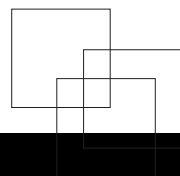




Oficina  
Internacional  
del Trabajo

# Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE  
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



**Nota orientativa 3**  
**Crear espacio fiscal**  
**para los PPE**

## Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otobe, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

# Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



## Nota orientativa 3

### Crear espacio fiscal para los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)  
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

*Datos de catalogación en publicación de la OIT*

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos  
04.03.7

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

## Nota orientativa 3

# Crear espacio fiscal para los PPE



### Objetivo

*Esta nota tiene como objetivo ayudar a comprender mejor el concepto de “espacio fiscal”, y analizar cómo crearlo y qué impacto tiene en el alcance de los programas públicos de empleo (PPE)<sup>1</sup>.*

### Definición del espacio fiscal

El concepto de “espacio fiscal” se ha calificado de “confuso”<sup>2</sup>, y su definición es sin duda debatible en el ámbito de las publicaciones sobre finanzas públicas. Según Heller<sup>3</sup>:

El espacio fiscal puede definirse como el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos para un fin deseado sin comprometer la sostenibilidad financiera del Estado. En términos generales, cuando se crea espacio fiscal se liberan recursos que pueden destinarse a programas de gasto público de particular interés (o a la reducción de los impuestos). La creación del espacio fiscal puede ser más interesante aún si los desembolsos resultantes estimulan el crecimiento a mediano plazo, e incluso si pueden costearse con los ingresos fiscales futuros.

**La definición de espacio fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) puede caracterizarse como** “...el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos para un propósito deseado sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía<sup>4</sup>.”

**El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el espacio fiscal como** la financiación que tiene a su disposición el gobierno – como resultado de la aplicación de políticas concretas de movilización de

<sup>1</sup> Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

<sup>2</sup> Heller, P.: “Vuelta a lo esencial - Espacio fiscal: qué es y cómo lograrlo”, en *Finanzas y desarrollo* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, junio de 2005), vol. 42, núm. 2.

<sup>3</sup> Heller, P.: *Understanding fiscal space*, Documento de análisis de política económica del FMI, PDP/05/04 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, marzo de 2005).

<sup>4</sup> Heller, P.: *op. cit.*, junio de 2005.

recursos – y las reformas necesarias para garantizar un entorno institucional, económico y de gobernanza propicio para que esas políticas permitan alcanzar determinados objetivos de desarrollo<sup>5</sup>.

El PNUD ha criticado el enfoque del FMI porque pone por delante las cuestiones fiscales frente a los objetivos de desarrollo: prioriza los objetivos fiscales a corto plazo, como la relación deuda/PIB y déficit fiscal/PIB, a expensas de retrasar la consecución de objetivos de desarrollo a más largo plazo. Ello pareciera traducirse, en los países en desarrollo y de ingresos medios, en una reducción de la inversión pública como proporción del PIB, lo que perjudica las perspectivas de crecimiento a largo plazo y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por el contrario, el PNUD pone de relieve la movilización de recursos para financiar la inversión pública con miras a apoyar un crecimiento prolongado, pues constituye la clave de la sostenibilidad fiscal a largo plazo (Islam, 2009). Si bien la sostenibilidad fiscal es un objetivo fundamental en ambos casos, es un concepto tan controvertido como el de “espacio fiscal”.

## Debate sobre el significado de la sostenibilidad fiscal

El debate sobre la sostenibilidad fiscal gira en torno al modo en que se entienden tres tipos de relaciones:

- la relación entre la política fiscal y el crecimiento económico;
- la relación entre la inversión social y los resultados en materia de crecimiento; y
- las condiciones bajo las cuales los resultados en materia de crecimiento se traducen en resultados de desarrollo sostenible.

Se suele discutir si la solvencia fiscal es un indicador adecuado de la sostenibilidad financiera. En este sentido, cabe preguntarse hasta qué punto puede alcanzarse la sostenibilidad financiera al margen del logro de resultados más amplios en materia de desarrollo; por otro lado, cabe plantearse en qué medida el desatender las cuestiones de solvencia fiscal afecta la inflación, las tasas de interés y los flujos de capital en formas que comprometen la sostenibilidad de los avances realizados en términos de desarrollo.

<sup>5</sup> Roy, R., A. Heuty y E. Letouzé: *Fiscal space for public investment: Towards a human development approach* (Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006).



La teoría económica no especifica ningún nivel exacto en que la deuda pública sea sostenible o insostenible. Si con una política fiscal expansiva aumentan el déficit y la deuda públicos pero al mismo tiempo se crean estímulos positivos en la actividad económica, el incremento del déficit fiscal y la deuda no necesariamente plantean un problema grave para los márgenes de solvencia del Estado. De hecho, una política fiscal que estimula el crecimiento podría mejorar los márgenes de solvencia en el largo plazo. En cambio, si una política fiscal expansiva no logra estimular el crecimiento económico o si ese crecimiento no comporta un aumento de los ingresos, es posible que se llegue a una crisis. Por lo tanto, lo importante no es solamente si la política fiscal es expansiva, sino el contenido y la calidad de las inversiones realizadas con los recursos disponibles.

