

CONTRATOS SOCIALES Y PACTOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

UNA PERSPECTIVA DESDE LA GOBERNANZA, LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO

Juan Camilo Cárdenas

SERIE: GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO





Contratos sociales y pactos fiscales en América Latina y el Caribe
Una perspectiva desde la gobernanza, la acción colectiva y las ciencias del comportamiento

Serie: Gobernanza para el Desarrollo

Este documento ha sido publicado bajo la Presidencia Ejecutiva de Sergio Díaz Granados-Guida y la Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica de Christian Asinelli.

Autor
Juan Camilo Cárdenas
Profesor de la Facultad de Economía, director del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe y cofundador de la Iniciativa TREES, Universidad de los Andes, Colombia.

Agradecimientos especiales a María del Mar Rojas y Martha Catalina Quesada por su asistencia en la recolección y depuración de fuentes y datos que soportan este trabajo.

Coordinador editorial
Juan Fernando Londoño

Gestión editorial
Dirección de Comunicación Estratégica

Diseño gráfico
Good, creatividad para el desarrollo

© CAF 2026

Esta y otras publicaciones digitales están disponibles en scioteca.caf.com

Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen la posición oficial de CAF. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición por parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0).
Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/>



TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE

Presentación	4
I. Introducción	5
II. La situación actual de los sistemas tributarios de la región	7
III. Cómo analizar los sistemas fiscales y su gobernanza (definiciones)	12
a. ¿Es el pacto fiscal un dilema de lo colectivo?	14
b. Organizaciones	15
c. Instituciones	16
d. Incentivos	17
IV. Síntomas del problema de la gobernanza efectiva	19
a. Sistemas tributarios débiles ante un gasto menor al recaudo tributario	19
b. Persistente desigualdad	23
c. Erosión de la confianza en la democracia	26
V. Una perspectiva desde el ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas)	28
VI. Gobernanza y bienes públicos: las relaciones entre la ciudadanía y el Estado	36
a. El juego de gobernanza de bienes públicos	38
b. El modelo en acción en el laboratorio: ¿qué hacen los humanos reales en este juego?	40
c. Del laboratorio a la realidad: lecciones en campo y evidencia del modelo y experimento	45
VII. Recomendaciones de política para fortalecer los contratos sociales y los pactos fiscales	48
VIII. Bibliografía	55
Anexo I. Metas e indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16	59
Anexo II. Bibliografía anotada sobre moral tributaria, normas sociales y confianza	61

PRESENTACIÓN: SERIE GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO

El desarrollo es un objetivo tan importante como esquivo. Los compromisos adquiridos por los países en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requieren no solo claridad técnica y conceptual sobre la bondad de mejorar las condiciones de vida de los seres humanos, sino que implican reconocer la complejidad de los procesos de deliberación y toma de decisiones para generar los recursos con los cuales se atiendan estos propósitos y distribuirlos priorizando entre distintos intereses y necesidades.

Este proceso de discusión y generación de acuerdos constituye la gobernanza para el desarrollo, la cual involucra factores como la legitimidad de las partes para intervenir en la discusión, la capacidad de creación de consensos, las garantías de seguridad para los participantes y la eficacia en la implementación de las decisiones.

La gobernanza para el desarrollo abarca tanto actores como procesos en condiciones específicas determinadas por la historia, la cultura, las instituciones y los actores en juego. Comprender y generar incentivos para mejorar las condiciones de gobernanza para el desarrollo ha motivado la alianza entre CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe- y el PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para promover discusiones plurales sobre estos temas a lo largo del hemisferio desde el año 2023.

Con el fin de facilitar el proceso de diálogo entre los participantes de estas discusiones, CAF y PNUD encargaron a varios académicos latinoamericanos de gran reconocimiento la elaboración de una serie de textos que proporcionarían elementos de juicio sobre los principales temas de la gobernanza para el desarrollo en América Latina y el Caribe.

Los textos que componen ese material se presentan ahora en forma de colección para que dichas ideas logren una mayor difusión y un mayor alcance tanto geográfico como temporal. Estamos seguros de que los contenidos de estos documentos contribuirán significativamente a seguir enriqueciendo este debate, tan necesario como complejo.

I. INTRODUCCIÓN

La posibilidad de financiar un contrato social en un país depende de la armonía que se logre entre un sistema tributario que recaude fondos y los gastos que el gobierno proponga en su mandato. Los pactos fiscales son de alguna manera la expresión de esa armonía y, a pesar de que tanto impuestos como gastos del gobierno se puedan ver como contratos vinculantes entre empresas, ciudadanía y Estado, solamente con una buena gobernanza y la acción colectiva es posible que se hagan realidad. En este documento se desarrollan los argumentos sobre la importancia de la gobernanza y la acción colectiva para el éxito de los pactos fiscales, y más allá de una perspectiva de la teoría del Estado.

Cuando hablamos de contratos sociales, y dentro de ellos el caso de los pactos fiscales como una expresión concreta de la búsqueda del bien común, necesitamos hablar de gobernanza. Una buena gobernanza nos puede llevar al cumplimiento de los objetivos del contrato social en cuestión. La idea de los pactos fiscales como el resultado de la intersección entre la economía política y la política fiscal (Arenas de Mesa, 2016) es una forma sencilla de expresar el reto para la gobernanza. La gobernanza es el medio para lograr reconciliar las tensiones entre las necesidades de un sistema fiscal que sea responsable con el presente y el futuro de una nación, por una parte, y responda a las fuerzas políticas que demandan diferentes reclamos sociales y políticos relacionados con la desigualdad de oportunidades, el derecho de minorías o la universalidad de bienes públicos, por otra parte.

La región de América Latina y el Caribe (ALC) no podría estar en un momento más crítico para enfrentar este reto: lecciones aprendidas de ajustes macroeconómicos dolorosos de los años ochenta y el continuar siendo una de las regiones más desiguales del planeta, sino la más, nos ofrecen un desafío interesante cuando nos preguntamos por un sistema de gobernanza que está rodeado de limitaciones para ejecutar los mandatos constitucionales debido a ingresos fiscales limitados, corrupción y deterioro de la confianza en el sistema democrático.

De hecho, Lora (2008, p. 4) discutía hace más de 15 años que “las posibilidades de un pacto fiscal nunca habían sido mejores en la región”. Su análisis se basaba en una serie de condiciones que se venían avanzando en América Latina con relación a cambios positivos en los sistemas tributarios y reformas en los sistemas democráticos que permitían un mayor acercamiento entre ciudadanía y Estado. El caso chileno, según Lora, sería el más claro ejemplo de que estos pactos fiscales podrían prosperar en la región donde el gobierno de la concertación logró construir dicho pacto fiscal después de 17 años de dictadura, para conciliar la estabilidad macroeconómica con reformas para una mayor justicia social. Lo que veremos a continuación es que 15 años después de ese análisis del autor, la mayoría de las variables centrales de gastos frente a ingresos tributarios se mantuvieron o incluso empeoraron levemente para muchos países de la región, lo que abre la pregunta de cuáles cambios serían necesarios para modificar esa tendencia y realmente responder a esas condiciones que Lora consideraba las mejores posibles.

Después de esta introducción conceptual, el documento presenta en la sección II un barrido de la situación fiscal en términos de los recaudos tributarios de la región de ALC y sus principales fuentes como primera aproximación al problema de financiar los pactos fiscales. A continuación, en la sección III se discute sobre conceptos y definiciones esenciales sobre las cuales se construirá el argumento del análisis de los pactos fiscales y el contrato social en general.

Posteriormente, la sección IV hace un barrido de una serie de síntomas de los condicionantes más importantes de este sistema de interacción entre instituciones, organizaciones e incentivos, que pueden determinar barreras o vientos a favor para construir sistemas de gobernanza efectivos, y en particular asociados a los pactos fiscales o contratos sociales de más relevancia para la región de ALC. Dentro de esos síntomas coyunturales y estructurales se hará un recuento de los retos de deterioro de la democracia, la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones, junto con condiciones de desigualdades extremas de la región que dificultan más la posibilidad de construir una gobernanza en la que todos se sientan igualmente representados, protegidos e incluidos.

La sección V se concentra en recorrer los principales retos que se han planteado en la Agenda 2030 con respecto al ODS 16 y su vínculo con esta posibilidad de construir una gobernanza que potencie los pactos fiscales y los contratos sociales de la sociedad. A pesar de las dificultades para tener información de la mejor calidad posible, haré un recorrido de los datos que conocemos de las metas e indicadores de este ODS 16 y su relación con otros factores (por ejemplo, el ODS 10 sobre desigualdad) para comprender la variación de los logros y retos existentes en la región en este sentido.

La sección VI expone un modelo teórico sencillo sobre el cual es posible analizar los retos que se enfrentan hoy para poder implementar gobernanzas efectivas en la región de ALC. Dentro de este modelo sencillo podremos incorporar aspectos comportamentales, culturales, sociales, políticos y económicos que pueden jugar un papel importante para explicar por qué pueden las sociedades estancarse en equilibrios no deseados en los que los actores no tienen incentivos para salirse de allí, pero también explorar cuáles pueden ser las estrategias para sacar el sistema de gobernanza de estos estancamientos hacia equilibrios más favorables y compatibles con el contrato social. La idea de pactos fiscales justos, eficientes y sostenibles como equilibrio deseado será uno de los ejemplos de aplicación del modelo teórico que se va a delinear en esta sección.

La última sección VII se encarga de concluir con una serie de recomendaciones de política, o principios generales de diseño institucional, que permitan orientar la acción de las organizaciones públicas, privadas y sociales para que se corrijan los elementos de las instituciones e incentivos que impiden la posibilidad de construir una gobernanza efectiva, es decir, eficiente, justa y sostenible.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS DE LA REGIÓN

Para lograr el propósito de analizar las barreras y oportunidades para pactos fiscales efectivos en la región, comencemos por una primera mirada a las cifras. La posibilidad de financiar el gasto del gobierno depende en su gran mayoría de los recaudos tributarios y por ello puede ayudar un primer barrido de las dimensiones de esos recaudos en una perspectiva regional.

El siguiente Cuadro 1 resume las principales cifras de la gran heterogeneidad que hallamos en la región y para los países sobre los cuales existe información actualizada. En las últimas dos filas se observan los datos promedio para la región y se comparan con la OCDE como referencia.

CUADRO 1.
PIB, gastos y recaudos tributarios de ALC y comparación con la OCDE para el promedio de 2015-2022, precios constantes 2017

	Promedios 2015-2022 (Precios constantes 2017)		Como porcentaje del PIB (%)			
	PIB	PIB per cápita	Gasto	Ingresos totales	Recaudo total	Impuestos al ingreso
Argentina	1.001.650	11.969,188	24,1%	9,8%	7,6%	1,7%
Bolivia		3.278,313				
Brasil	2.995.648	8.638,887	35,7%	26,5%	13,8%	7,4%
Chile	426.518	14.698,197	24,1%	21,9%	18%	7,4%
Colombia	661.609	6.247,705	31,2%	18,7%	14,6%	6,6%
Costa Rica	89.033	12.343,632	28,9%	14,4%	13%	4,2%
Ecuador	191.273	6.085,468	32,7%	20,5%	14,4%	4,4%
El Salvador	50.783	4.206,558	26,2%	19,4%	18,1%	7%

Promedios 2015-2022 (Precios constantes 2017) Como porcentaje del PIB (%)						
	PIB	PIB per cápita	Gasto	Ingresos totales	Recaudo total	Impuestos al ingreso
Guatemala	127.505	4.608,510	13,2 %	12 %	10,7 %	3,9 %
Honduras	50.148	2.496,228	22,9 %	19,1 %	17,5 %	5,7 %
Jamaica	24.035	5.340,266	26,8 %	30,7 %	26 %	8,4 %
México	2.349,296	10.030,577	20,4 %	16 %	13,1 %	7 %
Nicaragua	34.324	2.039,206	16,6 %	19,3 %	17,2 %	7,4 %
Panamá	119.841	15.251,115	15,4 %	13 %	9,4 %	4,1 %
Perú	377.145	6.611,142	21,5 %	16,2 %	14 %	5,6 %
Paraguay	83.700	5.913,395	16,6 %	13,9 %	9,8 %	2,4 %
República Dominicana	175.628	7.927,490	16,9 %	14,8 %	13,2 %	4,2 %
Uruguay	70.394	17.985,567	32,5 %	29,24 %	18,93 %	7,3 %
Promedio LATAM	519.325	8.092,858	24,5 %	17 %	14,4 %	5,5 %
Promedio OCDE	1.576.087	42.599,662	34,1 %	41,5 %	25 %	11,6 %

Fuente: Elaboración propia con datos de Penn World Table (Feenstra *et al.* [2024], FMI, Banco Mundial).

