por la proliferación de exenciones y deducciones, regímenes fiscales simplificados, altos niveles de mínimos no gravables y poca disposición para pagar impuestos (es decir, moral fiscal), altos niveles de informalidad, y defraudación y evasión fiscales (OCDE, 2018a; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018).

Gráfico 4.5. Estructura tributaria (como porcentaje del PIB) en las regiones de ALC y la OCDE, 2015



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018) y OCDE (2018a).
StatLink <https://doi.org/10.1787/888933992781>

Los gastos fiscales tienden a ser elevados en la región y es necesario evaluarlos más a fondo para determinar sus costos y beneficios socioeconómicos. Los gastos fiscales son “disposiciones del derecho, la regulación o las prácticas fiscales que reducen o postergan los ingresos para una población de contribuyentes comparativamente limitada en relación con un impuesto de referencia” (OCDE, 2010). Un análisis sistemático del inventario de los datos sobre gastos fiscales aportará una descripción más exacta de los ingresos no percibidos en la región. Las estimaciones muestran que en 2016 (o los últimos datos disponibles), los gastos fiscales ascendieron a 3.5% del PIB en América Latina. En Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, los gastos fiscales superaron el 5.0% del PIB. La mayoría de los gastos fiscales provienen de los impuestos generales al consumo (2.0% del PIB) y, en menor medida, de los impuestos directos sobre la renta de las sociedades (0.7% del PIB) y sobre la renta de las personas físicas (0.6% del PIB) (Peláez Longinotti, 2017). Es imprescindible identificar de manera clara los objetivos de las exenciones de impuestos y cuantificar sus costos y beneficios. Las exenciones fiscales pueden dirigirse a objetivos de política económica, social y ambiental que incluyan crear más y mejores empleos, impulsar la innovación y la competitividad y mejorar las condiciones sociales.

Sin embargo, es necesario cuantificar estos gastos fiscales para valorar su eficacia y efectividad para lograr los objetivos previstos. Esto es de especial importancia ya que la aplicación de los gastos fiscales se exige automáticamente año tras año (Redonda, 2016; OCDE, 2018c).

La defraudación y la evasión fiscales en América Latina reducen considerablemente los recursos disponibles para el desarrollo. Se calcula que, en 2014, la región perdió alrededor de 340 mil millones de USD en defraudación fiscal —dos tercios de ese monto solo por

impuestos sobre la renta de las personas físicas—, lo que equivale a 6.7% del PIB (4.3% del PIB del ISF-PF, y 2.4% del PIB del IVA) (CEPAL, 2016c). La mayor parte de la evasión fiscal provino de los impuestos directos (4.3% del PIB), que tienden a ser más redistributivos (Brys et al., 2016; Barreix, Benítez y Pecho, 2017; CEPAL, 2018, 2016c; OCDE/CAF/CEPAL, 2018; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018).

La defraudación y la evasión fiscales a través de la planificación fiscal y la facturación falsa deben atacarse a nivel internacional. Respecto a la evasión fiscal, el traslado de ganancias y una planificación fiscal abusiva causan pérdida de ingresos fiscales. Por ejemplo, las empresas multinacionales podrían manipular los precios de transferencia de economías con niveles de impuestos altos a jurisdicciones que aplican pocos impuestos o ninguno. De modo similar, algunas empresas internacionales utilizan facturación falsa en sus prácticas comerciales —alteran el monto de una transacción— para evadir el pago de impuestos. En 2013, América Latina perdió aproximadamente 31 mil millones de USD de ingresos fiscales (0.5% del PIB) debido a facturación comercial falsa. El cálculo de las pérdidas varía mucho, pero son especialmente cuantiosas en Brasil, Costa Rica y México. La magnitud de los ingresos fiscales perdidos y las múltiples formas en que algunas empresas multinacionales operan destacan la necesidad de una respuesta coordinada (CEPAL, 2016c).

Una integración más profunda en los mercados globales debe acompañarse de la regulación fiscal correspondiente para evitar la erosión de la base impositiva y el traslado de ganancias de las empresas multinacionales (EMN). La planificación fiscal cuyo objetivo es aprovecharse de las lagunas e incompatibilidades en las normas al trasladar artificialmente las utilidades a jurisdicciones que cobran pocos impuestos o ninguno se refiere a estrategias de evasión fiscal y está reduciendo la aportación tributaria de las empresas multinacionales en ALC y en todo el mundo. Fortalecer las normas fiscales internacionales de los países de ALC, incluso mediante la aplicación de las recomendaciones del Proyecto de la OCDE y del G20, Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS), ayudará a crear condiciones de mayor igualdad para todos. A su vez, esto aumentará la recaudación fiscal y la productividad económica.

La defraudación en las transacciones internacionales también debe atacarse con un trabajo coordinado para aumentar la recaudación fiscal. El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales desempeña un papel importante en este contexto. En noviembre de 2018, Argentina, Panamá, Paraguay y Uruguay crearon una iniciativa latinoamericana para maximizar el uso eficaz de la información intercambiada conforme a las normas internacionales de transparencia fiscal, a fin de afrontar la defraudación fiscal, la corrupción y otros delitos financieros y aumentar la cooperación fiscal internacional para contrarrestar las prácticas que contribuyan a todas las formas de delincuencia financiera (Punta del Este Declaration, 2018). Tomar medidas para el Intercambio Automático de Información para Fines Fiscales ayudará a combatir la defraudación y dará a los países mayor libertad de acción para gravar tanto los ingresos de origen nacional como extranjero obtenidos por las empresas y hogares con residencia fiscal.

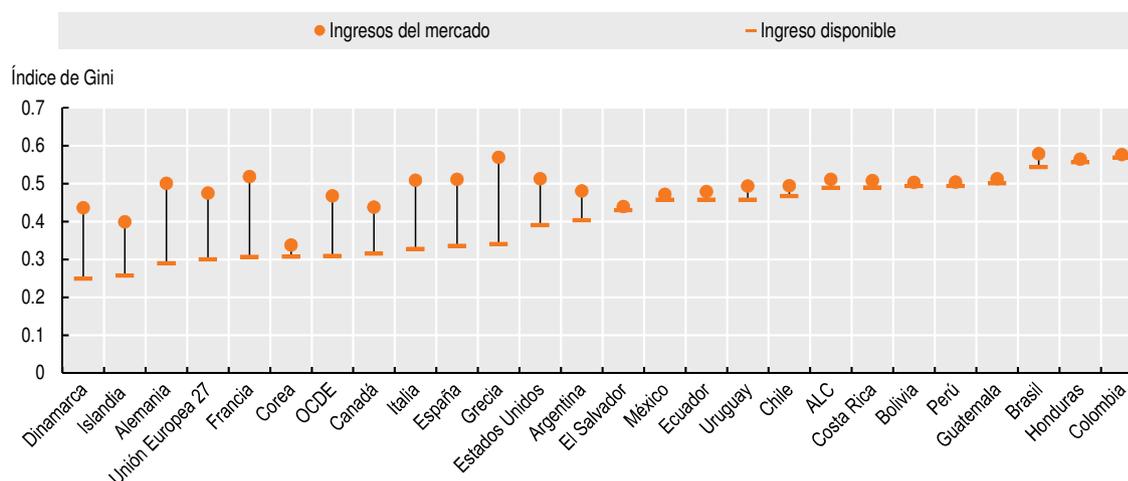
Las nuevas tecnologías también pueden ayudar a reducir la defraudación fiscal y aumentar la recaudación. La tecnología facilita el acceso a la información y permite que las autoridades cotejen los datos de las declaraciones de impuestos con mayor facilidad. Del mismo modo, ofrece a los usuarios un proceso de pago de impuestos más simplificado. Las nuevas tecnologías ya han tenido efectos positivos sobre la recaudación fiscal en América Latina. En 2013, por ejemplo, Chile se convirtió en el primer país de la región en adoptar la facturación electrónica, que permite el registro de operaciones comerciales en

formato electrónico. Desde entonces, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay han instituido esta facturación; países como Costa Rica, Guatemala, Panamá y Paraguay esperan hacerlo. Registrar operaciones comerciales en formato electrónico ayuda a disminuir el fraude fiscal, transparenta más la recaudación de impuestos y contribuye a la digitalización de las administraciones tributarias. Otras formas de digitalización, como aplicar la tecnología de cadena de bloques o el uso de datos masivos (*big data*) todavía están en etapa experimental. A la larga, podrían acompañarse de las reformas institucionales correspondientes y tener presente los efectos de la nueva tecnología sobre el sistema fiscal internacional (Barreix y Zambrano, 2018; KPMG, 2018; OCDE, 2018b).