En publicaciones económicas recientes sobre la deuda pública también se sostiene que un elevado endeudamiento como proporción del PIB no es en sí un motivo de preocupación, siempre y cuando se mantenga constante. Esa constancia otorga a los países un margen para financiar el déficit con endeudamiento sin caer en el riesgo de disparar la inflación<sup>6</sup>. Incluso si la deuda sigue aumentando, un país puede asumir un déficit fiscal durante muchos años sin que ello suponga una crisis, y a menos que el déficit sea demasiado alto, puede pasar mucho tiempo antes de que se llegue a ese punto<sup>7</sup>.

En los años cuarenta, Wright<sup>8</sup> afirmó que aunque las obligaciones de servicio de la deuda puedan representar una carga real para la sociedad, esta puede reducirse si se adopta una política fiscal adecuada. Ahora bien, para que la capacidad contributiva crezca, también debe crecer el ingreso nacional (y así el PIB). En un comentario sobre el aumento de los pagos de la deuda y los intereses, señaló:

Si bien los cargos por intereses, y su correspondiente fricción fiscal, aumentan de manera absoluta, es posible que la fricción fiscal relativa disminuya si la tasa de crecimiento de la oferta de moneda nacional y del ingreso real es mayor. En consecuencia, si existe un crecimiento genuino de la capacidad contributiva de un país, el aumento de la cuantía de los intereses no es un motivo de preocupación inmediato. Ni lo será en la medida en que la capacidad contributiva del país siga creciendo al mismo ritmo, o más rápido, que los impuestos.

<sup>6</sup> Congdon, T.: "The link between budget deficits and inflation: some contrasts between developed and developing countries", en Boskin, M., J. Flemming y S. Gorini (eds.): *Private saving and public debt* (Nueva York, NY, Basil Blackwell, 1987), págs. 72 a 92.

<sup>7</sup> Posner, M. V.: "A survey of the debate", en Boskin, M., J. Flemming y S. Gorini (eds.): *Private saving and public debt* (Nueva York, NY, Basil Blackwell, 1987).

<sup>8</sup> Wright, D. M.: "The economic limit and economic burden of an internally held national debt", en *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, MA, Harvard University, 1940).

## Consecuencias del debate

En una línea de razonamiento similar, Domar<sup>9</sup> afirmó que “la carga de la deuda” – si es que el término significa algo – se refiere a la carga impositiva que debe imponerse para financiar los gastos del servicio de la deuda, y solo si los impuestos necesarios para hacer frente a los intereses son altos cabrá entonces plantearse la cuestión de la sostenibilidad del aumento de la deuda.

Sin embargo, estos no son los argumentos en que se han basado las políticas fiscales del mundo en desarrollo en los últimos dos decenios. Por el contrario, la inversión pública como proporción del PIB disminuyó durante ese período, produciendo efectos negativos en el crecimiento económico así como en los resultados en materia de desarrollo. Quienes critican las políticas del FMI culpan de esta situación a la primera generación de “programas de ajuste estructural”, promovidos por las instituciones de Bretton Woods:

En el afán por alcanzar la consolidación fiscal, el FMI, en el marco del ajuste estructural, exhortó a los gobiernos de los países en desarrollo a centrarse en cumplir las metas fiscales generales. Se hizo poco por distinguir entre la composición del presupuesto público y su tamaño general, o entre gastos corrientes y gastos de capital. La consecuencia fue que el gasto de capital relacionado con el gasto en infraestructura se recortó para cumplir las metas fiscales, ya que desde el punto de vista político era difícil recortar el gasto corriente y no discrecional relacionado con la remuneración y los salarios de los funcionarios públicos, así como el gasto en programas de transferencia de ingresos. Las instituciones de Bretton Woods esperaban que se produjese un aumento de la inversión privada que compensara el descenso de la inversión pública, pero esto no sucedió<sup>10</sup>.

Esta primera generación de políticas de ajuste estructural también se vinculó a la reducción del Estado y a recortes en el gasto en servicios sociales, como la salud y la educación. En un contexto en que se acumulan los indicios de los efectos negativos de estas medidas en el desarrollo humano, la segunda fase de ajuste estructural introdujo estrategias de lucha contra la pobreza. Sin embargo, a raíz del limitado crecimiento registrado durante este período, la proporción del PIB correspondiente a los ingresos disminuyó por debajo del valor de referencia del 15 por ciento en muchos países de bajos ingresos, lo que restringió gravemente su capacidad

<sup>9</sup> Domar, E. D.: “The burden of the debt and the national income”, en *The American Economic Review* (Nashville, TN, American Economic Association, 1944), vol. 34, núm. 4.