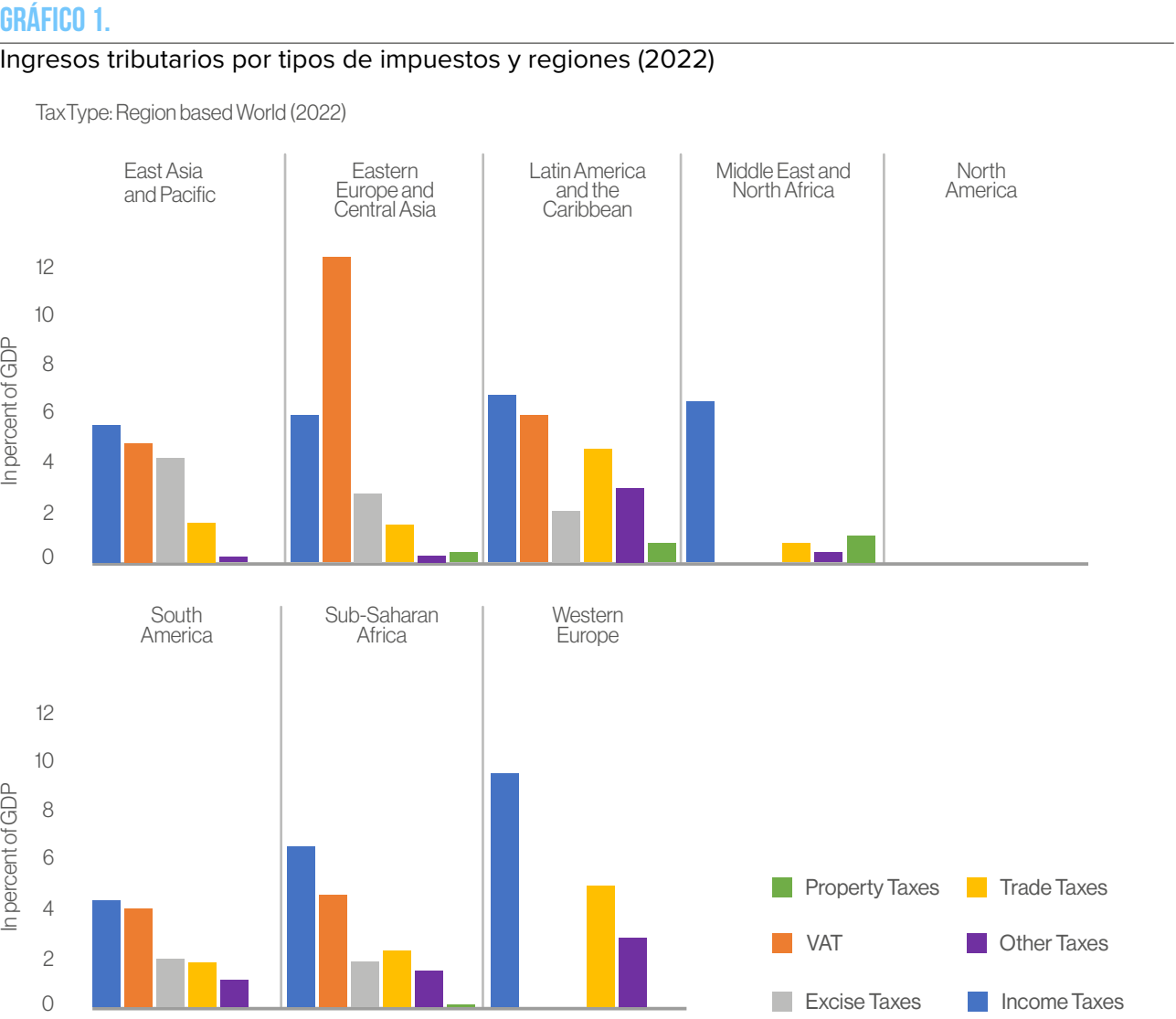
Analizar los retos de los pactos fiscales en una región tan heterogénea como la de ALC es complejo. Para comenzar, los tamaños de las economías, si miramos las cifras del PIB para el último año disponible (2022), podemos ver desde economías tan pequeñas como Jamaica, Honduras y Nicaragua, hasta economías como Brasil y México, por lo que las comparaciones deben ser hechas con cautela. Aun así, estamos hablando de un PIB per cápita que es, en el promedio de la región, una quinta parte del equivalente para la OCDE. Por esta razón, en adelante analizaremos las cifras de gastos, recaudos e ingresos como proporción del PIB de cada país en el respectivo año y para el promedio de los años 2015-2022, para los cuales fue posible consolidar datos de la mayoría de países de la región.

En primer lugar, vemos que la región en promedio muestra indicadores inferiores a los de la OCDE como el grupo de países de referencia¹. Mientras en ALC el gasto del gobierno equivale al 24,5% del PIB, este valor es del 34,1% para la OCDE, a pesar de que la región de ALC cuenta con necesidades de gasto social importantes para atacar los retos de reducción de pobreza que tiene. Este mayor gasto en la OCDE como fracción del PIB es consistente también con un mayor nivel de ingresos del gobierno y de recaudos tributarios para ese grupo de países si se compara con la región de ALC. Los recaudos tributarios de ALC en promedio equivalen al 14,4% del PIB, mientras que para la OCDE son del 25%. De la misma manera, los impuestos al ingreso, como un indicador de los esfuerzos tributarios de los países, son sustancialmente inferiores en ALC (5,5% del PIB promedio) que en la OCDE (11,6% del PIB). Nótese, sin embargo, que si pensamos

1 Es de anotar que Chile, Colombia, Costa Rica y México ya pertenecen a ese grupo de la OCDE y, por lo tanto, hay un traslape en las comparaciones.

en la brecha entre los ingresos totales y los ingresos tributarios² en los dos grupos de países, podemos apreciar la mayor dependencia de la región de ALC de los ingresos tributarios en los ingresos totales (14,4% vs. 17%), mientras que en la OCDE los recaudos tributarios son el 25% y los ingresos totales son el 41,5%, lo que muestra una capacidad adicional de generación de ingresos no tributarios en ese segundo grupo. Al ser esta la media, hay países como Costa Rica, El Salvador Guatemala, Honduras, República Dominicana donde los ingresos totales del gobierno vienen casi exclusivamente de esos recaudos tributarios, en contraste con otros, como Brasil o Uruguay, con una generación adicional importante de ingresos no tributarios y en segunda línea, otros como Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica o Paraguay.

En el Gráfico 1 se pueden observar, como porcentaje del PIB, las principales fuentes tributarias de la región y en comparación con otras regiones del mundo, de acuerdo al Banco Mundial.



Fuente: Banco Mundial (s.f.).

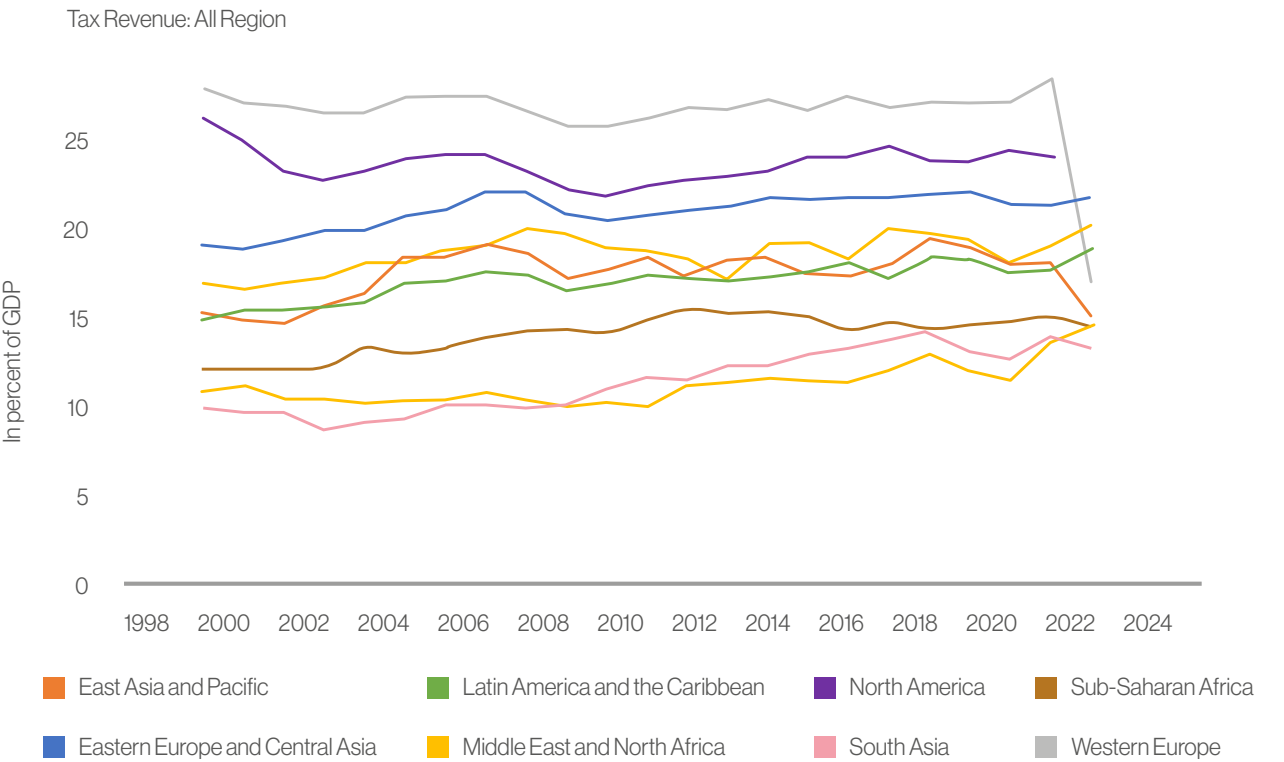
2 Los ingresos tributarios hacen referencia a los recursos que el gobierno obtiene por el cobro de impuestos obligatorios a ciudadanos y empresas. Los ingresos no tributarios son recursos que el gobierno obtiene por medios diferentes al recaudo de impuestos, como prestación de servicios, regalías y demás.

Como se aprecia, la región de América Latina y el Caribe soporta sus ingresos tributarios principalmente en los impuestos a los ingresos y los impuestos al valor agregado (IVA o VAT), cada uno de ellos con un poco más del 6% del PIB y con el 5% adicional del PIB equivalente para el caso de recaudos por comercio internacional. Otras regiones del mundo tienen una participación en el PIB de los impuestos al ingreso similares, aunque en Asia del Sur son bastantes menores y en Europa Occidental, sustancialmente mayores. El IVA varía también por regiones y con grandes contrastes, como el caso de Europa Central y Oriental donde este impuesto tiene un peso en el PIB del doble de la región de ALC. Es de anotar también que si bien la región de LATAM puede tener uno de los pesos más altos en impuestos a la propiedad como porcentaje del valor de la economía, este valor es muy bajo en el mundo si se compara con el peso que tienen otros tipos de recaudos.

La evolución en el tiempo de los ingresos tributarios para estas regiones del mundo se puede apreciar en el Gráfico 2. El peso de los recaudos tributarios como porcentaje del PIB oscila entre un 10% (Medio Oriente y Norte de África, Asia del Sur) y algo menos de un 30% en los casos más altos en la región de Europa Occidental. La región de ALC se encuentra en los niveles intermedios y con una tendencia a un leve aumento en estas dos últimas décadas con el 15,3% en el año 2000 y el 18,8% en 2022.

GRÁFICO 2.

Ingresos tributarios por regiones (2000-2022)



Fuente: Banco Mundial (s.f.).

Este primer barrido de las cifras tributarias de los países de la región muestra algunos patrones importantes a tener en cuenta:

- Al comparar con la OCDE observamos una región de ALC con un nivel de ingresos y recaudos tributarios como porcentaje del PIB sustancialmente menor que ese grupo de referencia.
- Los recaudos tributarios constituyen una fracción sustancial de los ingresos de los gobiernos si se compara con la OCDE. De hecho, si excluyéramos de la media de ALC aquellos países miembros de la OCDE, estaríamos observando unas brechas aún mayores en las que los ingresos tributarios son esencialmente todos los ingresos del gobierno. Esto hace aún más retador para la región construir pactos fiscales desde los que se genere una cultura tributaria más eficaz y de mayor alcance en la población.
- Al analizar el cociente o ratio de ingresos contra gastos, la región muestra una media de 0,69, mientras que en el caso de la OCDE es de 1,22, lo que explica cómo los gastos de los gobiernos de la región no alcanzan a cubrirse con esos recaudos tributarios.
- Los países de ALC soportan sus recaudos tributarios en tres grandes rubros: impuestos a los ingresos, impuesto al consumo o IVA e impuestos al comercio. Los dos primeros son los principales y están focalizados en el consumo e ingresos de las personas naturales.
- Sin embargo, existe una amplia variación en términos del peso de los ingresos y gastos de los países de la región, o del peso de los ingresos tributarios en el tamaño de la economía de cada país. Esta misma heterogeneidad se aprecia en el nivel y la tendencia en los recaudos tributarios como porcentaje de la economía (ver Gráfico 2), con un grupo importante de países que hacen un esfuerzo en las últimas dos décadas por mejorar esos recaudos, pero en general muy inferiores al estándar con el que estamos comparando de la OCDE.

Este es un primero paso en el análisis de los datos de los sistemas tributarios de la región, que se extenderá más adelante para conectarlos con los retos de la gobernanza de los pactos fiscales y el problema de acción colectiva que enfrentan los países, ya que este último es el enfoque de este documento para explorar al final las recomendaciones de política derivadas del análisis. En las secciones IV y V, nos adentraremos en varios de estos indicadores para comprender cómo los retos de las profundas desigualdades de la región y la percepción de justicia desde un enfoque de los ODS (y los ODS 10 y 16 en particular) pueden ayudarnos a comprender las dificultades para construir pactos fiscales efectivos en los que la sociedad apoye la idea de un Estado más fuerte basado en mayores contribuciones tributarias de sus individuos y empresas.

Estos patrones en los datos que observamos en este primer barrido nos ayudarán a comprender la importancia de los pactos fiscales en los que los recaudos tributarios permitan soportar la misión de los gobiernos de tener un impacto en los indicadores de logros a partir del gasto.

Con este contexto en mente, el texto continúa con una discusión sobre los términos que se usarán para comprender y así recomendar acciones encaminadas a fortalecer los pactos fiscales de la región desde una perspectiva más amplia sobre los sistemas institucionales que tienen estos países.