Mejorar los sistemas de tributación y transferencias sociales a la vez deberá ayudar a reducir las desigualdades en los ingresos

La combinación de gasto ineficiente y tributación insuficientemente progresiva en ALC contribuye poco a reducir las desigualdades. En las economías de la OCDE, los impuestos y las transferencias reducen el coeficiente de Gini en aproximadamente 16 puntos porcentuales. En ALC, la reducción comparable es de 2.2 puntos porcentuales en promedio (Gráfico 4.6; Lustig, 2017; OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Gráfico 4.6. Impacto de los impuestos y transferencias sobre la distribución del ingreso en América Latina, la Unión Europea y algunas economías de la OCDE



Fuente: INEC (2016), Lustig (2017), OCDE/CAF/CEPAL (2018) y el Commitment to Equity (CEQ) Institute de la Universidad de Tulane, Nueva Orleans.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933992800>

Además, la región de ALC enfrenta dificultades importantes para aumentar los ingresos de una manera más redistributiva que no se limite a incrementar las tasas impositivas. Estas dificultades incluyen una base impositiva reducida, causada por la proliferación de gastos fiscales regresivos y deducciones, regímenes fiscales simplificados, altos niveles de mínimos no gravables y poca disposición a pagar impuestos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En América Latina, el nivel de ingresos a partir del cual empieza a pagarse el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISR-PF) es más alto que en la OCDE. Esto es así ya sea que se mida en términos del PIB per cápita (Jiménez y Podestá, 2016; CEPAL, 2017) o con referencia a los sueldos promedio (OCDE/BID/CIAT, 2016). Por consiguiente, un alto porcentaje de personas está exento, lo que debilita el potencial redistributivo del

ISR-PF. Debido a las altas tasas de informalidad que imperan en la región, las soluciones de política pública para el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISR-PF), en aspectos como una mayor progresividad e incrementos en la base impositiva, requieren analizar más las repercusiones sobre el costo total (para trabajadores y empleadores) de contratar trabajadores formales en diferentes deciles de ingresos (OCDE/IDB/CIAT, 2016).

La economía política para recaudar recursos públicos para el desarrollo

En varias ocasiones, los países de ALC han intentado mejorar sus sistemas tributarios, pero la economía política de las reformas dificulta la aprobación y aplicación de los cambios propuestos. Experiencias anteriores en la región muestran que existen cuellos de botella para los responsables de políticas públicas que intentan hacer reformas fiscales, en particular, por diferentes mecanismos de captura, incluidas campañas de financiación y el cabildeo. Las campañas de medios y la “puerta giratoria” de los funcionarios de alto nivel entre puestos en el sector público y el privado y viceversa han sido comunes durante los periodos de reformas fiscales en la región (OXFAM, 2018). Conceder gastos fiscales a las empresas, tasas preferenciales sobre el ISR-PF o ISR-S, así como mecanismos de fraude y evasión fiscales al sector privado socavan la eficacia y efectividad de las reformas fiscales. Estos aspectos contribuyen a las prácticas de colusión, disminuyen la competitividad y contribuyen a la desigualdad en la región, rubros que se relacionan directamente con las trampas de la productividad y de la vulnerabilidad social.

Para lograr las reformas fiscales integrales necesarias, el proceso de formulación de políticas debe considerar estrategias de comunicación junto con mejoras en la calidad del gasto. En primer lugar, el gobierno debe comunicar claramente a los ciudadanos los beneficios de las reformas propuestas para enfrentar las trampas del desarrollo y aumentar el bienestar. En segundo lugar, deben complementar esas reformas con un gasto público más eficaz, eficiente y transparente. Si esas acciones se emprenden a la par, pueden mejorar la percepción de los ciudadanos sobre las reformas fiscales integrales y coadyuvar a crear apoyo político.

El escalonamiento de diferentes reformas podría poner en peligro la reforma fiscal en su totalidad. En las últimas décadas los especialistas han estudiado si los líderes políticos deberían impulsar tantas reformas como sea posible a la vez (conocido por “big bang approach” en inglés) o implementarlas una por una (conocido por “unbundling strategy” en inglés) (OCDE, 2010; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011). Hay argumentos para “agrupar” las reformas en un paquete integral a fin de crear legitimidad fiscal en la región. El agrupamiento reduce las limitaciones políticas, propicia el apoyo político para reformas fundamentales y soluciona los problemas de distribución de manera más fácil (OCDE, 2010). Esto se debe a que las reformas estructurales para mejorar el bienestar de los ciudadanos pueden generar mayor apoyo de la población, y los beneficios de una reforma pueden compensar con creces las pérdidas de otras. Por lo tanto, las reformas deberán implementarse en forma simultánea y rápida para evitar ineficiencias costosas.

Recursos internos del sector privado para el desarrollo: El papel de los mercados financieros

Los mercados financieros bien desarrollados y con buen funcionamiento son fundamentales para promover un crecimiento incluyente y sostenible y, por lo tanto, para avanzar en las diferentes dimensiones del desarrollo. El acceso a la financiación, mediante distintas modalidades, como el sistema bancario, la renta fija y los mercados bursátiles, es crucial para poner fin a las trampas del desarrollo. Los sistemas financieros robustos contribuyen al desarrollo económico y la innovación tecnológica de un país (King y Levine, 1993; Jayaratne y Strahan, 1996; Rajan y Zingales, 1998; Levine, 2018, 2005).

En general, se percibe que el desarrollo de los mercados financieros es una prioridad de política pública para la mayoría de los países en la región (Izquierdo et al., 2016; Melguizo et al., 2017).

Si bien los sistemas bien regulados y supervisados en la región son fundamentales para garantizar la estabilidad financiera, es necesario realizar más esfuerzos para aumentar la inclusión financiera. Gracias a que en la mayoría de los países de la región se ha adoptado una regulación macroprudencial y se ha mejorado la supervisión de los mercados financieros, el sistema bancario es más solvente que a finales de la década de 1990. Esto contribuyó a la resiliencia de los mercados financieros locales a la crisis financiera mundial de 2008, en particular al compararlo con choques externos anteriores. Sin embargo, incluso con bancos solventes, el sistema financiero de la región podría contribuir más al desarrollo sostenible. Los elevados coeficientes de suficiencia de capital en la región se asocian con relaciones deuda-PIB bajas, lo que sugiere niveles de intermediación financiera que no resultan óptimos. La mayoría de los países de la región han adoptado regulaciones de solvencia financiera (observando las normas de Basilea II). Los coeficientes de solvencia también son muy superiores a los requeridos por sus supervisores. No obstante, la profundidad financiera sigue siendo menor.