<sup>10</sup> Islam, I.: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, OIT, Sector del Empleo, Documento de trabajo núm. 36 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2009).





para financiar estas estrategias en un marco que seguía dando prioridad a la solvencia fiscal.

Con la crisis financiera de 2008, el péndulo de las políticas se ha volcado decididamente hacia políticas fiscales anticíclicas – al menos por el momento – y el G20 ha respaldado el conjunto de paquetes de estímulo fiscal más ambicioso jamás aprobado para hacer frente a una crisis económica mundial. La gran ironía es que la mayor parte de la financiación dirigida a apoyar a los países en desarrollo se está asignando a través del FMI – para desaliento de sus detractores –.

Aunque la escala de los paquetes de estímulo puede impactar por sus dimensiones, es la composición del gasto lo que determinará sus efectos en materia de pobreza y empleo, entre otros indicadores de éxito clave:

Existe la opinión generalizada de que los multiplicadores del gasto tienen valores más elevados que los multiplicadores de impuestos. Por otra parte, la inversión pública en infraestructura tiene un gran impacto en la producción y el empleo. Con todo, la mayoría de los países adoptaron un enfoque “diversificado”, en que los paquetes fiscales incluían una combinación de recortes fiscales y programas de gasto público, y una proporción de ello se destinó a la inversión en infraestructura. (Islam, 2009)

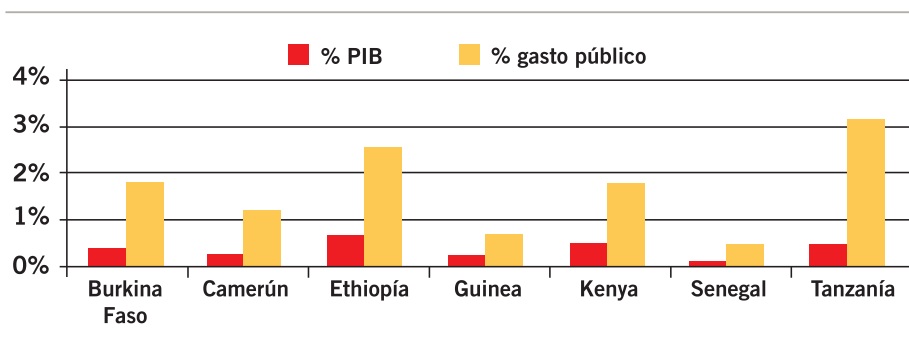
Islam subraya también que los paquetes de estímulo fiscal deben acompañarse de políticas sociales y del mercado de trabajo para contrarrestar los efectos de la crisis; a este respecto, cabe señalar que los PPE son importantes para intensificar el componente de empleo de la creación de infraestructura, y forman parte de este último grupo de iniciativas.

Ahora bien, los países en desarrollo siguen teniendo un estrecho margen de maniobra para introducir paquetes de estímulo fiscal y adoptar políticas fiscales anticíclicas en respuesta a la crisis debido a la dificultad que supone obtener recursos para ese tipo de intervenciones de una manera sostenible, independientemente de cómo definan el concepto. Muchos países en desarrollo ya se encontraban en una situación de vulnerabilidad antes de la crisis y es probable que sus opciones se hayan acotado aún más.

## Mecanismos de financiación presupuestaria

Los programas públicos de empleo y los sistemas de garantía del empleo (SGE) no son programas aislados e independientes del presupuesto público más amplio; su “asequibilidad” se medirá en relación con el margen general que tienen los gobiernos para fijar sus prioridades y cumplirlas. Dependiendo del contexto nacional, será necesario adoptar una serie de decisiones clave en materia de política sobre la prioridad relativa que deberá asignarse a las distintas formas de transferencia social o de ingresos, y sobre cómo complementar el acceso al empleo con otros mecanismos de apoyo social para las personas que son demasiado débiles o vulnerables para trabajar (gráfico 1).

**Gráfico 1. Costo de un programa nacional de transferencia social (equivalente a 0,50 dólares de los EE.UU. por día para el 10 por ciento de las personas más pobres)**



Fuente: Pal, K. y otros. 2005. *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Temas de Protección Social, Documento de discusión 13 (Ginebra, Departamento de Seguridad Social, OIT).

En este contexto más amplio, las opciones de financiación disponibles para los PPE y los SGE son extremadamente importantes para su escala, alcance y sostenibilidad, y pueden determinar si solo puede optarse por un programa de obras públicas de corta duración o si en cambio es posible establecer un sistema de garantía del empleo basado en la demanda.