III. CÓMO ANALIZAR LOS SISTEMAS FISCALES Y SU GOBERNANZA (DEFINICIONES)

El análisis del papel de una gobernanza efectiva para lograr el cumplimiento de contratos sociales, y en particular pactos fiscales exitosos, puede ser visto a través de tres grandes elementos que interactúan entre sí: las organizaciones, las instituciones y los incentivos. En esta sección se desarrollan definiciones precisas de estos tres elementos del análisis bajo el argumento central de que la gobernanza de los contratos sociales, o de los pactos fiscales para nuestro caso particular, depende de que los jugadores o actores (organizaciones³) tomen decisiones en función de los incentivos y de las reglas del juego (instituciones) que los rigen, de manera que se logren los objetivos inicialmente acordados.

Es importante destacar que se hace una diferenciación clara entre instituciones y organizaciones en este caso. En ocasiones, se interpreta a las instituciones como organizaciones del Estado. Aquí las instituciones serán entendidas como “reglas del juego formales y no formales” y las organizaciones serán entendidas como “agrupaciones de individuos que bajo alguna estructura de asignación de derechos y responsabilidades toman decisiones que afectan sus intereses y los del resto de la sociedad”⁴. Obviamente, dentro de una organización pueden existir diversos actores (en una empresa pueden existir un sindicato, los accionistas y la administración central) que en ocasiones convergen y en otras divergen en sus decisiones como jugadores.

Otra separación importante aquí es la de reglas del juego (instituciones) e incentivos. Las primeras alteran los incentivos materiales, morales o sociales, pero debemos entender, desde

3 Para facilitar el análisis, “organizaciones”, “actores” o “jugadores” se usarán de manera intercambiable en esta sección, con el fin de aludir a cómo toman decisiones que tienen consecuencias para ellos y el resto de la sociedad.

4 Douglass North y Jack Knight son probablemente los autores más importantes en haber establecido una corriente de pensamiento alrededor de las instituciones. Fuentes recomendadas: Knight y North (1997) y North (1990).

un enfoque de teoría de juegos, que las reglas determinan el rango de acciones posibles y los incentivos alternan los beneficios y los costos que perciben los jugadores⁵.

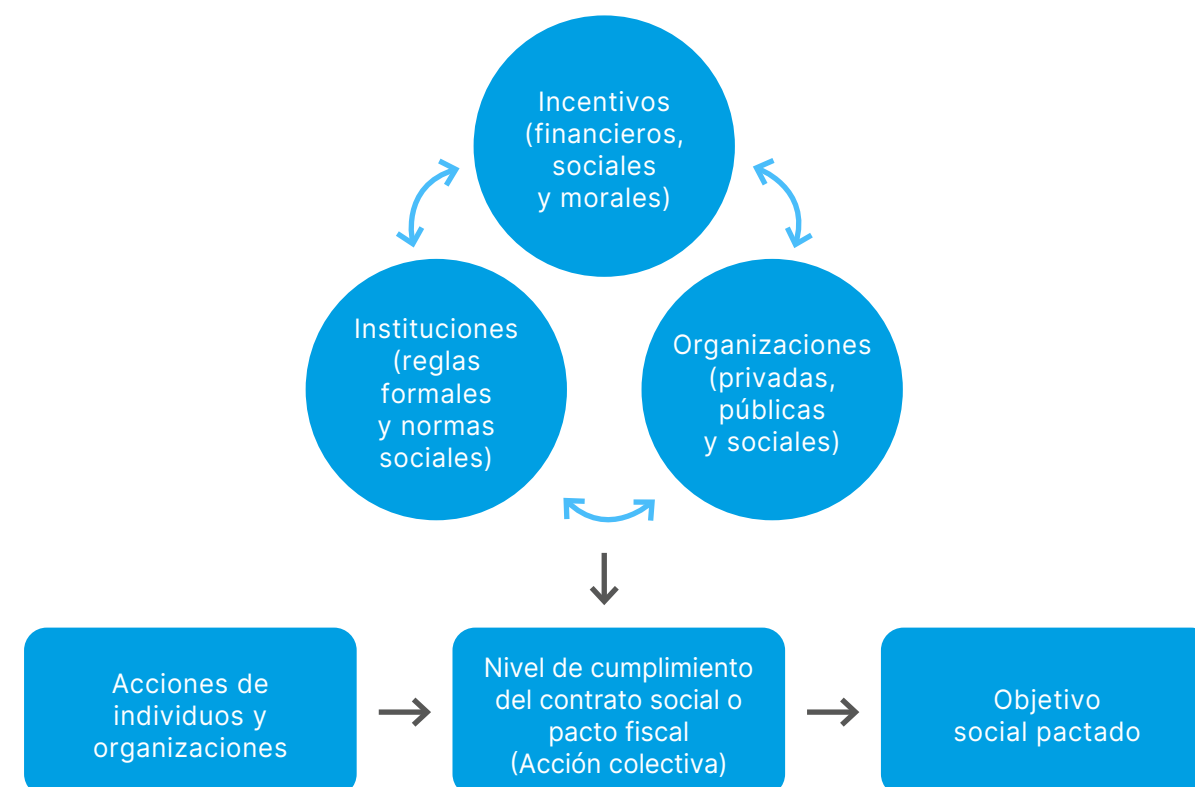
También es importante anotar que se separa aquí la idea de una gobernanza eficiente de una gobernanza efectiva. Por eficiente nos referimos a que se usan de la mejor manera posible los recursos limitados que se tienen para lograr los objetivos que se buscan. Una gobernanza efectiva logra los objetivos inicialmente propuestos. Usualmente, la gobernanza efectiva requiere eficiencia, aunque en ocasiones se puede ser efectivo sin ser lo más eficiente posible, de la misma manera que se puede ser muy eficiente y no lograr los objetivos.

Una gobernanza efectiva logra alinear las reglas del juego (instituciones) y los incentivos individuales con los objetivos sociales que han sido delineados por el contrato social. Los pactos fiscales son, en últimas, acuerdos a los que llegan los individuos y las organizaciones que ellos representan para que se cumpla el contrato social explícito o implícito entre estos actores.

De manera gráfica podemos resumir estos elementos así:

FIGURA 1.

Interacciones entre instituciones, organizaciones e incentivos que determinan el cumplimiento de los contratos sociales



5 En el análisis entre reglas formales y no formales y su interacción con los incentivos, el trabajo de Elinor Ostrom puede ser el más representativo en esta corriente neoinstitucional. Entre sus trabajos más representativos, ver Ostrom, 1990, 1994 y 2000.

Surge inmediatamente la pregunta del huevo o la gallina. ¿Son los contratos sociales los determinadores de los incentivos y las instituciones, o éstos son los que determinan el contrato social? La respuesta no es fácil. La coevolución entre reglas del juego, incentivos y decisiones de los jugadores (organizaciones o ciudadanos) hace que esta causalidad sea de doble vía. El ejemplo más claro en los tiempos contemporáneos es el de la preocupación sobre cómo la concentración de poder económico, derivado de arreglos institucionales del pasado, favorece ciertas industrias (sector de tecnología o financiero) que comienzan a afectar la concentración del poder político que, a su vez, altera las organizaciones judiciales o del gobierno o altera el ejercicio del legislativo, lo cual lleva a nuevos cambios de las reglas e incentivos para los jugadores que favorecen aún más a quienes concentran ese poder económico. Estos ciclos de coevolución o de refuerzo positivo se ven claramente en la parte izquierda de la Figura 1. Derivados de esas interacciones entre instituciones, organizaciones e incentivos se pueden generar malos equilibrios (trampas institucionales) o buenos equilibrios en los que se construyen procesos robustos de aseguramiento del cumplimiento del contrato social.

A. ¿ES EL PACTO FISCAL UN DILEMA DE LO COLECTIVO?

Un pacto fiscal podría ser visto en principio como un dilema social o un problema de acción colectiva (Cárdenas, 2009) en el que los intereses individuales de los jugadores involucrados podrían ir en contravía del objetivo mismo del pacto fiscal de lograr un balance fiscal para financiar los gastos del gobierno y, además, resolver tensiones redistributivas y sostener la prudencia fiscal del corto y largo plazo. En su versión más simplista, imaginemos de un lado fuerzas políticas que demandan mayor justicia social vía gasto público y reformas tributarias más progresistas, y del otro lado, fuerzas políticas que defienden la estabilidad macroeconómica vía prudencia fiscal, reducción del gasto y sistemas tributarios menos impositivos hacia la iniciativa privada. Fácilmente podemos ver cómo se pueden frustrar los logros comunes de estabilidad macroeconómica y a la vez de atención a la injusticia social si no se logran acciones de lado y lado de estas fuerzas y, en últimas, un pacto fiscal para soportar en el tiempo estos objetivos.

El mismo Arenas de Mesa (2016) plantea el reto de transformar los pactos fiscales en equilibrios de Nash en los que cada jugador ya no tenga incentivos para desviarse del pacto mismo⁶. Aquí es donde la gobernanza entra a jugar el papel central del que nos ocuparemos en este texto. Esta idea de equilibrio será retomada en la sección VI.

A lo largo del documento asumiremos la gobernanza como el sistema de acuerdos en el que las organizaciones operan mediadas o reguladas por los incentivos y las instituciones que las rigen. En esa línea de pensamiento, tendremos una mejor gobernanza cuando se cumplen dichos acuerdos. Los pactos fiscales son un ejemplo concreto de acuerdos, y la gobernanza de dichos pactos dependerá de cómo se configuran los incentivos y las instituciones sobre

⁶ Surge del trabajo de John Nash quien desarrolló la aplicación de la teoría de juegos a la economía. El concepto de equilibrio de Nash sugiere que en dicho equilibrio ningún jugador tiene incentivos para desviarse de esa decisión y, por ende, el resultado individual y colectivo producto de esas decisiones bloquea a los jugadores para quedarse allí. Un equilibrio de Nash puede ser socialmente deseable o no dependiendo de la configuración de los resultados de todos los jugadores involucrados.

los que las organizaciones privadas, públicas y sociales van a actuar en las diferentes escalas de acción colectiva local, regional, nacional y constitucional (Ostrom, 2005).

Volviendo al análisis institucional desarrollado por Ostrom (2005), es en la arena de acción donde se encuentran los participantes o jugadores (en este caso, individuos u organizaciones) y donde a través de sus acciones o decisiones se define el nivel de cumplimiento del contrato social o del pacto fiscal (objetivo social pactado). Más adelante en la sección VI, podremos ver, por medio de un ejemplo concreto de un juego, cómo se expresarían los componentes de este sencillo modelo conceptual utilizando un experimento económico como evidencia empírica del argumento.

B. ORGANIZACIONES

Vamos a incluir en las “organizaciones” a aquellas estatales, privadas o sociales que interactúan entre sí y con los individuos para poder producir bienes públicos, privados y comunes que satisfacen las necesidades de la sociedad y que han sido acordadas en el contrato social o que hacen parte del aparato regulatorio que define especialmente las reglas formales.

Cada una de estas organizaciones tiene un objetivo particular que desea cumplir. Las organizaciones privadas o “firmas” con ánimo de lucro buscan maximizar la rentabilidad de sus inversionistas. De hecho, es posible que otros objetivos adicionales al lucro pueden ser parte de su función objetivo y que incluso incluyen en su acción misional lo que se ha denominado la gobernanza social y ambiental o ESG (*Environmental and Social Governance*, por sus siglas en inglés). Las organizaciones públicas se desvían del ánimo de lucro y se concentran en otros objetivos. En principio, se podría decir que de la misma manera que las organizaciones privadas buscan cuidar los intereses de sus accionistas, las organizaciones públicas deberían cuidar los intereses de los contribuyentes y votantes. Sin embargo, es claro que dentro de las organizaciones públicas a menudo se filtran intereses rentistas (financieros o políticos) para beneficio personal de individuos que logran acceder a su gobernanza. Por último, las organizaciones sociales suelen buscar maximizar una función objetivo sin ánimo de lucro para una causa particular motivada por sus propios financiadores.

Con frecuencia, las organizaciones privadas, públicas y sociales interactúan entre ellas con diferentes resultados en el objetivo social pactado. En ocasiones, el aparato estatal descentraliza, delega o financia la operación de organizaciones sociales para encargarse de la provisión de bienes públicos o privados que el Estado incluye en su función objetivo. De la misma manera, y dependiendo del péndulo político del momento, se dan procesos de privatización de empresas públicas con el fin de que, a través de la inversión privada y un sistema regulatorio desde el Estado, se genere la provisión de ciertos bienes de primera necesidad para la población. En últimas, la forma en que se asignan responsabilidades y se definen los incentivos correctos, la interacción de estos tres tipos de organizaciones puede traducirse en el cumplimiento del objetivo social pactado. Sin embargo, procesos de captura de Estado, rentismo político o financiero, o un sistema débil de rendición de cuentas pueden amenazar el cumplimiento de objetivos sociales.

Entonces, una gobernanza efectiva busca diseñar, monitorear y ajustar las instituciones e incentivos bajo los cuales individuos y organizaciones actúan para que se cumpla el contrato

social y llegar al objetivo social pactado. Los pactos fiscales, por ejemplo, son acuerdos que deben ser implementados con una gobernanza efectiva como la que se ha definido aquí. Un pacto fiscal exitoso requiere un sistema de instituciones, organizaciones e incentivos que permita alinear intereses individuales y colectivos en busca del cumplimiento del contrato social, eliminando en lo posible la divergencia de intereses privados y sociales.