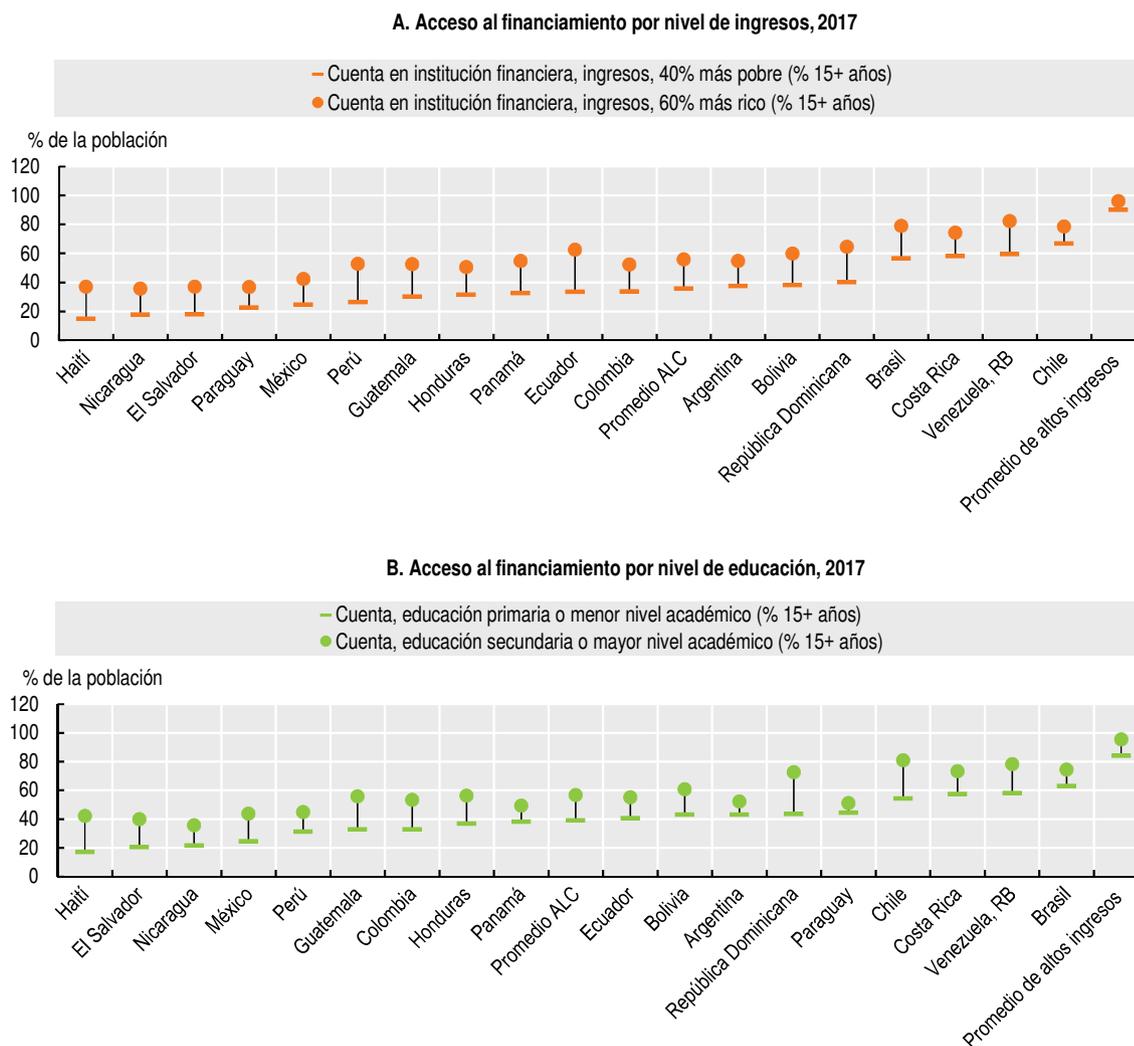
Aunque la profundidad financiera ha mejorado en el siglo XXI, el crédito otorgado al sector privado es aún bajo. En el periodo 2000-17, el crédito interno proporcionado al sector privado como porcentaje del PIB aumentó de 25.2% a 49.2%. Sin embargo, se mantiene en alrededor de 95 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (Banco Mundial, 2018a). Al mismo tiempo, debe tratarse con cautela un mayor acceso al sistema bancario. La profundidad financiera puede aumentar la volatilidad macroeconómica (Minsky, 1977; Kindleberger, 1978). Además, la correlación entre el acceso financiero y el crecimiento económico se vuelve negativa cuando el crédito al sector privado se acerca al 100% del PIB (Arcand et al., 2015; Cavallo, Eichengreen y Panizza, 2018). Aun así, con la excepción de Chile, los niveles actuales de acceso financiero se mantienen muy por debajo del 100% del PIB.

La mayor inclusión financiera sigue siendo un reto clave en la región. En 2017, solo 54% de la población de 15 años en adelante tenía acceso a una cuenta en una institución financiera, en comparación con más de 94% en la OCDE (Banco Mundial, 2018b). A pesar de las mejoras de los últimos años, las brechas de inclusión financiera por niveles de ingresos y educación son grandes en América Latina, en comparación con los países miembros de la OCDE. En particular, esto ocurre en Ecuador, Perú y República Dominicana en cuanto a los niveles de ingresos, y en República Dominicana, Chile y Guatemala con respecto a los niveles educativos (Gráfico 4.7). Por último, más de 27% de las empresas manufactureras de ALC informan que el acceso a la financiación es una restricción grave para sus operaciones. En países como Brasil, Costa Rica, Honduras y Jamaica, esta proporción supera el 40%.¹

Los mercados de capitales son un elemento crucial para asegurar la financiación para las empresas, en particular las medianas y las grandes. En vista de las experiencias registradas en la OCDE, es fundamental contar con una mayor liquidez en los mercados de capitales para aumentar la sostenibilidad del nivel de ingresos en la región (Melguizo et al., 2017). Los mercados de capitales pueden considerarse como una alternativa a la financiación externa para las empresas grandes y medianas, ya que financiarse por medio de acciones puede ser costoso para las empresas más jóvenes y más pequeñas (Agénor y Canuto, 2017). El uso de los mercados de capitales por parte de estas empresas podría evitar los efectos de exclusión, ya que permitiría que el sector bancario se concentre en las micro y pequeñas empresas. A fin de aprovechar los mercados de capitales para el emprendimiento y la innovación privados, deben evitarse los efectos de exclusión

del mercado de deuda pública. En el contexto de tasas de ahorro limitadas, los niveles relativamente altos de deuda pública deberán incidir en el valor total de los activos privados en los mercados de capitales. Esto es pertinente en algunos países de la región como Brasil, Colombia y Perú.

Gráfico 4.7. Inclusión financiera por niveles de ingresos y educación



Fuente: Banco Mundial (2018b).