El presupuesto público se financia mediante una combinación de diferentes fuentes de ingresos, entre otras, los impuestos, los préstamos, la monetización del déficit (emisión de moneda) y las contribuciones de países donantes. Una excesiva dependencia de cualquiera de estas modalidades de financiación puede tener serias consecuencias en los incentivos para trabajar e invertir, y para la sostenibilidad y la autonomía fiscal.

Muchos países de bajos ingresos dependen de la ayuda externa para una parte significativa de su gasto público principal, y el alcance de un PPE está supeditado, en parte, a su capacidad para obtener el apoyo de los donantes. Estos fondos presentan, no obstante, una alta volatilidad, y suelen ser de corta duración, estar sujetos a cambios en las prioridades de las instituciones donantes, y limitar la autonomía fiscal del Estado.

Ahora bien, si el presupuesto público se financia mediante préstamos de gran escala, pueden surgir dudas acerca de la sostenibilidad fiscal del programa a largo plazo debido al aumento de la deuda y de las obligaciones de servicio de la deuda. La capacidad para cumplir con estas obligaciones depende a su vez del nivel de ingresos internos disponible.

La monetización del déficit es una opción que pueden adoptar los países que tienen control sobre su propia moneda, y si bien se asocia a un aumento de la inflación (y a la inflación galopante, como se ha observado en Zimbabwe), la composición del gasto es fundamental. Un enfoque denominado “financiación funcional” defiende el uso de este mecanismo para financiar garantías del empleo, y argumenta que cuando estos fondos se aplican para destrabar la productividad de la mano de obra y crear bienes y servicios públicos, es posible evitar los riesgos de aumentar la inflación<sup>11</sup>.

En el caso de Sierra Leona, Weeks<sup>12</sup> defiende la financiación de los programas de obras públicas anticíclicos e intensivos en mano de obra mediante la monetización del déficit, complementada con asistencia externa a través de un “fondo de ayuda”. Según cálculos de modelos, ello ayudaría a la economía a volver a los niveles anteriores a la crisis y

<sup>11</sup> Véanse por ejemplo los textos de Willam Mitchell, Randall Wray, Fadhel Kaboub y Dimitri Papadimitriou, que han publicado numerosos trabajos sobre las opciones de financiación de los programas de “empleador de última instancia” sin disparar la inflación. Puede consultarse una lista completa de sus publicaciones, así como otros artículos de interés, en: <http://www.economistsforfullemployment.org>.

<sup>12</sup> Weeks, J.: *The Impact of the global financial crisis on the economy of Sierra Leone*, Country Study No. 18 (Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, 2009).

contribuiría a reducir la pobreza de manera significativa, aunque sería preciso controlar el tipo de cambio y la depreciación de la moneda a fin de contener las presiones inflacionistas.

Cuanto mayor sea la proporción de recursos nacionales en la financiación del presupuesto, mayor será el margen fiscal y de políticas del gobierno para establecer sus propias prioridades y cumplirlas. La movilización de los recursos nacionales puede adoptar diversas formas, pero se requiere un sistema tributario eficaz y eficiente en el centro de la estrategia.

Aun así, conseguir mayores ingresos a partir de la recaudación de impuestos no supone necesariamente incrementar la tasa impositiva, pues ello puede lograrse ampliando la base impositiva con una política fiscal adecuada y una administración fiscal eficiente.

Los sistemas tributarios eficaces son esenciales para promover el crecimiento económico, hacer frente al cambio climático y alcanzar los ODM. Los impuestos, si se recaudan de manera que se estimule el crecimiento económico y se promueva la rendición de cuentas en el plano político, permiten luchar contra la desigualdad, reforzar la legitimidad política del Estado, aportar recursos para paliar la crisis financiera en curso, y ofrecer en última instancia una alternativa para no depender de la ayuda<sup>13</sup>.

Sin embargo, existen limitaciones sociales y económicas al nivel de carga impositiva que puede aplicarse a las personas y las empresas; y más allá de ese nivel, los impuestos pueden desincentivar el trabajo y la inversión, lo cual repercute en el crecimiento.

Los países en desarrollo tienen limitaciones muy diferentes en su capacidad para movilizar sus propios recursos con el fin de alcanzar la autonomía fiscal. Dado que la economía informal representa una fracción mucho más amplia del PIB, la mayor parte de los ingresos provienen de unas pocas grandes empresas, y al no disponerse de información sobre posibles contribuyentes, se recurre en gran medida a fuentes de ingresos no tradicionales, como el señoreaje<sup>14</sup>, los aranceles, y las tasas. Con todo, el tamaño de la economía sin gravar es también en parte una función de la política tributaria.

<sup>13</sup> Reino Unido. Departamento de Desarrollo Internacional (DFID). *Effective tax for effective states: Improving development outcomes through stronger evidence. Terms of reference for a Research Programme Consortium* (Londres, 2009). Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/procurement/ojec-5114-tors.pdf> [22 de mayo de 2011].