C. INSTITUCIONES

Una de las grandes contribuciones de Douglass North (1990) a la economía fue el haber demostrado como “las instituciones importan”. Las instituciones deben incluir no solo aquellas formales que solemos escribir en reglas y donde podemos acudir a un tercero (un juez o la policía) para exigir su cumplimiento. Otro tipo de instituciones no formales como las normas sociales también orientan el quehacer de las personas. Si bien las primeras tienen la ventaja de que tienen prescripciones muy claras en el papel y cuentan con filtros o control de calidad del sistema judicial, no por ello quiere decir que son cumplidas a cabalidad dado que la capacidad de monitoreo y sanción del aparato regulatorio o judicial es limitada, especialmente en contextos como el de la región de ALC. En cuanto a las segundas, las normas sociales o convenciones que emergen desde la sociedad misma, y que rara vez se expresan de manera escrita y formal, no cuentan con un tercero ante quien acercarse para sancionar a quienes las violan. Es entre los mismos miembros de la sociedad o el grupo de referencia que se busca su monitoreo y sanción. Habitualmente se usan mecanismos de ostracismo social, comentarios, chismes y generación de culpa o vergüenza, a través de los cuales se inducen comportamientos acordes con dicha norma social.

Entenderemos aquí por “instituciones” al marco de reglas formales y normas sociales en las que están inmersos quienes interactúan dentro de esa gobernanza. Estas reglas del juego crean el conjunto de acciones posibles para individuos y organizaciones. Ostrom define las instituciones como las “prescripciones que los humanos utilizan para organizar todas las formas de interacciones repetitivas y estructuradas, incluidas aquellas dentro de familias, vecindarios, mercados, empresas, ligas deportivas, iglesias, asociaciones privadas y gobiernos en todas las escalas” (2005, p. 3). En este sentido, son tan importantes las prescripciones que se formalizan de manera contractual o ante una autoridad (reglas formales) como aquellas que se estructuran entre pares y que se convierten en guías de comportamiento esperado por parte del grupo (normas sociales). Usualmente, el cumplimiento de las reglas formales se valida ante un tercero que actúa como autoridad que verifica y sanciona o no su cumplimiento (juez, policía, corte, comisión gubernamental, superintendencia, etcétera). Mientras tanto, el cumplimiento de las normas sociales se valida o se regula entre pares sin la necesidad de una autoridad legitimada formalmente. En cambio, los mismos grupos construyen prescripciones de comportamientos esperados por los miembros del grupo y recurren a mecanismos autogobernados o mediados por emociones sociales, como la culpa, el ostracismo, el chisme, el reconocimiento del grupo a través del aplauso o la alabanza que inducen orgullo, entre otros. Es importante anotar que las normas sociales, al igual que las reglas formales, pueden cumplir dos objetivos: limitar las acciones posibles de los agentes o cambiar sus preferencias. Por cualquiera de las dos vías se pueden

transformar los juegos por medio de los cuales interactúan los agentes, generando equilibrios que pueden acercarnos al cumplimiento de los objetivos del contrato social.

D. INCENTIVOS

Se ha convertido en eslogan recurrente de economistas la apreciación de Steven Landsburg: “*Most of economics can be summarized in four words: People respond to incentives. The rest is commentary*” (“La mayor parte de la economía se puede resumir en cuatro palabras: La gente responde a los incentivos. El resto son comentarios”). Efectivamente, los incentivos importan, pero aquí vamos a extenderlos a tres grandes categorías: aquellos determinados por motivaciones morales, sociales y financieras, y en ese sentido pueden ser pecuniarios o no, pero con similares roles para influir en las decisiones de los individuos u organizaciones.

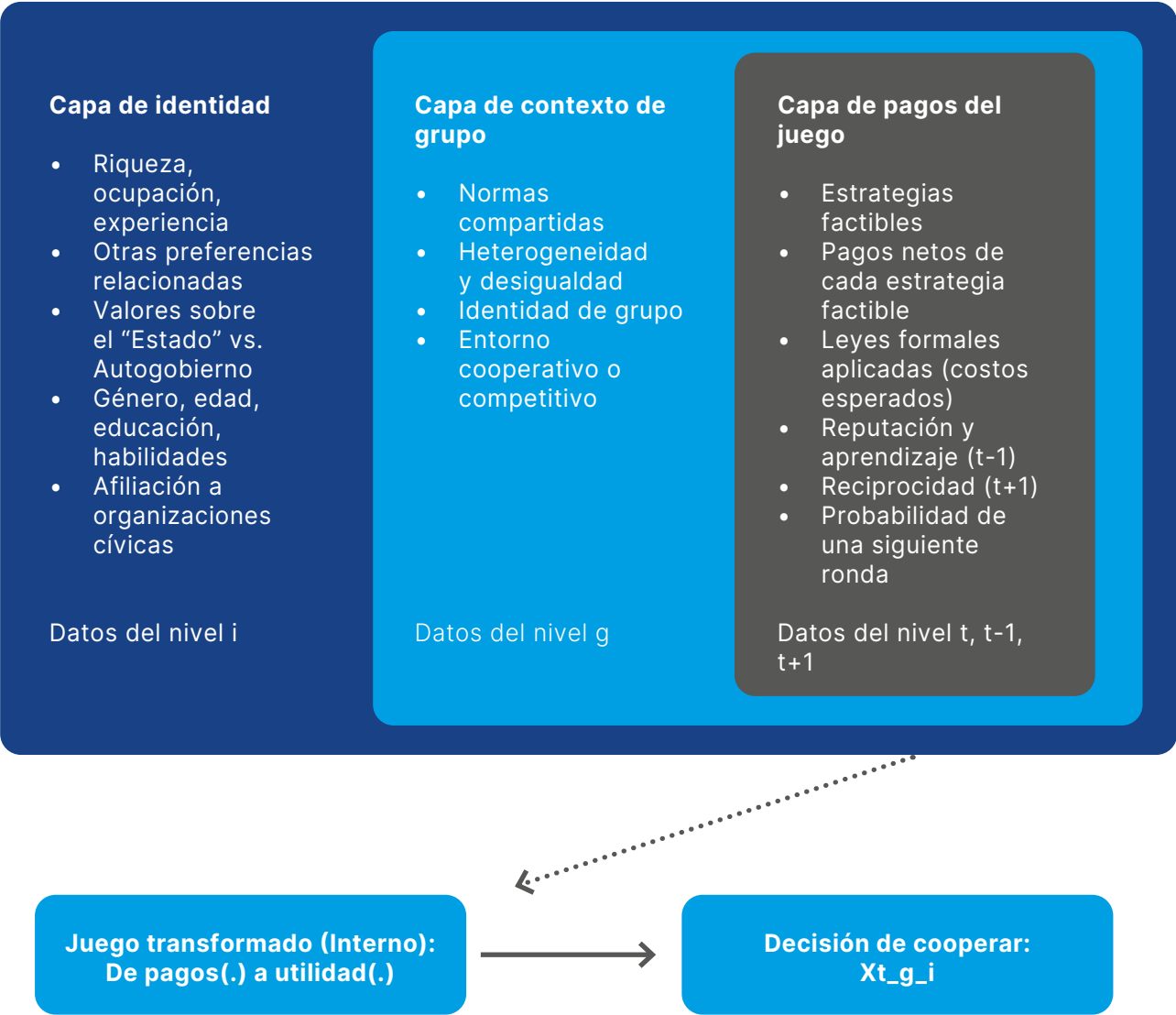
Para el caso de incentivos morales, podemos pensar en motivaciones del estilo: “me siento bien y tranquilo conmigo mismo haciendo X y no haciendo Y, incluso si Y es más rentable para mí”), y para el caso de incentivos sociales, el individuo responde a normas como “cuando en Roma, actúe como los Romanos”. Dentro de los incentivos financieros, podemos claramente reconocer aquellos que tienen impacto directo sobre el bolsillo o intereses materiales de los jugadores, sean ellos ciudadanos u organizaciones, que derivan bienestar de recibir estos beneficios netos materiales. Dentro de la lógica del análisis costo-beneficio, los incentivos materiales llevarán a una organización o a un individuo a realizar una acción cuando los beneficios de dicha decisión superen los costos privados.

Sin embargo, incluso bajo una valoración de costo-beneficio positiva, un agente puede evitar dicha acción si los incentivos sociales o morales imponen otros costos o beneficios no financieros que alteran la evaluación subjetiva. En Cárdenas y Ostrom (2004) se presenta un modelo sencillo que reproducimos aquí (Figura 2) en donde se puede analizar cómo los incentivos materiales de los pagos de un juego representados en la capa a la derecha de la figura pueden ser transformados por las evaluaciones del jugador cuando pasan por el cedazo o filtro del contexto del grupo que, usualmente a través de normas sociales, transforma la valoración subjetiva de dichos pagos materiales. De igual modo, dichos pagos materiales o financieros pueden también ser evaluados de una manera diferente cuando pasan por un filtro asociado al individuo mismo y que, de acuerdo a la identidad, pueden castigar o exaltar los beneficios o costos de dichas acciones. En términos generales, la capa de la identidad induce cambios en las valoraciones morales de las acciones, mientras que la capa del contexto grupal induce cambios en las valoraciones sociales de lo que serían los incentivos monetarios o materiales del juego.

La evidencia experimental y de campo sugiere que estos incentivos financieros, morales y sociales corrigen las decisiones conscientes de los individuos y con frecuencia los lleva a sacrificar en ganancias materiales para mantener otros pagos asociados a aumentar beneficios morales o sociales como el orgullo o la aprobación social, o a reducir costos derivados de la vergüenza social o la culpa. Un ejemplo de estas interacciones entre incentivos e instituciones es el estudio de Aktas *et al.* (2019) convocaron a casi 400 contadores tributarios en Turquía y en datos de encuesta encontraron una correlación entre la confianza en el gobierno, la percepción de justicia tributaria y el cumplimiento

de las normas tributarias por parte de estos contadores, quienes en últimas son actores fundamentales en la operación y cumplimiento de los sistemas tributarios. Este juego entre incentivos financieros, sociales y morales en los retos fiscales y tributarios cuentan con una naciente literatura que se resumen en el Anexo II y que relaciona la moral tributaria con las normas sociales y la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones.

FIGURA 2.
Capas de información que transforman los pagos materiales de un juego



Fuente: Cárdenas y Ostrom (2004).

IV. SÍNTOMAS DEL PROBLEMA DE LA GOBERNANZA EFECTIVA

Alcanzar esos objetivos sociales pactados y, en particular, en el caso de pactos fiscales que buscan, como mencioné en pasajes anteriores, confluir en los objetivos de prudencia macroeconómica y atención a las necesidades más apremiantes de los más vulnerables, es un reto para el diseño de la mejor gobernanza posible.

El enfoque de derechos que ha venido permeando los sistemas constitucionales de la región de América Latina y el Caribe impone retos aún mayores para estos pactos fiscales. Los sistemas legales han avanzado en proclamar reglas de universalidad en cuanto a derechos fundamentales para los ciudadanos. El acceso a la educación, a la salud o a un ambiente sano son solamente algunos de los muchos derechos que ahora se consagran en el sistema formal de reglas o instituciones que constituyen ese contrato social acordado por vías democráticas.

Sin embargo, la aceleración en la consagración de esos derechos no ha ido de la mano del fortalecimiento de los incentivos, las organizaciones e instituciones necesarias para su cumplimiento. Nuestra región padece de una serie de retos particulares que hacen difícil esa tarea de armonizar derechos y capacidad del sistema de gobernanza para su cumplimiento.

A. SISTEMAS TRIBUTARIOS DÉBILES ANTE UN GASTO MENOR AL RECAUDO TRIBUTARIO

La financiación del gasto del gobierno depende de los ingresos, y una prudencia macroeconómica buscaría equiparlos para reducir la vulnerabilidad de la economía de cada país. En una primera mirada a los datos de la región, en el Gráfico 3 se ven los datos de las últimas dos décadas de la tasa o ratio de los ingresos del gobierno como porcentaje del PIB sobre los gastos del gobierno también como porcentaje del PIB. Igualmente, mostramos la media de la región de ALC y la media para los países de la OCDE como referencia de comparación.