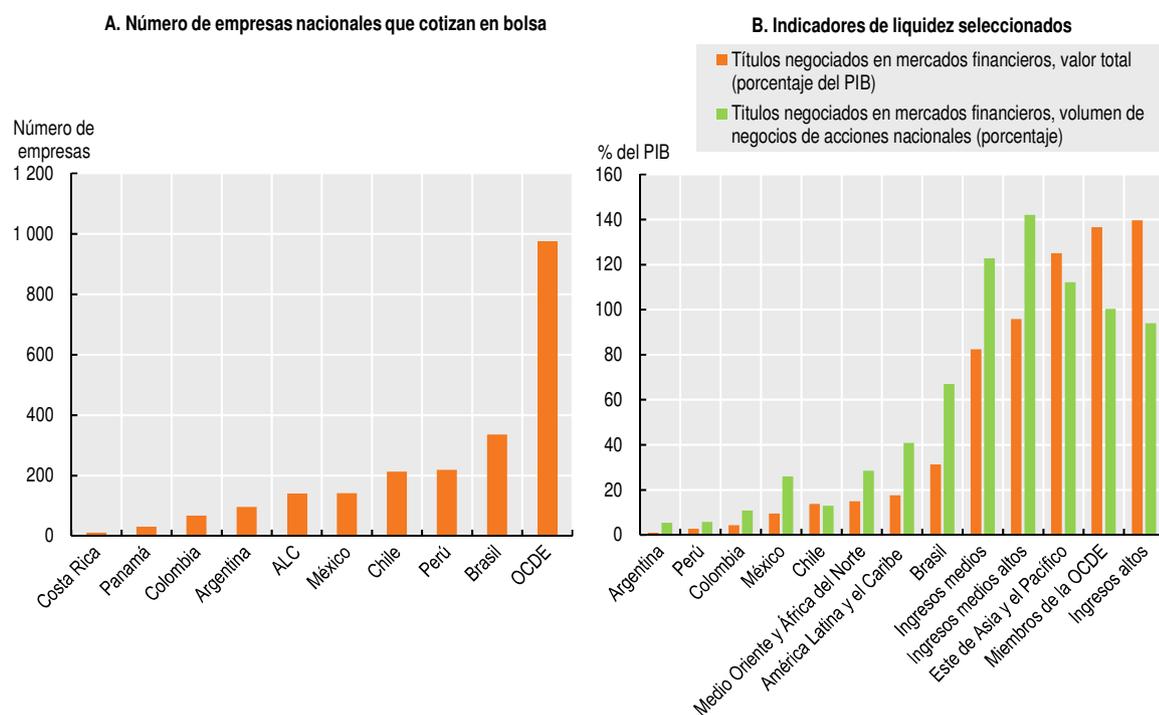
StatLink <https://doi.org/10.1787/888933992819>

La capitalización del mercado bursátil en América Latina es menor que la de la OCDE, pero los mercados de capitales deben mejorar en particular en materia de calidad e inclusión. En promedio, la capitalización bursátil en la región ronda al 42% del PIB, más de 84 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE de 127% del PIB. El promedio de ALC oculta fuertes desigualdades. Economías como la de Chile superan el 100% del PIB, y economías como Argentina y Panamá no llegan al 25% del PIB.

Los mercados de capitales de América Latina deberían ser más incluyentes, ya que el número de empresas participantes es relativamente bajo. El número de emisores puede ser una medida relativamente buena de la inclusión de estos mercados. En América Latina,

en promedio, alrededor de 138 compañías por país participan en los mercados de capitales con amplias variaciones en la región. Esta participación es considerablemente menor si se compara con el promedio de la OCDE de 974 (Gráfico 4.8, panel A). De modo similar, aún hay oportunidad de mejorar la calidad de los mercados de capitales en cuanto a niveles de liquidez, que siguen siendo bajos en la región. Este indicador ha sido señalado como un área clave de política pública para superar la trampa de la productividad (Gráfico 4.8, panel B; Melguizo et al., 2017; Arellano et al., 2018).

Gráfico 4.8. Mercados de capitales en América Latina en comparación con los países de la OCDE



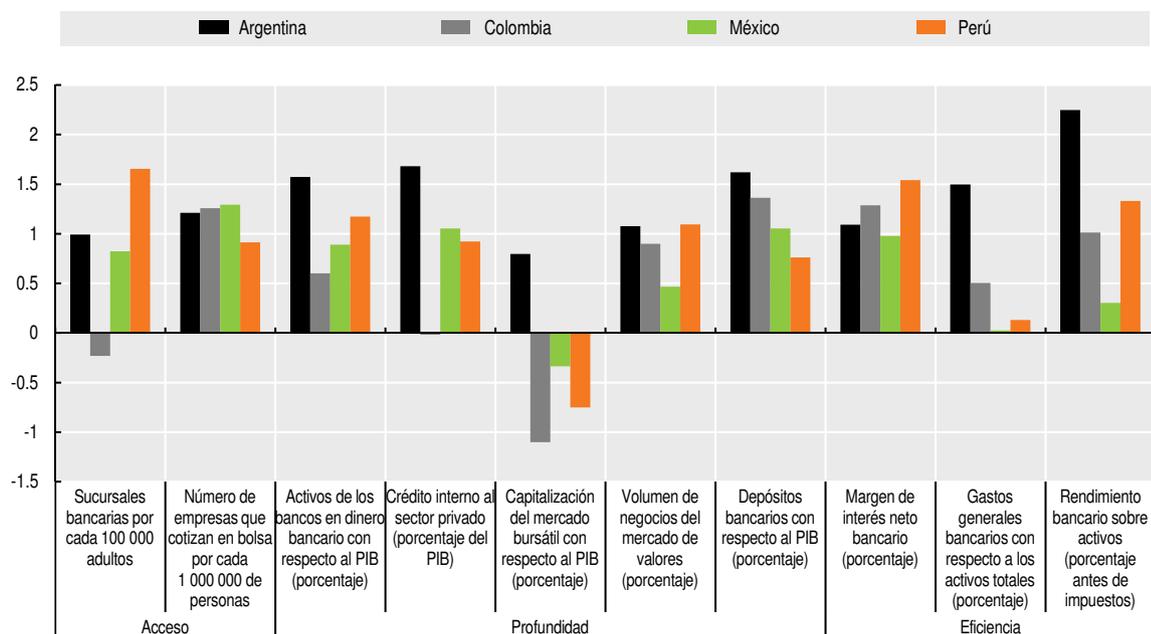
Nota: Panel B: El valor de los títulos negociados es el número total de acciones negociadas multiplicado por sus respectivos precios equiparados. Las cifras se contabilizan una sola vez (solo se considera un lado de la transacción). En los datos se incluyen las empresas admitidas en bolsa y las admitidas para negociar. Los datos son valores de fin de año. El coeficiente de volumen de negocios es el valor de las acciones nacionales negociadas dividido entre su capitalización de mercado.

Fuente: Banco Mundial (2018b), World Development Indicators (WDI) y Global Financial Development Databases. StatLink <https://doi.org/10.1787/888933992838>

Aunque las prioridades de política pública difieren entre los países de la región para mejorar el desarrollo financiero, persisten algunos retos comunes. Por ejemplo, con base en las experiencias de los países asiáticos y de los miembros de la OCDE, en los sistemas bancarios de Argentina, Colombia, México y Perú, se necesita aún un mayor acceso incluyente, así como mayor profundidad y eficiencia. Hay algunas excepciones, como el acceso a los corresponsales bancarios en Colombia. También deben fortalecerse los mercados de capitales. La capitalización de los mercados bursátiles con respecto del PIB es relativamente alta en comparación con otros países (aparte de Argentina). Sin embargo, se necesita un acceso más incluyente (número de empresas que cotizan en bolsa) y mayor profundidad en materia de liquidez en esos mercados (volumen de transacciones del mercado de valores) (Gráfico 4.9).

Gráfico 4.9. Diferencias de política pública referentes al desarrollo financiero en determinados países de ALC

Desviación estándar, comparación quinquenal antes de pasar de ingresos medios a ingresos altos en forma sostenible



Nota: Las brechas están estandarizadas. Si una brecha es positiva, las economías de ALC deben emprender mejoras para avanzar en forma sostenible de ingresos medios a ingresos altos.