<sup>14</sup> La cantidad de poder adquisitivo real que un gobierno puede extraer de la población mediante la emisión de moneda. Véase A. Cukierman; E. Sebastian; T. Guido: "Seigniorage and political instability", en *American Economic Review* (Nashville, TN, American Economic Association, 1992), vol. 82, núm. 3, págs. 537 a 555.



Actualmente, los regímenes tributarios en muchos países en desarrollo restringen el crecimiento económico y socavan la gobernanza. Las tasas impositivas excesivas (en teoría hasta el 200 por ciento de las ganancias, en algunos países) reducen los incentivos para la inversión y la expansión, y obligan a las empresas a operar en el sector informal y mantenerse pequeñas a fin de no ser detectadas. El carácter excesivo y poco transparente de estas normas tributarias fomenta la permanencia de las empresas en la informalidad, y las obliga a negociar sus deudas en materia de impuestos con los funcionarios, lo que aumenta las probabilidades de que se produzcan casos de corrupción. Si el sector informal es amplio y el nivel de tributación en el sector formal es bajo, la cantidad de ingresos disponibles para que el gobierno invierta en igualdad, crecimiento y desarrollo se verá fuertemente reducida<sup>15</sup>.

Muchos países de bajos ingresos han dependido históricamente de los impuestos “más fáciles de recaudar”, como los impuestos a la producción y los derechos de importación, aplicados en sitios centralizados, como puertos y aeropuertos. Sin embargo, las normas internacionales del comercio han reducido el ámbito normativo en que pueden aplicarse. Aun así, el Estado debe contar con importantes medios para recaudar y gestionar impuestos, por ejemplo, el impuesto al valor añadido (IVA) y el impuesto

<sup>15</sup> Reino Unido. Departamento de Desarrollo Internacional (DFID). *Effective tax for effective states: Improving development outcomes through stronger evidence. Terms of reference for a Research Programme Consortium* (Londres, 2009). Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/procurement/ojec-5114-tors.pdf> [22 de mayo de 2011].

sobre la renta de las personas físicas, y muchas veces la capacidad institucional no es suficiente. Esto limita la capacidad de los Estados débiles o pequeños para movilizar ingresos internos.

No es solo el nivel de recursos que pueden mobilizarse lo que importa para la sostenibilidad, sino también la previsibilidad de dichos recursos. En muchos países en desarrollo, en parte debido a una administración tributaria débil y una base impositiva estrecha, los gobiernos dependen de fuentes de ingresos no tradicionales y de la base de sus recursos naturales para recaudar ingresos. Por ejemplo, la principal fuente de ingresos de Nigeria proviene de sus recursos petrolíferos y depende de la fluctuación de los precios del crudo que escapa al control del gobierno. Una excesiva dependencia de fuentes de ingresos volátiles puede plantear serios problemas, pues si no es posible prever los ingresos, el proceso presupuestario puede transformarse en un mecanismo improvisado en que se apliquen recortes impredecibles en el gasto, y se limiten considerablemente la planificación y la programación de la financiación.

Es en el marco de estas opciones de financiación que se inscribe el debate en torno a la asequibilidad de los PPE y la justificación de su razón de ser. Aunque puede ser necesario movilizar recursos adicionales para financiar un programa público de empleo, puede que también exista margen para reasignar prioridades y recursos de los presupuestos existentes. Ello exigirá justificar claramente la necesidad del PPE, en relación con las aplicaciones en curso de esos fondos.

## Hacia un entorno fiscal propicio para los PPE

Todos los programas públicos de empleo se benefician de un marco fiscal que ofrece una estructura de gasto a mediano plazo con la cual planificar y asegurar la coherencia y previsibilidad de la financiación.

Fuera de él, sin embargo, cabe realizar una importante distinción respecto de las consecuencias fiscales de un SGE frente a la opción más convencional de un PPE – tal como se señala en el documento de política que acompaña la presente nota<sup>16</sup>.

Los PPE se financian generalmente con una partida presupuestaria específica autorizada por un gobierno como parte de su proceso presupuestario habitual y definida por la escala del programa. Su selección también se determina por la cantidad de presupuesto asignado; así pues, la escala del programa no se define por la cantidad de demanda de empleo, sino por la cantidad de fondos disponibles.

<sup>16</sup> Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

A la inversa, un SGE exige que la escala del programa y la cantidad de empleo que este ofrece se basen en la demanda real de trabajo. Por ende, el presupuesto del programa deberá ajustarse para satisfacer esta demanda, esto es, aumentar si la demanda es alta, pero también reducirse si disminuye. Ello tiene repercusiones para el gobierno, pues en un SGE no es posible controlar totalmente el gasto, aunque puede esperarse que los presupuestos sean más altos durante épocas de recesión, debido a que la demanda de programas de este tipo aumenta, y más bajos en tiempos de crecimiento del empleo, lo cual se corresponde con el carácter anticíclico de los programas.