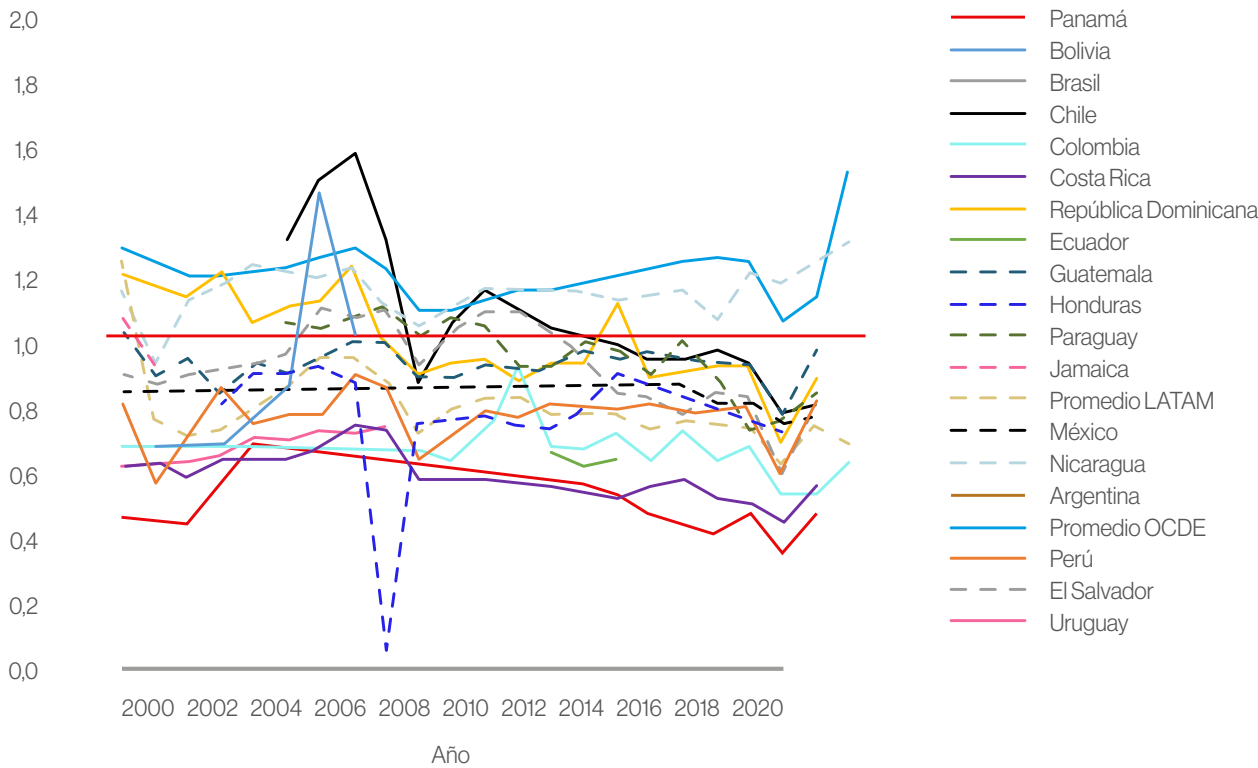
En primer lugar, la línea de referencia de 1 (en rojo) mostraría una equivalencia de 1 a 1, y valores por encima de ella representarían situaciones en las que está pesando más en el PIB el gasto que los ingresos generados por el gobierno. Entre algunas cosas a destacar en este primer punto, la caída de este cociente para el año 2020 como resultado de la pandemia cuando los gastos de atención a la población seguían e incluso en algunos sectores (por ejemplo, salud) aumentaron, mientras que los ingresos del gobierno cayeron dramáticamente debido a la caída en el consumo.

En segundo lugar, vemos que ese cociente oscila entre el 0,7 y 0,8 para la región de ALC, mientras que para el caso de la OCDE este valor ha estado por encima de 1 para este comienzo de siglo. Sin entrar en el análisis de las razones de estos patrones, lo cual trasciende el propósito de este estudio, es de destacar que una generación de gastos que pesa más en el valor de la economía de cada país (medido a través del PIB) que la generación de ingresos lleva a preguntarse por el esfuerzo tributario de las naciones para poder cubrir las necesidades que requieren especialmente sus políticas sociales.

En una región donde se han hecho grandes logros de reducción de pobreza (ver Gráfico 7 más adelante), entre otras por la profundidad y alcance de programas sociales focalizados como las transferencias condicionadas (*conditional cash transfers*), es importante explorar si dicho incremento en esfuerzos en gasto público se ha visto soportado en un mayor esfuerzo tributario. Esto se desarrolla en los gráficos 3 y 4 a continuación.

GRÁFICO 3.

Evolución en el tiempo del cociente entre ingresos totales como % PIB y gastos totales del gobierno como % PIB

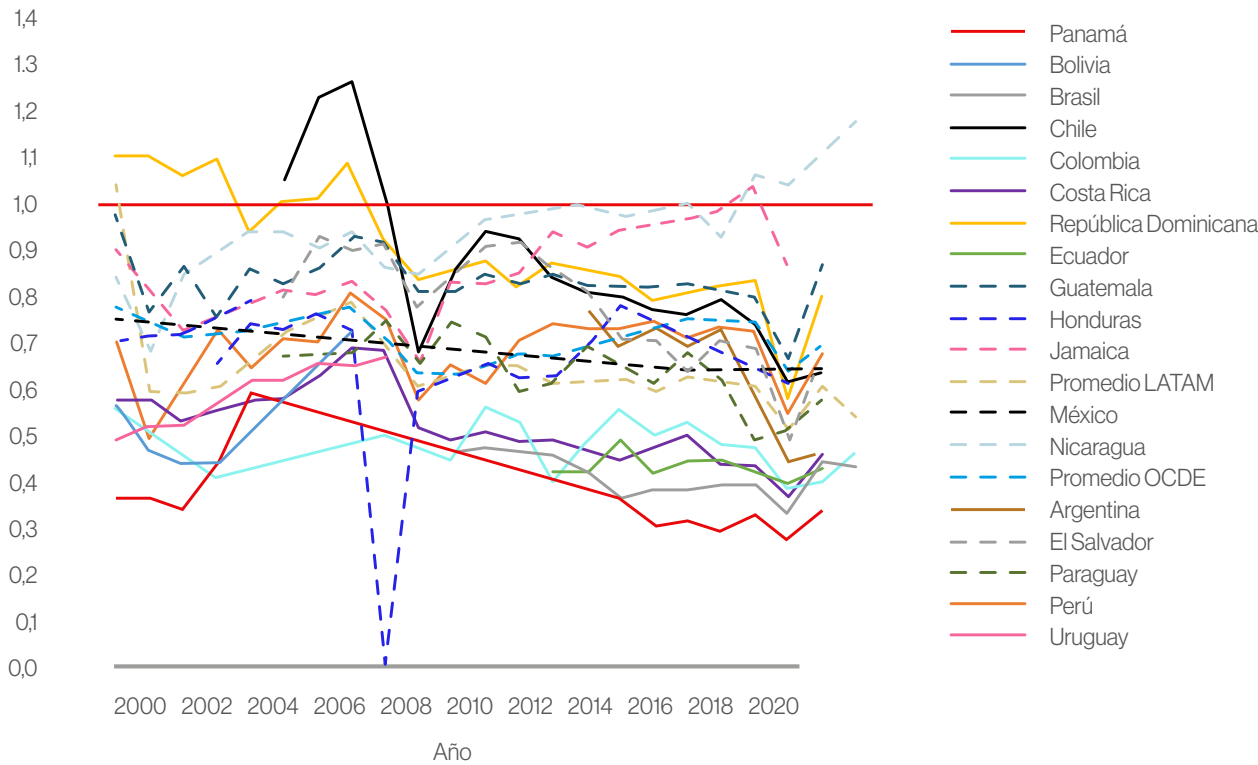


Fuente: Elaboración propia con fuentes varias (OCDE, FMI).

En este primer paso observamos que, a lo largo de estas dos décadas, este cociente (ingresos totales/costos totales) del gobierno se ha mantenido por debajo de 1 para la mayoría de casos y de años, e incluso con una tendencia en muchos de ellos a la baja, lo cual sugiere que los esfuerzos tributarios no estarían respondiendo a la velocidad que requieren los gastos de los gobiernos.

GRÁFICO 4.

Evolución en el tiempo del cociente entre recaudos tributarios como % PIB y gastos totales del gobierno como % PIB



Fuente: Elaboración propia con fuentes varias (OCDE, FMI).

Dado que, como vimos en la introducción, una parte sustancial de los ingresos totales de los gobiernos de ALC viene de los recaudos tributarios, se vuelve más urgente analizar ese cociente (recaudos tributarios/gastos) del gobierno, ambos como porcentaje del PIB. En este Gráfico 6 observamos que esos valores, de nuevo por debajo de 1 y en varias ocasiones con tendencia decreciente especialmente desde el año 2006 hacia adelante, deberían levantar alertas sobre la necesidad de fortalecer los pactos fiscales.

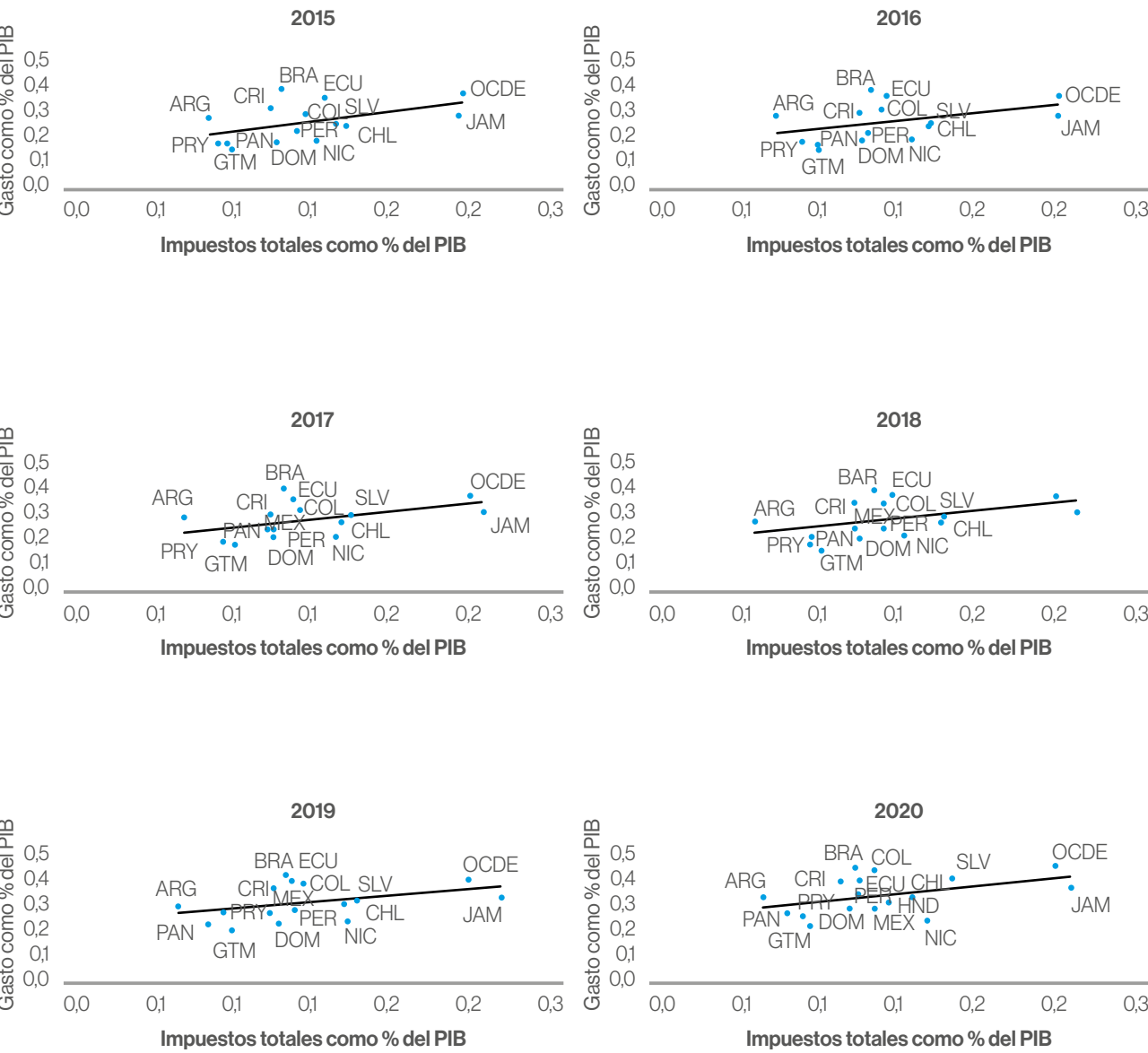
Para el caso del esfuerzo tributario de la región, observamos una oscilación de este cociente de entre 0,5 y 0,6 y por debajo de la región de la OCDE. Durante la primera década del siglo, vimos un crecimiento hasta el año 2008, resultado muy probablemente de la generación de ingresos por el *boom* de los *commodities* en la región, y desde allí una tendencia a la caída. Teniendo en cuenta que los programas de gasto social rara vez se han reducido, esta caída en el cociente se debe principalmente en que dicho crecimiento de gasto no se vio atendido con un incremento similar en los recaudos tributarios.

Ahora, sí es cierto que hay una relación positiva entre los impuestos totales de un país como porcentaje del PIB y el gasto del gobierno también como porcentaje del PIB, como se aprecia en el siguiente gráfico. Con el ánimo de observar el cambio en esta correlación, se grafica esta relación año a año entre los años 2015 y 2020, para los cuales había información completa. En las mismas gráficas se incluye el valor de la OCDE que suele estar en los niveles altos de cada uno

de los ejes, obviamente, y el promedio de LATAM que se encuentra sobre la media de la línea de tendencia estimada⁷. Sin duda, hay una relación positiva, aunque esta no parece cambiar año a año, y vemos a los países mantenerse en los mismos niveles de las dos variables en cuestión.

GRÁFICO 5.

Relación entre gasto total del gobierno y recaudo tributario como proporción del PIB para los años 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con fuentes varias (OCDE, FMI).

7 Vale la pena notar que las líneas de tendencia no se calculan con el dato individual de la OCDE, sino solo para la región.