Fuente: Arellano et al. (2018).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933992857>

Irrupción tecnológica y nuevas oportunidades para financiar el desarrollo

El desarrollo de las tecnologías para brindar servicios financieros (Fintech) trae nuevas oportunidades de aumentar la profundidad y la inclusión financieras. Fintech consiste en aplicar la tecnología para mejorar las actividades financieras (Schueffel, 2017). Implica prestar servicios financieros como un proceso integral en línea mediante el desarrollo de nuevas aplicaciones, procesos, productos o modelos de negocio. Esto permite que los servicios financieros sean más accesibles para un mayor número de hogares a menor costo y a mayor velocidad. Estos servicios incluyen pagos electrónicos nacionales e internacionales, préstamos vía financiación colectiva, asesoramiento financiero, gestión financiera de empresas y seguros. Fintech ya está impulsando el cambio en el sector financiero porque los límites entre los distintos tipos de prestadores de servicios están en proceso de desaparición, los obstáculos al ingreso cambian y los servicios de pago mejoran.

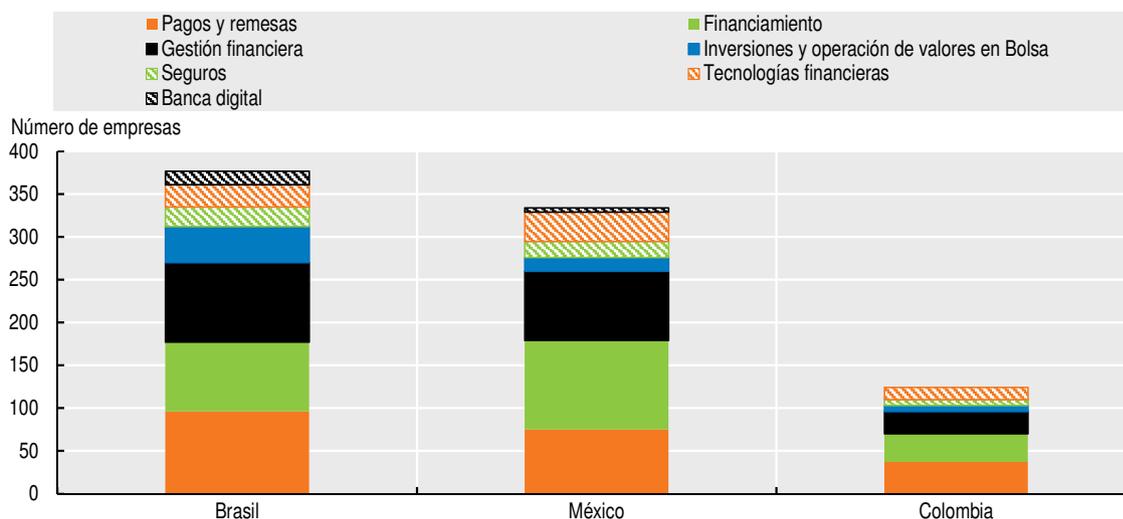
Múltiples fuerzas impulsan el crecimiento de Fintech. En primer lugar, el acceso al crédito por medio de los servicios tradicionales, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas (pymes), solía ser costoso. Fintech puede ayudar a reducir los costos de cumplimiento respectivos. Además, la alta penetración de los servicios y dispositivos móviles promueve la inclusión financiera y los pagos digitales que se caracterizan por la velocidad, el bajo costo y alta seguridad de las transacciones. Por lo pronto, en el caso de los préstamos los beneficios son ahorro de tiempo, flexibilidad y menos burocracia.

Fintech avanza a nivel mundial y América Latina no va muy a la zaga. El valor de las transacciones mundiales de Fintech ascendió a 3 590.6 mil millones de USD en 2017, de los

cuales 80% correspondió a pagos digitales. Además, conforme con el Índice de Adopción de Fintech de 2017, dos de los diez países con la tasa más alta de adopción de Fintech por parte de su población pertenecen a América Latina. Más de 35% de la población de Brasil y México fueron consumidores digitalmente activos que utilizaron los servicios Fintech. No obstante, este resultado sigue siendo relativamente bajo en comparación con China (69%), India (52%) o el Reino Unido (42%) (EY, 2016). Brasil ofrece el ecosistema más grande de la región para Fintech, con 377 compañías en 2017, seguido por México (160 empresas Fintech) y Colombia (más de 120). Los tres países de ALC comparten los mismos segmentos principales de Fintech: pagos y remesas, préstamos y gestión financiera de empresas (Gráfico 4.10).

Fintech necesita más inversión en infraestructura y modelos reguladores adecuados para seguir creando y ofreciendo servicios. El modelo regulador debe ajustarse para equilibrar la eficiencia con la estabilidad. Dada la naturaleza transaccional de estas tecnologías, es indispensable trabajar en un marco de cooperación internacional (FMI, 2017). En el caso de la infraestructura, acceder a un teléfono celular simple o a Internet puede facilitar el acceso a cuentas de dinero móvil y a otros servicios financieros. Pero la tecnología digital por sí sola no basta para aumentar la inclusión financiera. Un sistema de pagos bien desarrollado (público y privado), una infraestructura física adecuada, regulaciones financieras y protección al consumidor apropiadas son, sin excepción, esenciales para que las personas se beneficien del potencial de Fintech. Las soluciones también deben adaptarse a los usuarios, personas o pequeñas empresas que operan principalmente en la economía informal (Banco Mundial, 2018b).

Gráfico 4.10. Número de nuevas empresas Fintech por segmento (hasta agosto de 2017)



Fuente: CEPAL basado en Finnovista (2018).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933992876>

Bancos nacionales de desarrollo, un complemento para los mercados financieros

Los bancos nacionales de desarrollo (BND) desempeñan un papel crucial al financiar el desarrollo como complemento de la banca privada tradicional. Los mercados financieros privados son esenciales para ayudar a impulsar el desarrollo, pero pueden generar ineficiencias. Y los BND pueden corregirlas de diferentes maneras. En primer lugar, los BND ayudan a contrarrestar el comportamiento procíclico de la financiación privada.

En segundo lugar, ayudan a promover la innovación y la transformación estructural, un problema importante en ALC. En tercer lugar, pueden aumentar la inclusión financiera al ofrecer servicios financieros a las pymes. También son indispensables para financiar inversiones en infraestructura estratégica y apoyar el suministro de bienes públicos (Griffith-Jones y Ocampo, 2018).

Desde el año 2000, los BND han cobrado cada vez mayor relevancia en el sistema financiero de América Latina. En el periodo 2000-11, los préstamos netos crecieron a una tasa de 18% anual para llegar a cerca de 750 mil millones de USD en 2011, más del triple del total de 2001 (192 mil millones de USD). En Costa Rica, Uruguay y, en menor medida, Argentina, Brasil y República Dominicana, este sector desempeña una función importante en el crédito total del sistema financiero (CEPAL, 2018b). En 2012, el sector privado de América Latina recibió 22% de su crédito total de los BND.

Hace poco, los BND desempeñaron un papel fundamental en la región al financiar microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes). En ALC, los BND otorgan aproximadamente 59% de sus préstamos a mipymes. El acceso de las mipymes al crédito resulta afectado por las asimetrías en la información y los elevados costos financieros, así como por las características del sistema financiero de América Latina señaladas antes (CEPAL, 2018b).