Esta importante distinción puede utilizarse para clasificar a los programas. Por un lado, la escala de los programas determinados por la oferta se define por un presupuesto específico, que puede que no crezca incluso si existe demanda de personas que necesitan trabajar, y, por otro, la escala de los programas orientados hacia la demanda se determina por la demanda de empleo, pudiendo expandirse si más personas solicitan empleo.

Para recaudar fondos para un SGE, sería conveniente contar con un régimen fiscal propicio que comprometa al gobierno a poner a disposición fondos proporcionales a la demanda de empleo.


## Creación de espacio fiscal para el programa “Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía de Empleo Rural” (LNMGGER) en la India

Las reformas económicas en la India comenzaron en 1991 con la introducción del programa de ajuste estructural y estabilización dirigido a solucionar el déficit fiscal. Los esfuerzos por contener el déficit resultaron en una disminución del gasto público para el desarrollo. Durante este período, se redujo significativamente la inversión pública en el gasto de capital, y se produjo un fuerte descenso en el gasto en el sector social y el desarrollo rural.

La aplicación de controles fiscales basados en normas colocó otro tope al programa de gasto del Estado. La Ley de Responsabilidad Fiscal y Gestión del Presupuesto del gobierno central fijó un objetivo numérico del 3 por ciento del PIB para reducir el déficit fiscal y eliminar el déficit de ingresos antes de finales del bienio 2008-2009. En el plano estadual, la Ley de Responsabilidad Fiscal comprimió el nivel del déficit y la capacidad de gasto.

Pese a este marco basado en normas, la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER) no sufrió la escasez de recursos, sino que pudo aplicarse en un contexto de espacio fiscal considerable debido al rápido incremento de la relación impuestos/PIB durante ese mismo período.





Este aumento se produjo en un período de gran crecimiento, que propició el incremento de los ingresos tanto a nivel central como estadual. El entorno macroeconómico favorable facilitó la mejora de la gestión fiscal y creó recursos para el gasto. En este sentido, el momento en que se introdujo la LNMGGER fue perfecto, ya sea desde la perspectiva del espacio fiscal como del espacio de las políticas, pues surgió en una época de gran crecimiento económico, elasticidad global del sistema tributario y desequilibrios fiscales mínimos.

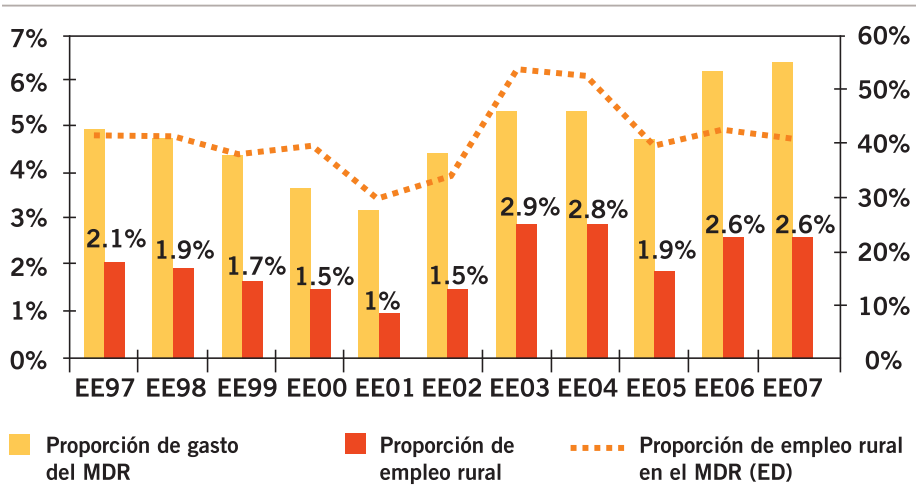
Para comprender las repercusiones fiscales de la aplicación de la Ley LNMGGER, conviene examinar la incidencia presupuestal de otros programas anteriores de autoempleo y empleo remunerado en comparación con la partida presupuestaria asignada al Programa Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER). En lo que respecta a la incidencia presupuestaria de los programas de empleo rural, como se ilustra en el gráfico 2, el gasto en el LNMGGER como porcentaje del gasto total continúa estando por debajo del pico de 2,9 por ciento alcanzado en el bienio 2002-2003. Mientras que la proporción de presupuesto del Ministerio de Desarrollo Rural (el ministerio supervisor) ha aumentado desde entonces, la proporción destinada dentro del Ministerio al empleo rural ha disminuido. Ello se debe al aumento del gasto en el programa de caminos en zonas rurales “Pradhan Mantri Gramin Sadak Yojana (PMGSY)”. En consecuencia, a pesar de la introducción de la Ley LNMGGER, no se ha observado un alza en la incidencia presupuestaria del gasto en programas de empleo. Ello se explica porque la partida presupuestaria del programa de autoempleo, el Sampoorn Gramin Swarozgar Yojana (SGSY), disminuyó con los años, con el consiguiente aumento en la cuota asignada al programa de empleo remunerado, el Sampoorn Gramin Rozgar Yojana (SGRY). Posteriormente, la proporción de partida presupuestaria asignada al SGRY disminuyó drásticamente, al tiempo que la del Programa Nacional de Alimentos por Trabajo aumentó. Este último programa se suspendió en el bienio 2005-2006 y su presupuesto se transfirió al LNMGGER. Esto, junto con una brusca reducción del presupuesto del SGRY, ha permitido al LNMGGER financiarse sin que aumente el gasto global en empleo rural.