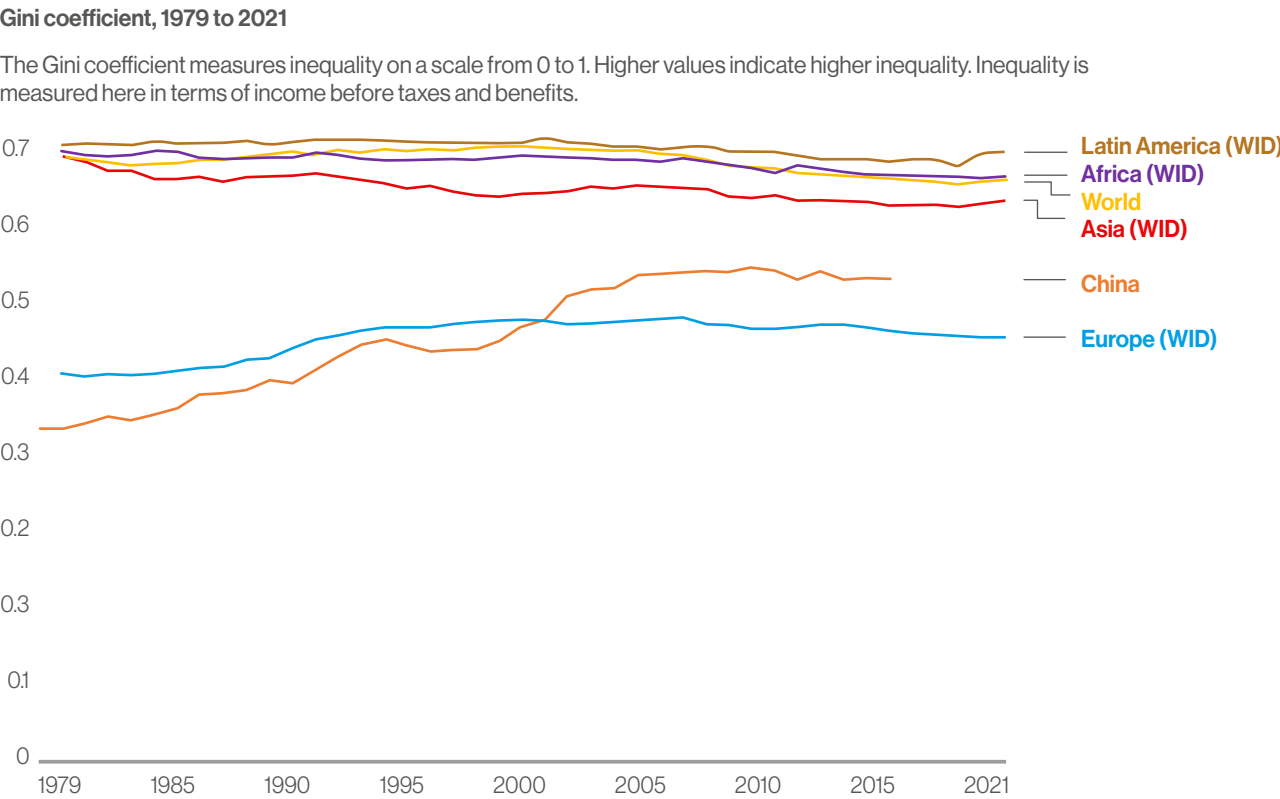
Estos esfuerzos tributarios se verán limitados o potenciados por la forma en que se construya la gobernanza de los pactos fiscales y, a su vez, por la forma en que se construya una confianza en dichos pactos a partir de la acción colectiva, que es el tema central de este documento. La confianza en el sistema fiscal y tributario tiene que pasar obligatoriamente por la percepción de justicia y por la desigualdad de oportunidades y resultados de los países de la región, en especial, por ser una de las regiones más desiguales del mundo, tema de la siguiente sección.

B. PERSISTENTE DESIGUALDAD

El primero y tal vez más obvio fenómeno que afecta la posibilidad de construir sistemas de gobernanza efectivos es la combinación de desigualdades que se han perpetuado sin mayor cambio en la región de América Latina y el Caribe. Incluso si consideramos los progresos sustanciales en la reducción de pobreza, la reducción de la desigualdad no ha sido tan exitosa. Las dos siguientes gráficas (Gráficos 6 y 7) resumen estas dos tendencias y su comparación con el resto del mundo, donde vemos que el coeficiente de Gini de la región continúa siendo uno de los más altos y persistentes en cuatro décadas. Sin embargo, la tasa de pobreza ha caído a ritmos acelerados y similar a varias otras regiones del mundo.

GRÁFICO 6.

Coeficiente de Gini (desigualdad de ingresos antes de impuestos y beneficios)



Data source: World Inequality Database (WID.world) (2026) – Learn more about this data
Note: Income is measured before payment of taxes and non-pension benefits, but after the payment of public and private pensions.

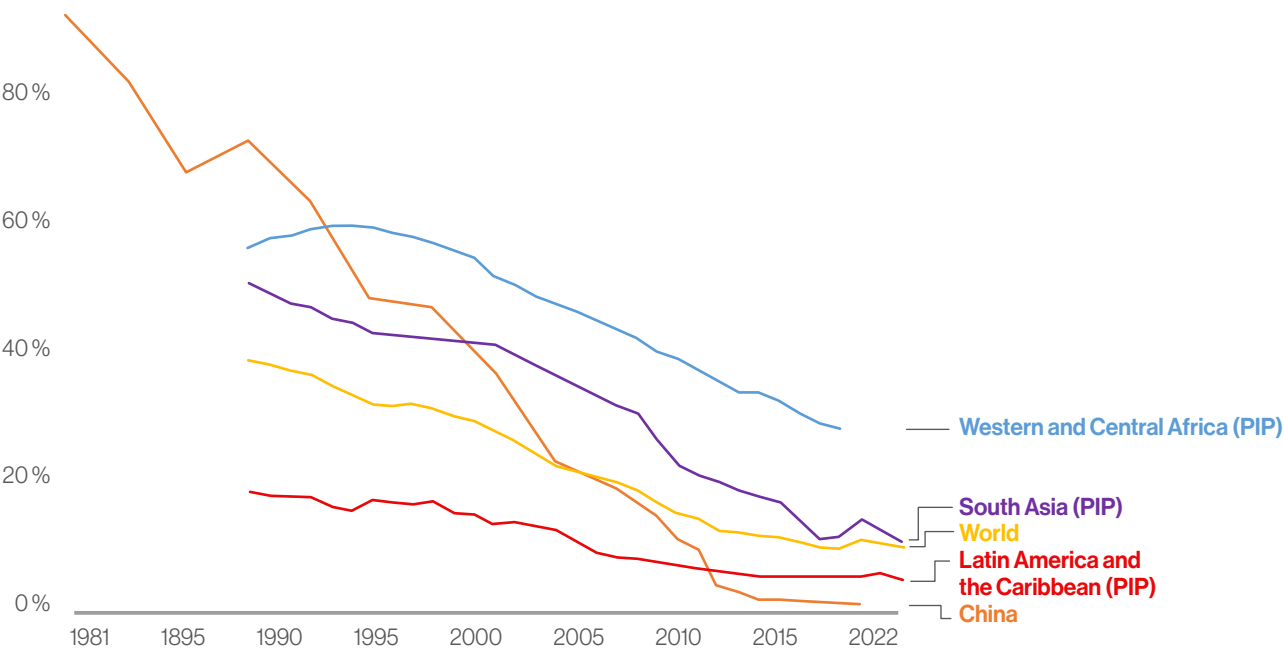
Fuente: <https://ourworldindata.org/economic-inequality>

GRÁFICO 7.

Fracción de la población que vive debajo de la línea de pobreza

Share of population living in extreme poverty, 1981 to 2022

Extreme poverty is defined as living below the International Poverty Line of \$3 per day. This data is adjusted for inflation and for differences in living costs between countries.



Data source: World Bank Poverty and Inequality Platform (2026) – Learn more about this data OurWorldinData.org/poverty | CC BY
Note: This data is expressed in international-\$ at 2021 prices. Depending on the country and year, it relates to income (measured after taxes and benefits) or to consumption, per capita.

Fuente: <https://ourworldindata.org/poverty>

La percepción subjetiva de desigualdad entre la población corrobora los datos anteriores. La última encuesta del Latinobarómetro (2023) hizo la pregunta: “¿Hasta qué punto las siguientes libertades, derechos, oportunidades y seguridades están garantizadas en (PAÍS)?”, para una serie de dimensiones de la vida ciudadana incluidas libertades políticas y económicas. Apenas algo más del 6% de los más de 19.200 encuestados en la región consideraron que la “justa distribución de la riqueza” estaba completamente garantizada, y el 19% adicional como algo garantizada. Mientras tanto, cerca del 70% consideraron que la justa distribución de la riqueza estaba poco o nada garantizada.

Más aún, la percepción de desigualdad se distribuye de manera asimétrica entre los ciudadanos dependiendo del punto de referencia de cada uno. En la misma encuesta se preguntó a los encuestados su ubicación subjetiva en una clase social con la pregunta: “La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Ud. se describiría como perteneciendo a la clase...?”. Al contrastar esta pregunta con la percepción de justicia en la distribución de riqueza se develan patrones diferenciados sobre la idea de un contrato social justo o equitativo. Por ejemplo, entre quienes se autorreconocieron como de clase alta, el 17% respondió que ve cumplimiento completo de la garantía de que hay

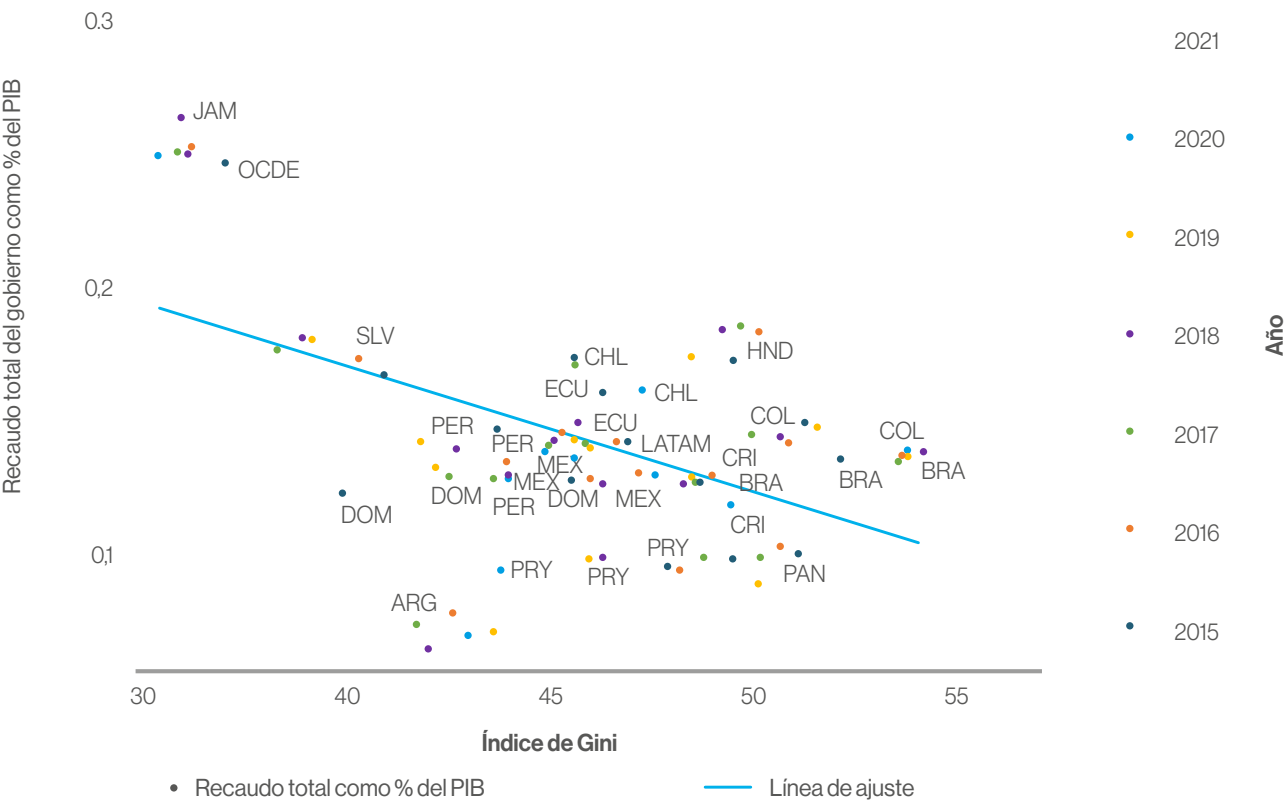
una distribución justa de la riqueza. Este porcentaje fue de menos del 7% para aquellos que se autorreconocieron como de clase baja. De la misma manera, menos del 25% de clase alta opinó que para nada se garantiza esa distribución justa de riqueza, mientras que ese porcentaje fue del 42,5% para aquellos de clase baja. Claramente, las clases sociales ven de manera diferente el cumplimiento del contrato social.

Este aspecto de la desigualdad no es menor cuando se trata de analizar el reto de generar ingresos tributarios para el gobierno y responder a las necesidades del contrato social. Al correlacionar el índice de Gini de los países de la región con los recaudos totales del gobierno (Gráfico 8), encontramos una relación negativa en la que mayores índices de desigualdad están asociados a menores recaudos tributarios. Este puede ser un síntoma de los mecanismos ya sugeridos. Así como la desigualdad puede erosionar la confianza de los ciudadanos, este círculo vicioso puede derivar en una menor confianza en aportar impuestos por parte de la ciudadanía y las empresas. De nuevo, nuestro referente de la OCDE, junto con el caso de Jamaica, nos dan un punto de referencia de recaudos tributarios como porcentaje del PIB sustancialmente mayores para niveles de desigualdad mucho menores. Las sociedades que perciben que existe un contrato social más justo pueden también apoyar más el sistema de gobernanza tributaria aportando como contribuyentes, manteniendo normas sociales de rechazo a la evasión o elusión, sosteniendo la idea de que no hay una concentración excesiva de poder económico y que el sistema público puede estar al servicio de una mayor fracción de la población.

GRÁFICO 8.

Recaudos tributarios y desigualdad del ingreso (Índice de Gini) (2015-2022).