Los BND desempeñan una función importante al promover la innovación para la financiación, tanto en forma directa como indirecta. Los bancos de desarrollo regionales y subregionales complementan a sus homólogos nacionales debido a los objetivos e instrumentos que tienen en común. Sin embargo, todavía hay margen para crear mayores sinergias con el sector bancario privado que podrían inducir innovaciones provechosas para ambas partes. Pueden surgir nuevos instrumentos que podrían contribuir, por ejemplo, a la inclusión de las pymes y a consolidar la complementariedad entre los intermediarios financieros públicos y privados (CEPAL, 2018b).

No hay un modelo “universal” en materia de banco de desarrollo. En América Latina, las aproximadamente 100 instituciones de desarrollo financiero varían en cuanto a las condiciones de sus mandatos, modalidades, funciones y organización (Recuadro 4.2). México, por ejemplo, tiene seis bancos de desarrollo principales que se especializan en diferentes áreas, incluidas infraestructura, comercio internacional, vivienda y mipymes. En este sentido, la estructura del banco de desarrollo está segmentada sin una coordinación institucional explícita, lo que puede duplicar funciones y limitar el ámbito de actividad y el efecto de la banca de desarrollo. Por el contrario, en Brasil, un gran banco de desarrollo único —el BNDES— financia un amplio abanico de actividades (Recuadro 4.2) (CEPAL, 2018b).

Las experiencias internacionales sobre los bancos de desarrollo son útiles para la región. Por ejemplo, la función del Banco Europeo de Inversiones y otros bancos nacionales europeos, como el Banque Publique d’Investissement (BPI) de Francia y KfW de Alemania, aportan experiencias en materia de actividades crediticias y asesoramiento para promover el emprendimiento, el desarrollo local y la innovación en la región.

La función de las asociaciones público-privadas para financiar el desarrollo

Las asociaciones público-privadas pueden ser otra fuente de financiación para el desarrollo y ayudar al Estado a financiar el suministro de bienes públicos. Abordar las diferencias sociales tradicionales y los nuevos retos del desarrollo significa cada vez más que las partes interesadas públicas y privadas deben buscar mayor eficiencia, calidad y sostenibilidad en la prestación de bienes y servicios públicos.

Recuadro 4.2. Algunos bancos nacionales de desarrollo de América Latina

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). Fundado en 1952, el BNDES ha sido fundamental en la promoción de inversiones transformadoras en diferentes etapas del desarrollo socioeconómico del país. Los bajos niveles de inversión pública y privada han causado un considerable déficit general de infraestructura en Brasil. En el periodo 2002-15, el banco ofreció más apoyo para proyectos clave de infraestructura y logística, y su nivel de préstamos se incrementó exponencialmente. El BNDES podría, y debería, desempeñar un papel decisivo en el desarrollo de infraestructura y logística para la financiación de las inversiones. Puede hacerlo al fomentar las capacidades de desarrollo de los proyectos, además de financiar, aprovechar y atraer recursos privados para el sector.

La Nacional Financiera de México (NAFINSA). NAFINSA, uno de los bancos nacionales de desarrollo de México, contribuye al desarrollo económico al facilitar acceso a recursos financieros a las mipymes y proyectos de inversión prioritarios. También ofrece servicios para financiar el desarrollo empresarial, contribuye a la formación de mercados financieros y funge como fiduciario y agente financiero del gobierno federal. Con base en el crédito que otorga directamente como intermediario financiero de primer o segundo nivel, NAFINSA ocupa el segundo lugar en importancia después del Banco Nacional de Obras (BANOBRA). La participación de NAFINSA en el flujo total de crédito al sector privado es menor de 4% del total. Todos los BND representan cerca de 16% del crédito total al sector privado.

La Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO). En 2015, CORFO tuvo activos totales por 6 272 millones de USD. Eso representó el 2.6% del PIB del país, cifra relativamente menor en comparación con otros bancos nacionales de desarrollo de la región. El principal apoyo financiero de CORFO al sector privado en los últimos años se ha dado mediante garantías de préstamos a instituciones financieras más que mediante préstamos en sí mismos. En cuanto a su actividad, CORFO tiene tres áreas primordiales: diversificación productiva, apoyo a la innovación y el emprendimiento, y promoción de inversiones extranjeras y nacionales. En los últimos años, CORFO ha creado varios instrumentos innovadores, entre ellos el Programa Start-Up Chile, que ha recibido reconocimiento internacional y ha sido emulado por otros países de América Latina.

El Sistema de Bancos Nacionales de Desarrollo de Colombia. Los BND de Colombia constituyen un sistema de instituciones múltiples y especializadas, entre ellas FINAGRO, BANCOLDEX, FINDETER y FDN. Estos bancos han estado activos en el desarrollo de infraestructura (y del crédito de largo plazo respectivo), la inclusión financiera y el crecimiento empresarial. Con la excepción de la FDN, que tiene socios estratégicos minoritarios quienes presiden la junta directiva y controlan las decisiones cruciales, las demás instituciones son controladas por el gobierno nacional (aunque con propiedad privada minoritaria como en el caso de FINAGRO).

Fuente: Basado en Griffith-Jones y Ocampo (2018).

En la última década, la inversión privada en infraestructura superior al PIB se mantuvo estable y por debajo de 1.5% del PIB en América Latina casi todos los años (Infralatam, 2018). Las asociaciones público-privadas podrían ser una herramienta muy necesaria para fomentar inversiones más eficaces a largo plazo en infraestructura.

Sin embargo, los acuerdos de las asociaciones público-privadas no están exentos de riesgo: algunos proyectos de transporte en ALC con socios públicos y privados han sido ineficientes, lo que aumenta los costos totales. Las deficiencias del diseño de los contratos de concesión han generado costos excesivos en América Latina (Bitran, Nieto

Parra y Robledo, 2013). Durante los últimos 40 años, la planificación deficiente, el reducido acceso a los recursos, la carencia de beneficios comunitarios y la falta de una consulta adecuada fueron los principales factores de conflicto en los proyectos de las asociaciones público-privadas en la región (Watkins et al., 2017).

Utilizar las asociaciones público privadas para aumentar el margen fiscal puede terminar por ser costoso para los futuros gobiernos. Varios criterios determinan si un gobierno debe optar por una asociación público-privada o por otra modalidad para financiar proyectos de infraestructura. Estos incluyen que los socios cuenten con conocimientos especializados en gestión de riesgos, para las etapas específicas de un proyecto de infraestructura.

Las concesiones deben elegirse basándose en la relación calidad/precio. Los análisis de costo/beneficio identifican qué proyectos de infraestructura ayudan a determinar el modo de financiación más adecuado. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre los Principios de Gobernanza Pública de Asociaciones Público-Privadas de 2012 ofrece directrices con respecto a cuándo vale la pena buscar concesiones y aborda sus consecuencias en materia de presupuesto (OCDE, 2012).

Algunos países de la región han mejorado su marco regulatorio y su estructura institucional para las asociaciones público-privadas. Por ejemplo, en los últimos cinco años, Colombia, Honduras y Perú lograron una participación privada más eficaz en infraestructura a través de una mejor regulación (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Aprovechar los beneficios de las concesiones requiere una gran capacidad para evaluar, licitar y gestionar los contratos. Después de un análisis de viabilidad social, pueden utilizarse evaluaciones de la relación calidad/precio para decidir si un contrato de concesión sería más adecuado que el trabajo financiado con recursos públicos. Además, se necesitan mecanismos para limitar la posibilidad de que los proyectos se rezaguen conforme a lo programado o que excedan el presupuesto. La mayoría de los países de la región tienen posibilidades de mejorar en esta área.