© OIT/Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)



Gráfico 2. Presupuestos para los programas de empleo rural, India 1997-2007



Eje de la izquierda: proporción de gasto público total; eje de la derecha: proporción de gasto total del MDR.

Abreviaturas: EE = ejercicio económico; MDR = Ministerio de Desarrollo Rural; ED = Eje de la derecha.

La reasignación de prioridades en el gasto público y la consolidación de los programas de empleo abrieron la posibilidad de mantener el espacio fiscal para el LNMGGER. El hecho de que todos los demás PPE hayan confluído en él también ha ayudado a mejorar el monitoreo y los resultados, y a

reducir la superposición de funciones dentro del Ministerio de Desarrollo Rural. Pese al incremento de la relación impuestos/PIB, el gasto real correspondiente al LNMGGER, como porcentaje del déficit fiscal, los ingresos recaudados y el gasto total, no experimentó ningún incremento entre los bienios 2006-2007 y 2007-2008. Sin embargo, se observa claramente un aumento de la proporción en las estimaciones revisadas del presupuesto para el bienio 2008-2009 y las estimaciones presupuestarias para el bienio 2009-2010. Este aumento de la proporción de partidas presupuestarias asignadas al LNMGGER en años de desaceleración económica mundial resulta bastante significativo.

Como se desprende de los datos del cuadro 1, el déficit fiscal se ha duplicado en los años de crisis, aunque se observa un consenso general en la política del gobierno en cuanto a intentar volver a los niveles de déficit fiscal anteriores a la crisis lo antes posible, es decir, a la “trayectoria sostenible” indicada por el objetivo de la Ley de Responsabilidad Fiscal y Gestión del Presupuesto. Además, en el contexto de la crisis, se reconoce que el gobierno necesita gastar más cuando se produce una desaceleración de la economía, e incluso quienes se oponen a la LNMGGER no hablan de reducir su gasto. Así pues, de hecho, con la crisis se ha expandido el espacio político para garantizar el empleo público en la India.

**Cuadro 1. Gasto y espacio fiscal de los programas nacionales de empleo rural (PNER): algunos coeficientes (porcentajes) importantes, India, 2006-2010**

	2006-2007	2007-2008	2008-2009 EP	2008-2009 ER	2009-2010 EP
<b>Empleo rural como porcentaje del gasto total</b>	4,2	1,9	1,6	3,3	2,8
<b>Gasto en los PNER como porcentaje del gasto total</b>	1,2	1,5	1,6	2,7	2,8
<b>Gasto en los PNER como porcentaje de los ingresos recaudados</b>	1,6	1,9	2	4,4	4,1
<b>Gasto en los PNER como porcentaje del déficit fiscal</b>	6,1	10	10,8	9,2	9
<b>Déficit fiscal como porcentaje del PIB</b>	3,44	2,69	2,46	6,02	5,53
<b>Ingresos recaudados como porcentaje del PIB</b>	12,7	13,8	13,5	12,6	12,2

Fuente: Documentos presupuestarios del Gobierno de la India.

Abreviaturas: EP = estimaciones presupuestarias; ER = estimaciones revisadas.


La gran pregunta que queda pendiente es: ¿puede el LNMGGGER utilizarse como instrumento de estímulo fiscal? ¿Es posible expandir el alcance del programa?

El espacio de políticas para el SGE es amplio, puesto que el programa ha reportado importantes beneficios políticos, pese a introducirse cuando el gobierno intentaba seguir el camino del control fiscal basado en normas. En la actualidad, debido a la desaceleración, y debido a que la responsabilidad fiscal y la gestión del presupuesto no son prioritarias, existe el espacio de políticas necesario para ampliar el programa, y se evalúa la posibilidad de extenderlo a las zonas urbanas. Dado que la partida presupuestaria asignada al LNMGGGER es de alrededor de un 0,5 por ciento del PIB (2008-2009), cabe suponer que el costo presupuestario de la ampliación a las zonas urbanas seguramente no será cuantioso. También se valora aumentar la cantidad de días de trabajo que se ofrecen en las zonas rurales.