Panel superior, todos los años disponibles



C. EROSIÓN DE LA CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA

Otro de los síntomas de preocupación que debe ser tenido en cuenta es el de la pérdida de apoyo a la democracia en la región y el aumento de la fracción de la población que preferiría un gobierno autoritario. Los datos del Latinobarómetro (2023) le vienen siguiendo la pista a estos fenómenos y nos permiten observar lo siguiente: mientras en la década de 1990 la fracción de personas que estaba de acuerdo con la frase “En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” era de cerca del 15%, en el período 2020-2023 este porcentaje subió a promedios cercanos al 28% para la región, con casos como los de Honduras y de Guatemala en porcentajes cercanos al 40%. Mientras tanto, la fracción que estaba de acuerdo con la frase “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” pasó de promedios cercanos al 60% en los años noventa a promedios inferiores al 50% en los años 2020.

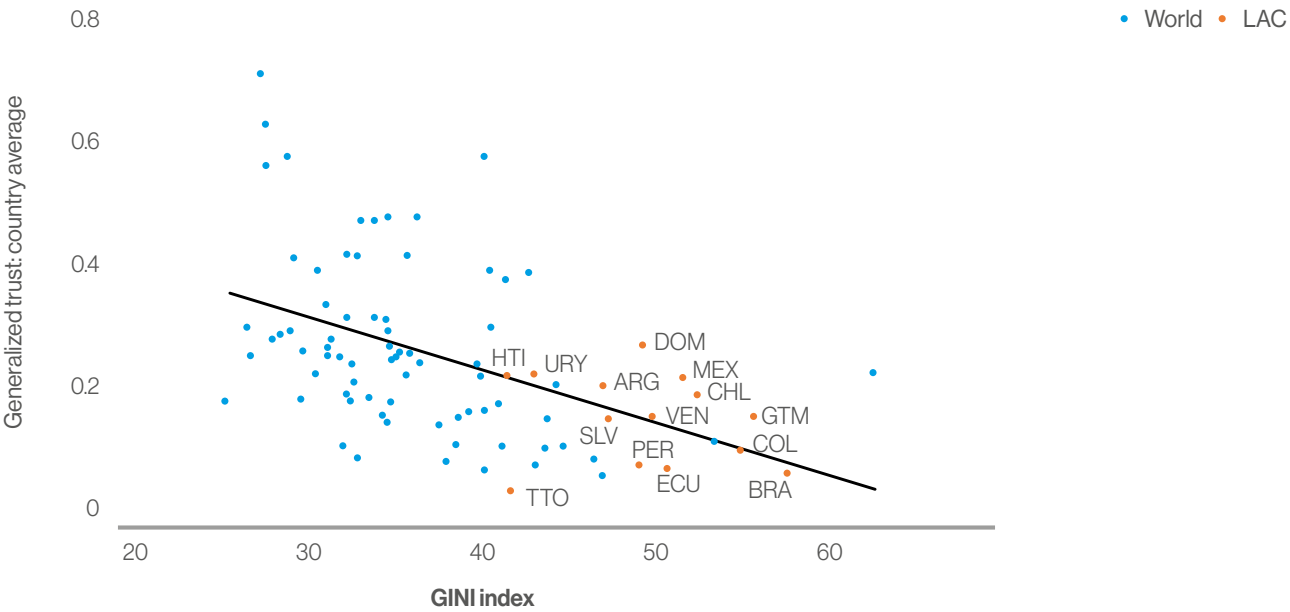
Acompañando la erosión en la democracia, la confianza interpersonal, fundamental para el funcionamiento de la economía, se ha venido deteriorando también en la región de acuerdo a varias mediciones como el Latinobarómetro y la Encuesta Mundial de Valores. Scartascini y Luna (2020) lo documentan claramente. Al relacionar estos elementos de desconfianza con la persistente desigualdad, encontramos barreras difíciles para construir un sistema de gobernanza que responda a los retos del contrato social y en particular a los pactos fiscales que respondan a estas presiones sociales derivadas de la precaria situación de los más vulnerables. En el Gráfico 9 se aprecia no solamente la relación negativa entre la confianza interpersonal y la desigualdad, sino la situación más precaria de la región de América Latina y el Caribe en la zona inferior derecha de la gráfica.

Uno de los lubricantes fundamentales para resolver el problema de los contratos incompletos asociados a los dilemas sociales de pactos fiscales o contratos sociales es la confianza. Para que una relación entre dos participantes en la que no es posible escribir y hacer cumplir un contrato de manera completa sea exitosa y genere mejores beneficios para cada parte que en ausencia de dicho pacto o acuerdo, se tienen que cumplir dos condiciones: confianza y confiabilidad. Se necesita que al menos una de las partes confíe en la otra y que esta sea confiable para que cada una actúe de acuerdo al interés común y valga la pena haber invertido ese costo individual para recibir un retorno individual mayor dado que la otra parte cumplió.

Ostrom (1998) postuló el ciclo virtuoso de la confianza, reciprocidad y reputación para promover la cooperación e identificó los factores que podrían dinamizar o frenar ese círculo virtuoso. Quienes confían usualmente son recibidos con un acto recíproco de confiabilidad que les aumenta sus retornos. Esto, a su vez, acumula en la memoria de las partes una reputación de confianza y confiabilidad de los otros en el juego. En la medida en que se van dando más iteraciones de confianza->reputación->reciprocidad, se van haciendo más evidentes los efectos acumulados de la cooperación. Claro, muchas variables de contexto pueden afectar positiva o negativamente ese ciclo virtuoso. Grupos más grandes encuentran más difícil el intercambio de información y la resolución de conflictos cara a cara. La asimetría de intereses entre las partes puede hacer más difícil crear acuerdos comunes de los resultados que interesan a todos, aumentando así los costos de transacción de crear acuerdos, monitorearlos y sancionar a quienes los violan.

GRÁFICO 9.

Confianza y desigualdad en el mundo y América Latina



Source: IDB staff calculations based on data from the World Value Survey and the World Development Indicators, The World Bank.
Notes: The trust data come from the six waves of the World Value Survey (1981-2014). GINI index data comes from World Development Indicators, The World Bank (1981-2017). The total sample has 88 countries including Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Mexico, Peru, Trinidad and Tobago, Uruguay, and Venezuela.

Fuente: Scartascini y Valle (2020).

V. UNA PERSPECTIVA DESDE EL ODS 16 (PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS)

Como hemos mencionado antes, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 puede considerarse como una expresión concreta de un contrato social pactado por los países en 2015. Dentro de los 17 ODS de la Agenda 2030, el ODS 16 se convierte en protagonista de este documento.

El ODS 16 se propone: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. No podría ser mayor la importancia de este objetivo en la construcción de una gobernanza efectiva que permita que el contrato social global de todos los ODS y los pactos fiscales que han venido surgiendo se puedan cumplir. En otras palabras, es difícil esperar que un pacto fiscal se cumpla si las metas del ODS 16 no se cumplen.

Paradójicamente, este ODS se convierte, a la vez, en objetivo mismo y en medio para lograr el contrato social de esa Agenda 2030. En otras palabras, el cumplimiento del ODS 16 es en sí mismo un logro del contrato social de la Agenda 2030, pero además es muy probable que sea requisito o vehículo para poder cumplir los otros dieciséis objetivos. Lograr la reducción del hambre o la pobreza, mejorar la cobertura y calidad de la salud o la educación, o la protección de los ecosistemas y adaptarse para el cambio climático son objetivos del contrato social que requieren de un sistema institucional justo, eficaz, inclusivo y con una clara rendición de cuentas. Bennich *et al.* (2023) sintetizaron más de 50 estudios acerca de los 17 ODS y las interconexiones entre ellos, explorando la frecuencia en los que había complementariedades o sinergias, y en los que había disyuntivas (*trade-offs*) entre los mismos. En el caso particular del ODS 16, estos autores destacan complementariedades con otros tres ODS e identifican disyuntivas en otros tres ODS.

Pradhan *et al.* (2017), por su parte, realizan un ejercicio paralelo de estimar correlaciones positivas o negativas entre los ODS, pero desafortunadamente no documentan resultados estadísticos para los logros del ODS 16. Song y Jang (2023) hacen un análisis de redes en el que encuentran que existen interrelaciones del ODS 16 con los demás ODS, con una mayor frecuencia de interconexiones con los ODS 1, 3, 5, 8 y 10.

Es necesario, entonces, comprender cómo la interacción entre instituciones, incentivos y organizaciones determinan que se puedan lograr o no las metas de este ODS 16. Estas metas e indicadores del ODS 16 nos permiten construir una fotografía de varias dimensiones asociadas con un sistema institucional de reglas formales y de resultados en variables asociadas al denominado *rule of law*, incluyendo la eliminación de la corrupción y las múltiples violencias, y aumentando la transparencia, la participación y representación inclusivas, y el acceso justo a la justicia. Para ello, es necesario también comprender cuáles organizaciones privadas, públicas y sociales intervienen y sobre cuáles incentivos operan al momento de tomar decisiones que afectan el logro de este ODS 16.

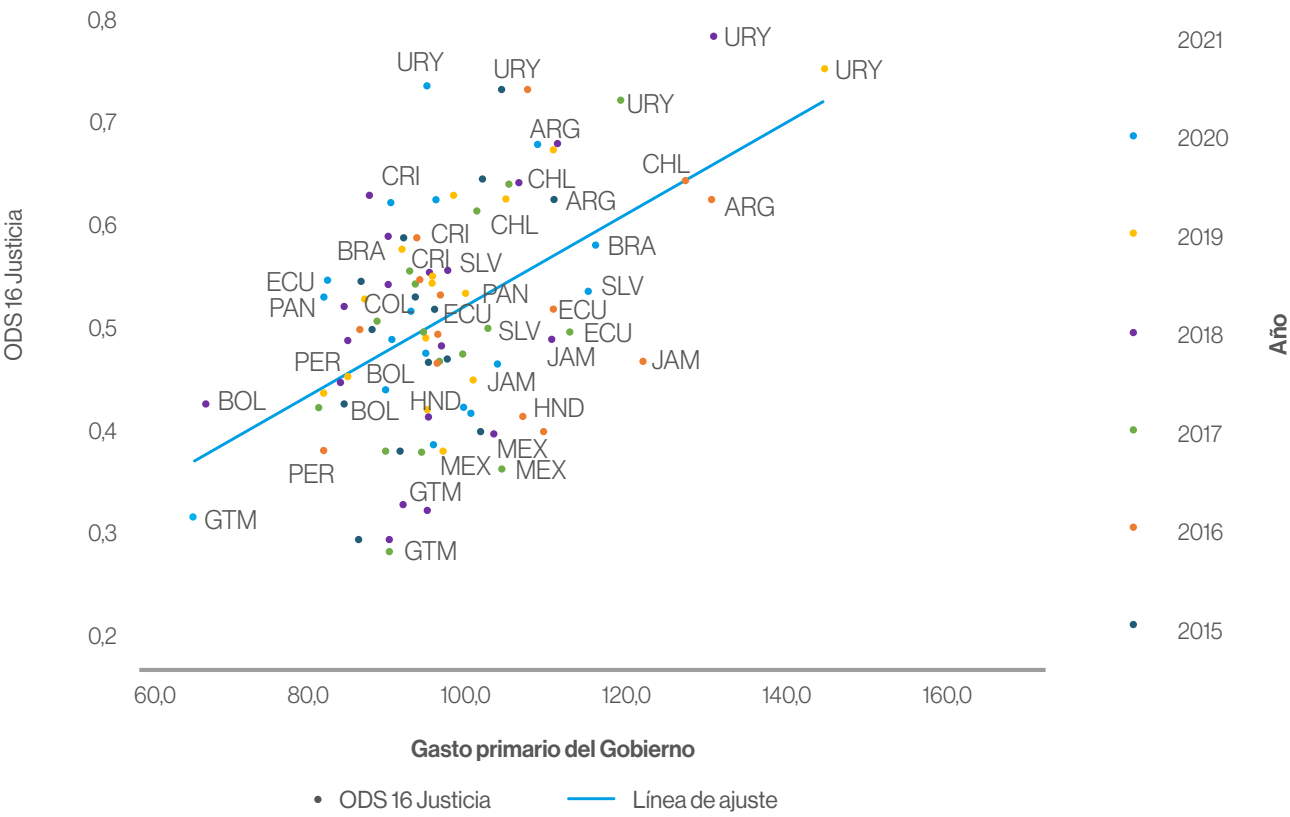
Una mirada a las metas que se proponen en el ODS 16 (Anexo I) nos puede dar más luz. Las políticas para lograr las metas 16.1 y 16.2 asociadas a reducir múltiples formas de violencia requieren de estas interacciones entre incentivos e instituciones. Cambiar los incentivos que los individuos perciben incluye no solo costos personales o materiales (mayores penas y reducción de las probabilidades de impunidad), sino también otros costos sociales no materiales asociados a incrementar el castigo social por comportamientos que afectan este ODS 16. La trata de personas y el tráfico sexual infantil son parte de un sistema cultural que puede cambiar si se aumenta la sanción social hacia los victimarios que participan de estas actividades. Eso se logra con cambios en las leyes, mejoramiento del sistema de justicia y campañas para un cambio de valores y de ostracismo hacia estas prácticas. La combinación de incentivos y reglas del juego puede generar cambios culturales para lograr estas metas. Algo similar se puede decir frente a la corrupción (Metas 16.5 y 16.6).