Por último, la selección de contratos se podría optimizar con mejores procedimientos de la contabilidad fiscal de las asociaciones público-privadas. Esto evitaría el uso de estas asociaciones público-privadas exclusivamente para mantener el margen fiscal.

Conclusiones

En este capítulo se recalcó la necesidad de aumentar las capacidades nacionales para superar las trampas del desarrollo. Los PND son un punto de partida importante para priorizar las políticas públicas y adoptar un enfoque bien organizado e integral para avanzar de los círculos viciosos a los círculos virtuosos del desarrollo. El diseño y la ejecución de estos planes presuponen que las estrategias de los países deben trascender el PIB y convertirse en la base de la agenda de desarrollo. Una agenda de ese tipo deberá considerar la importancia de los bienes públicos globales, así como el contexto internacional, donde las interconexiones con los retos internos son cada vez más importantes.

Si bien los planes específicos varían entre los países, tienen objetivos y retos comunes en cuanto a su diseño y ejecución. La mayoría de los planes se centran en problemas importantes para afrontar la trampa institucional, seguidos por medidas para atender las trampas de la productividad y de la vulnerabilidad social. Los principales factores que limitan la consecución de estos planes incluyen la falta de capacidad técnica en el diseño, continuidad insuficiente en la implementación y desconexión entre el diseño y el presupuesto.

El éxito en la implementación de los PND depende de gastar “más y mejor” en varias áreas de política pública que inciden en las trampas del desarrollo. El efecto de la creciente clase media exige ejercer el gasto con mayor eficacia. Para lograr los ODS y promover un mayor desarrollo sostenible, es necesario que los gobiernos inviertan más recursos a través de los PND.

Sortear la economía política de los PND tiene tanta importancia como definir sus prioridades. La adopción y la implementación de estos planes se han visto afectadas por el proceso de formulación de políticas públicas. En algunos casos, la participación de varios actores ha socavado su implementación. Con algunas excepciones, los grupos empresariales han influido en la política y en la dirección de los PND. La región necesita mayor transparencia y medidas para evitar los mecanismos de captura.

La financiación interna para el desarrollo es fundamental para la ejecución de los PND. Algunas áreas de acción clave incluyen mejorar la estructura tributaria, mayor inclusión en los mercados financieros, una función activa para los PND y asociaciones público-privadas bien reguladas. En cuanto a los recursos públicos para el desarrollo, las experiencias recientes destacan la importancia de tomar en cuenta las demandas de los ciudadanos. Los gobiernos también deben definir la secuencia de los cambios en las políticas públicas necesarios para sortear la economía política de las reformas fiscales con mayor eficacia. Esto requeriría una mejor comunicación e interacción con la dimensión del gasto.

Se necesita voluntad política para garantizar que el diseño, la adopción y la ejecución de los PND se relacionen estrictamente con la eficacia del gasto público y los recursos para financiar el desarrollo. Para tal efecto, es fundamental un trabajo bien coordinado con la cooperación internacional (Capítulo 5).

Anexo 4.A1. Planes nacionales de desarrollo en América Latina incluidos en el análisis

No menos de 18 países latinoamericanos tienen, como mínimo, un instrumento nacional para el desarrollo. Cuba y Uruguay están formulando un plan nacional de desarrollo o su equivalente con una visión de largo plazo (véase el Capítulo 6 para los Pequeños Estados Caribeños).

País	Plan nacional de desarrollo o equivalente	Autoridad encargada de la planificación
Argentina	Objetivos de Gobierno de Argentina 2015-2019	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Bolivia	Agenda Patriótica 2025 Plan de Desarrollo General Económico y Social para el Vivir Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020	Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)
Brasil	Plan Plurianual 2016-2019	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Chile	Programa de Gobierno 2014-2018	Presidencia de la República
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país"	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. "Un viaje de transformación hacia un país mejor"	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)
Ecuador	Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 "El Salvador productivo, educado y seguro"	Secretaría Técnica y de Planificación (SETEPLAN)
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
Honduras	Visión de País 2010-2038 Plan de Nación 2010-2022	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 "A seguir transformando Nicaragua"	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)
Panamá	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)
Perú	Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)

Nota

1. El promedio regional se calcula tomando un promedio simple de las estimaciones puntuales a nivel de país. Para cada economía, solo se utiliza el último año disponible de los datos de encuestas empresariales en este cálculo. Solo se utilizan las encuestas publicadas durante los años 2010-17 para calcular el promedio regional. Basado en Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>), World Bank.

Referencias

- Agénor, P.R. y O. Canuto (2017), "Access to finance, product innovation and middle-income traps", *Research in Economics* Vol. 71/2, Elsevier, Ámsterdam, pp. 337-355.
- Andrews, M., M. Woolcock y L. Pritchett (2017), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.
- Arcand, J. L., et al. (2015), "Too much finance?", *Journal of Economic Growth*, 20(2), 105-148.
- Ardanaz, M. y A. Izquierdo (2018), "Current expenditure upswings in good times and capital expenditure downswings in bad times? New evidence from developing countries, IDB Working Paper Series, núm. IDB-WP-838, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Arellano, A. et al. (2018), "Policy priorities to promote financial development in the context of the middle-income trap: The cases of Argentina, Colombia, Mexico and Peru", *BBVA Research Working Papers*, núm. 18/15, BBVA Research, Madrid, www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/12/Financial_development_BBVA_OECD-1-1.pdf.
- Avendaño, R. et al. (2016), "Understanding student performance beyond traditional factors: Evidence from PISA", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 331, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5jlz7n7bxn0p-en>.
- Banco Mundial (2018a), *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2018b), *World Development Indicators* (base de datos), <http://data.worldbank.org> (consultado el 10 de noviembre de 2018).
- Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Barreix, A. D., J.C. Benítez y M. Pecho (2017), "Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and Impact", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 338, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a-en>.
- Barreix, A. D. y R. Zambrano (eds.) (2018), *Electronic Invoicing in Latin America: English Summary of the Spanish Document*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bastos, P. et al. (2014), "Does energy consumption respond to price shocks? Evidence from a regression-discontinuity design", *Policy Research Working Paper*, núm. 6785, Banco Mundial, Washington, DC., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17336>.
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2013), "El desarrollo económico de América Latina desde la independencia", Fondo de Cultura Económica.
- Bitran, E., S. Nieto Parra y J.S. Robledo (2013), "Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru", *OECD Development Centre Working Paper*, núm. 317, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en>.
- Brys, B. et al. (2016), "Tax design for inclusive economic growth", *OECD Taxation Working Papers*, núm. 26, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>.
- Carrillo, P., D. Pomeranz y M. Singhal (2017), "Dodging the taxman: Firm misreporting and limits to tax enforcement", *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2): 144-64.
- Castro, L. y M. Barafini (2015), "Buscando la diagonal. Cómo reducir los subsidios protegiendo a los sectores vulnerables", *Documento de Políticas Públicas* núm. 153, CIPPEC, Buenos Aires.
- Castro, L. y C. Scartascini (2015), "Tax compliance and enforcement in the pampas evidence from a field experiment", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 116: 65-82.
- Cavallo, E., B. Eichengreen y U. Panizza (2018), "Can countries rely on foreign saving for investment and economic development?", *Review of World Economics*, 154(2): 277-306.
- CNCPS (2017) (s.f.), "Guía para el proceso de adaptación de los ODS en el Gobierno Provincial", tomado de Agenda 2030 - SDGs, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/provmuni/gu%C3%ADa_de_adaptaci%C3%B3n_provincial_final_oct2017.pdf
- CNCPS (n.d), "Manual para la Adaptación Local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", tomado de Agenda 2030 - SDGs, Argentina, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/manual_de_municipios.pdf.
- Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto Parra (2011), "The process of reform in Latin America: A review essay", *OECD Development Centre Working Paper*, núm. 304, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en>.
- CEPAL (2018a), *Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals: An Opportunity for Latin America*, LC/G.2681/Rev 2, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf.
- CEPAL (2018b), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44213/1/S1800568_es.pdf.
- CEPAL (2016a), *2030 Agenda for Sustainable Development*, página web, <https://www.cepal.org/en/topics/2030-agenda-sustainable-development> (consultado el 18 de octubre de 2018).
- CEPAL (2016b), *Base de Datos de Inversión Social*, página web, <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/2016>.