La partida presupuestaria central asignada al LNMGGGER ha aumentado de manera exponencial. En los bienios 2006-2007 y 2007-2008, el incremento fue del 46,52 por ciento, y en los bienios 2007-2008 y 2008-2009, del 136,94 por ciento. Sin embargo, la proporción de fondos utilizados continúa siendo baja en muchos estados – en especial en las regiones más pobres –, pues persisten dificultades relacionadas con el acceso que van más allá de la cuestión del espacio fiscal: todavía hay muchas personas que no saben que se trata de un derecho. Se deberá, pues, abordar mejor el tema de la “vulnerabilidad de la demanda”, de modo que aumente la demanda de trabajo y se aproveche al máximo el espacio fiscal disponible.



## Referencias bibliográficas

- 
- 📖 Congdon, T. 1987. “The link between budget deficits and inflation: some contrasts between developed and developing countries”, en Boskin, M., J. Flemming y S. Gorini (eds.), *Private saving and public debt* (Nueva York, NY, Basil Blackwell), págs. 72 a 92.
- 📖 Domar, E. D. 1944. “The burden of the debt and the national income”, en *The American Economic Review* (Nashville, TN, American Economic Association), vol. 34, núm. 4.
- 📖 Heller, P. junio de 2005. “Vuelta a lo esencial – Espacio fiscal: qué es y cómo lograrlo”, en *Finanzas y desarrollo* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2005), vol. 42, núm. 2.
- 📖 Heller, S. P. marzo de 2005. *Understanding fiscal space*, Documento de análisis de política económica del FMI, PDP/05/04 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- 📖 Islam, I. 2009. *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, OIT, Sector del Empleo, Documento de trabajo núm. 36 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- 📖 Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. 2011. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- 📖 Posner, M. V. 1987. “A survey of the debate”, en Boskin, M., J. Flemming y S. Gorini (eds.): *Private saving and public debt* (Nueva York, NY, Basil Blackwell).
- 📖 Reino Unido. Departamento de Desarrollo Internacional (DFID). 2009. *Effective tax for effective states: Improving development outcomes through stronger evidence. Terms of reference for a Research Programme Consortium*. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/procurement/ojec-5114-tors.pdf> [22 de mayo de 2011].
- 📖 Roy, R., A. Heuty y E. Letouzé. 2006. *Fiscal space for public investment: Towards a human development approach* (Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- 📖 Weeks, J. 2009. *The Impact of the global financial crisis on the economy of Sierra Leone*, Country Study No. 18 (Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo).
- 📖 Wright, D. M. 1940. “The economic limit and economic burden of an internally held national debt”, en *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, MA, Harvard University).

## Lista de verificación

### CREAR ESPACIO FISCAL PARA LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO (PPE)

Responda las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Tiene el gobierno soberanía fiscal o las partidas presupuestarias dependen de la deuda externa o de condicionalidades establecidas por instituciones monetarias y de financiación internacionales?	
¿Ha evaluado el gobierno la “asequibilidad” del PPE en relación con el alcance general que deberá tener para satisfacer sus prioridades?	
¿Ha evaluado el gobierno las opciones de financiación disponibles para el PPE? La escala, el alcance y la sostenibilidad de las opciones determinarán si solo se podrá poner en marcha un programa de obras públicas de corta duración o si hay margen para un programa de garantía del empleo orientado hacia la demanda.	
¿Se dispone de fondos nacionales (mediante una combinación de fuentes de ingresos diferentes, como impuestos, préstamos, monetización del déficit y ayuda de países donantes)?	
¿Si solo se dispone de ayuda externa para una parte considerable del gasto principal del gobierno, ha evaluado este el alcance del programa público de empleo y cómo gestionar la posible imprevisibilidad de la financiación?	
¿Existe un sistema tributario o una política tributaria eficaz que sirva de base para una estrategia de movilización de recursos internos sólida?	
¿Se han evaluado el impacto en el empleo de las inversiones públicas con el fin de determinar qué sector tiene más posibilidades de optimizar su contenido de empleo? Sería útil estimar las consecuencias directas, indirectas e inducidas, y los multiplicadores de los empleos que se crearán.	
¿Se han hecho estimaciones de los costos económicos, financieros y sociales del desempleo?	
¿Existe una estructura de gasto a mediano plazo que permita planificar y asegurar la coherencia y previsibilidad de la financiación del PPE?	
Al poner en marcha un SGE, ¿ha considerado el gobierno cómo financiar el presupuesto del programa sobre la base de la posible demanda de trabajo? El presupuesto deberá ajustarse para satisfacer esta demanda, aumentar si la demanda es alta, pero también reducirse si disminuye.	





9 789223 267711



ISBN: 978-92-2-326771-1