- CEPAL (2016c), *Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: The Challenges of Resource Mobilization*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40327>.
- CEPAL (2014), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* LC/W.633, noviembre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Estevadeordal, A. et al. (2018), “Planet Algorithm: Artificial intelligence for a predictive and inclusive form of integration in Latin America”, *Integration and Trade Journal*, Vol. 22/44, July, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- EY (2016), “Tax Administration is Going Digital: Understanding the challenges and opportunities”, EY Center for Tax Policy, Washington, DC.
- Finnovista (2018), Fintech Radar, Ciudad de México, <https://www.finnovista.com/category/radar-en/?lang=en>.
- FMI (2017), *Fintech and Financial Services: Initial Considerations*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2017/06/16/Fintech-and-Financial-Services-Initial-Considerations-44985>.
- Griffith-Jones, S. y J. A. Ocampo (2018), *The Future of National Development Banks*, Oxford Scholarship Online (noviembre), DOI: 10.1093/oso/9780198827948.001.0001.
- Hottenrott, H. y B. Peters (2012), “Innovative capability and financing constraints for innovation: More money, more innovation?”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 94/4, MIT Press Journals, Cambridge, Estados Unidos, pp. 1126-1142.
- ILPES–CEPAL (2017a), “Improving the quality of planning”, *PlanBarometer*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Lima, 3 de octubre, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42187/S1700719_en.pdf?isAllowed=y&sequence=1.
- ILPES–CEPAL (2017b), “Regional observatory on planning for development in Latin America”, *PlanBarometer*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Lima, agosto, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42181/S1700831_en.pdf?isAllowed=y&sequence=1.
- INEC (2016), “Encuesta Continua de Hogares”, Instituto Nacional de Estadística y Censos de Panamá, Ciudad de Panamá, www.contraloria.gob.pa/inec/.
- Infralata (2017), “Datos de inversión en infraestructura económica”, página web, <http://infralata.info/PTIOZ/>.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.) (2018), *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*, *Development in the Americas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC y Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Izquierdo, A. et al. (2016), “In search of larger per capita incomes: How to prioritize across productivity determinants?”, *Working Paper*, núm. 680, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Jayaratne, J. y P.E. Strahan (1996), “The finance-growth nexus: Evidence from bank branch deregulation”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111/3, Oxford Journals, Oxford, pp. 639-670.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2016), “Situación económica y social en América Latina. Ingresos tributarios y carga fiscal”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, próxima publicación.
- Kindleberger, C.P. (1978), *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance and Growth*, Harvard University Press.
- King, R.G. y R. Levine (1993), “Finance and growth: Schumpeter might be right”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108/3, Oxford Journals, Oxford, pp. 717-737.
- KPMG (2018), “Tax Digitalization: Latin America leads the change”, KPMG International, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/06/tax-digitalization-in-latam.pdf>.
- Levine, R. (2018), “Finance, growth and economic prosperity”, *Macroeconomic Review*, Monetary Authority of Singapore, 2018, pp. 82-88.
- Levine, R. (2005), “Finance and growth: Theory and evidence”, en P. Aghion and S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam.
- Lora, E. (2007), *The State of State Reform in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Lora, E. y M. Olivera (2004), “What makes reform likely? Political economy determinants of reforms in Latin America”, *Journal of Applied Economics*, Vol. 7/1, Taylor & Francis Online, pp. 99-135.

- Lustig, N. (2017), “El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela” [The Impact of the Tax System and Social Spending on Income Distribution and Poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Dominican Republic, Uruguay and Venezuela], *Working Paper*, núm. 62, Commitment to Equity Institute, Tulane University, Nueva Orleans.
- Máttar, J. y L.M. Cuervo (2017), “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas”, *Libros de la CEPAL*, núm. 148 (LC/PUB.2017/16-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Melguizo, A., S. Nieto-Parra, J.R. Perea y J. Perez (2017), “No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America”, *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 340, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/26b78724-en>.
- Minsky, H.P. (1977), “The financial instability hypothesis: An interpretation of Keynes and an alternative to ‘standard’ theory”, *Challenge*, 20(1), 20-27.
- OCDE (2018a), *Revenue Statistics 2018*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/rev_stats-2018-en.
- OCDE (2018b), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264293083-en>.
- OCDE (2018c), *Multi-dimensional Review of Panama: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264302549-en>.
- OCDE (2016a), *Multi-dimensional review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en>.
- OCDE (2016b), *Social Expenditure Database* (base de datos), OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Economic Surveys, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.
- OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD, París, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.
- OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/leo-2015-es>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/leo-2014-es>.
- OCDE/CIAT/IDB (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.
- OXFAM (2018), “Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)” [Captured democracies: The government of the few. Capture mechanisms of fiscal policies by the elites and its impact on inequality in Latin America and the Caribbean (1990-2017)], Oxfam International, Oxford, DOI 10.21201/2018.3521.
- Peláez Longinotti, F. (2017), “Overview of tax expenditures in Latin America, main statistics of the CIAT database”, *Working Papers*, núm. 06-2017, CIAT, Ciudad de Panamá.
- PNUD (2018), Sustainable Development Goals, página web, www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html (consultado el 16 de septiembre de 2018).
- Punta del Este Declaration (2018), “A call to strengthen action against tax evasion and corruption”, <http://www.oecd.org/tax/transparency/Latin-American-Ministerial-Declaration.pdf>.
- Rajan, R.G. y L. Zingales (1998), “Financial dependence and growth”, *American Economic Review*, Vol. 88/3, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 559-586.

- Redonda, A. (2016), "Tax Expenditures and Sustainability. An Overview", Discussion Note 2016/3, Council on Economic Policies, Zurich, <https://www.cepweb.org/tax-expenditures-and-sustainability-an-overview/>.
- RICYT (2016), *Indicadores de Ciencia y Tecnología - Iberoamericana e Interamericana* [Science and Technology Indicators (base de datos)], www.ricyt.org (consultado el 16 de septiembre de 2018).
- Schneider, B.R. (2015), *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Schneider, B.R. (2010), "Business politics and policymaking in contemporary Latin America", en C. Scartascini et al. (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policy making*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Schueffel, P. (2017), *The Concise Fintech Compendium*, School of Management Fribourg/Switzerland, Friburgo.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2016), "Propuesta para armonización entre el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible", resumido del Gobierno Nacional de Paraguay, www.cepal.org/sites/default/files/paraguay-ods-plan.pdf.
- Stein, E. et al. (eds.) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge.
- Stein, E. et al. (coords.) (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America: 2006 Report*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge.
- Stein, E. y M. Tommasi (2006), "La política de las políticas públicas", *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.
- Watkins, G.G. et al. (2017), *Lessons from Four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.18235/0000803>.



From:
Latin American Economic Outlook 2019
Development in Transition

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>

Please cite this chapter as:

OECD, *et al.* (2019), “Hacer que los Estados sean más efectivos: Formular e implementar estrategias nacionales”, in *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/97470caa-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.