En cuanto a las interdependencias entre las metas, tomemos el caso de las metas 16.6 y 16.7. Una mayor y mejor participación ciudadana puede reforzarse con una mayor transparencia en las organizaciones del Estado. Las organizaciones sociales o cívicas pueden exigir mayor transparencia en estas organizaciones públicas y así reducir los incentivos perversos a la corrupción, en la medida en que aumentan los costos esperados para quienes cometan actos corruptos, vía mayor probabilidad de sanción social, investigaciones judiciales o escrutinio de la prensa y la ciudadanía a través de redes sociales.

Los sistemas tributarios y fiscales, en general, tienen un papel por desempeñar en el cumplimiento del ODS 16. Un ejemplo se presenta en la siguiente gráfica (Gráfico 10). En el eje horizontal está el nivel de ejecución de gasto primario del gobierno como porcentaje del presupuestado inicialmente, y en el eje vertical está el índice de acceso a la justicia que se ha venido utilizando en los análisis de los ODS. Cada punto representa un país en un año determinado y el eje vertical de la derecha representa esos años en colores. Claramente, hay una relación positiva entre estas dos variables y, sin reclamar una relación causal, observamos que los gobiernos que ejecutan más sus presupuestos de gasto público van de la mano de las sociedades que expresan tener mayor acceso a la justicia como garante del contrato social. El Gráfico 11 muestra el mismo caso separando año a año y con el mismo patrón de esa correlación positiva.

GRÁFICO 10.

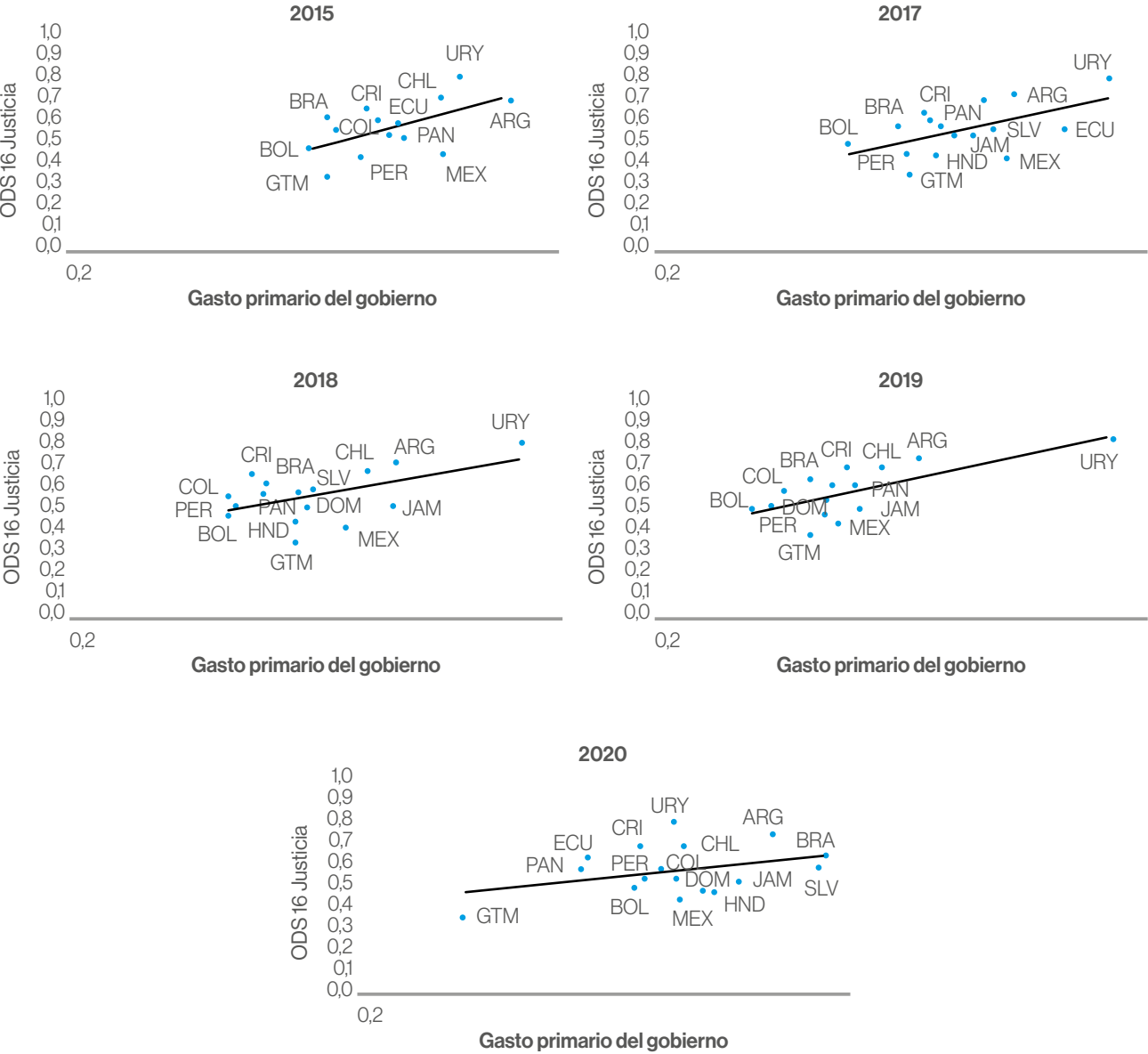
Percepción de justicia y gastos primarios del gobierno (2015-2022), todos los años disponibles



Nota: El indicador de Justicia muestra la percepción de los ciudadanos sobre el acceso y la asequibilidad de la justicia donde 0 es muy bajo y 1 es muy alto.

GRÁFICO 11.

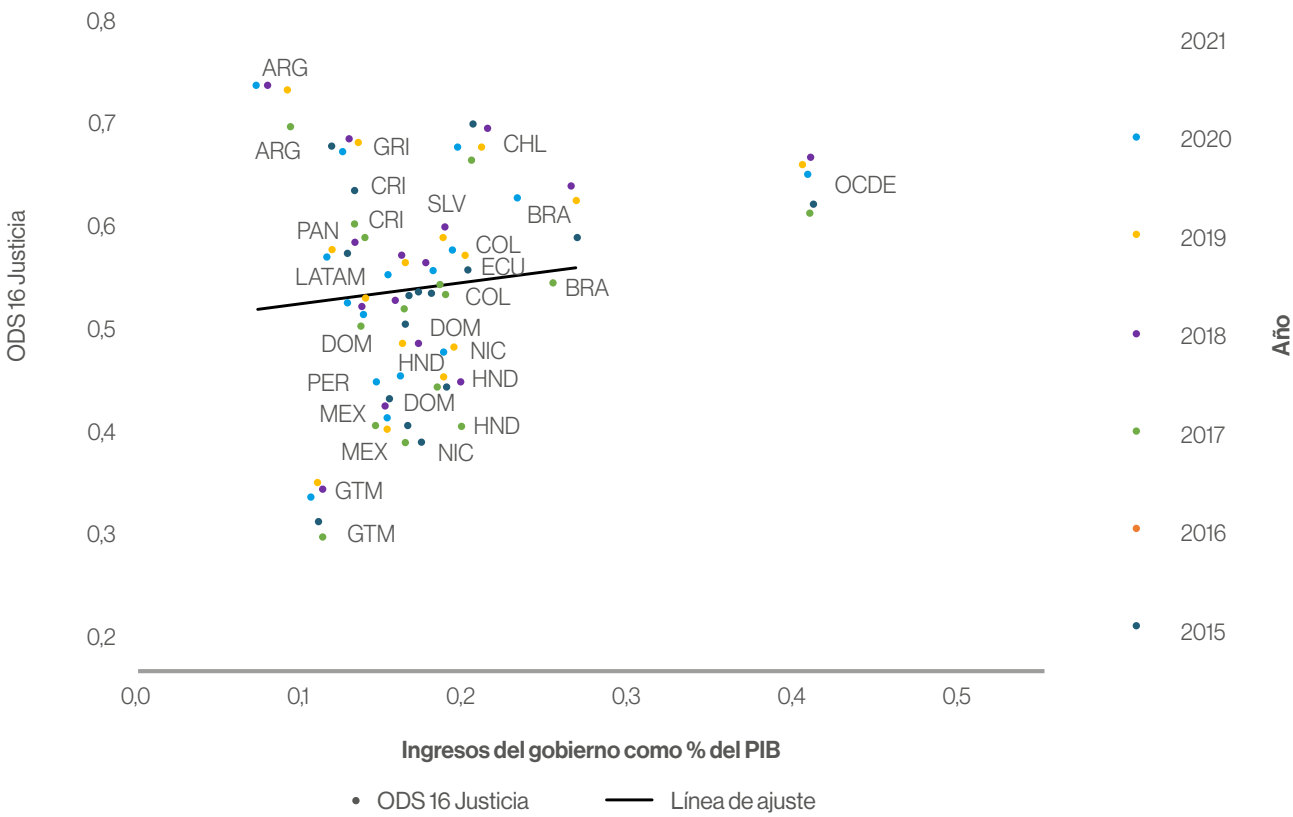
Percepción de justicia y gastos primarios del gobierno (2015-2022)



Dado que los gastos y los ingresos del gobierno están correlacionados, no es de sorprender que encontremos también una correlación positiva entre la percepción de justicia y los ingresos totales del gobierno. En el Gráfico 12 ilustramos este fenómeno para la región y de nuevo comparamos con nuestros puntos de referencia, pero también outlier del grupo de países de la OCDE en la región superior derecha de la gráfica. Esta relación es más débil que la encontrada para gastos del gobierno y nuevamente observamos la gran heterogeneidad en la región. Por ejemplo, países como Argentina y Costa Rica muestran niveles altos de percepción de justicia, mientras que Guatemala muy bajos, aunque todos tienen un nivel de ingresos del gobierno similares e inferiores al del resto de los países en la región.

GRÁFICO 12.

Percepción de justicia e ingresos totales del gobierno (2015-2022) como % del PIB



Sin embargo, cuando analizamos los recaudos tributarios del gobierno (Gráfico 13), observamos una dirección opuesta, en la que el mayor porcentaje del recaudo tributario está asociado a una menor percepción de justicia en nuestro indicador de ODS 16. Esta tendencia es mucho más débil, incluso nula, cuando graficamos estos datos año a año, como se aprecia en la siguiente gráfica.

GRÁFICO 13.

Percepción de justicia y recaudos tributarios del gobierno (2015-2022) como % del PIB

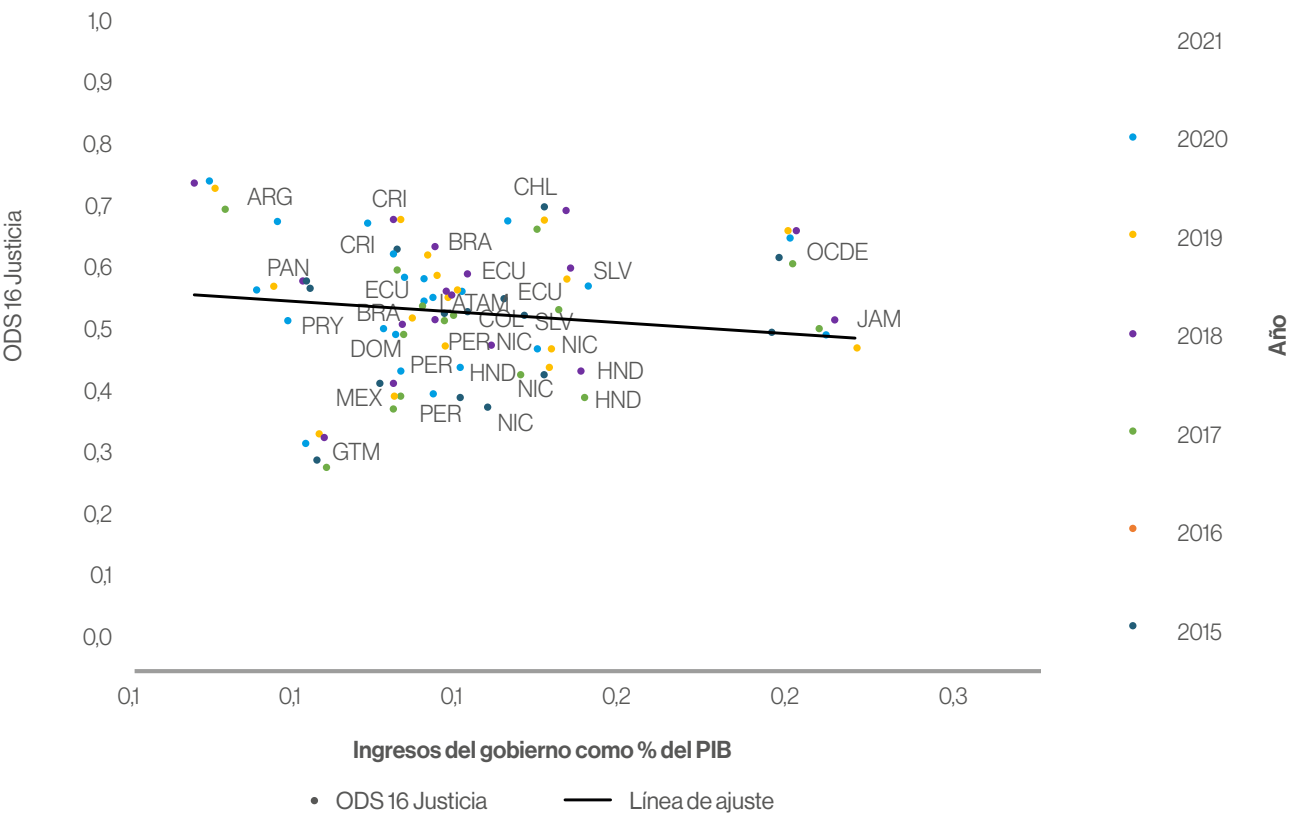
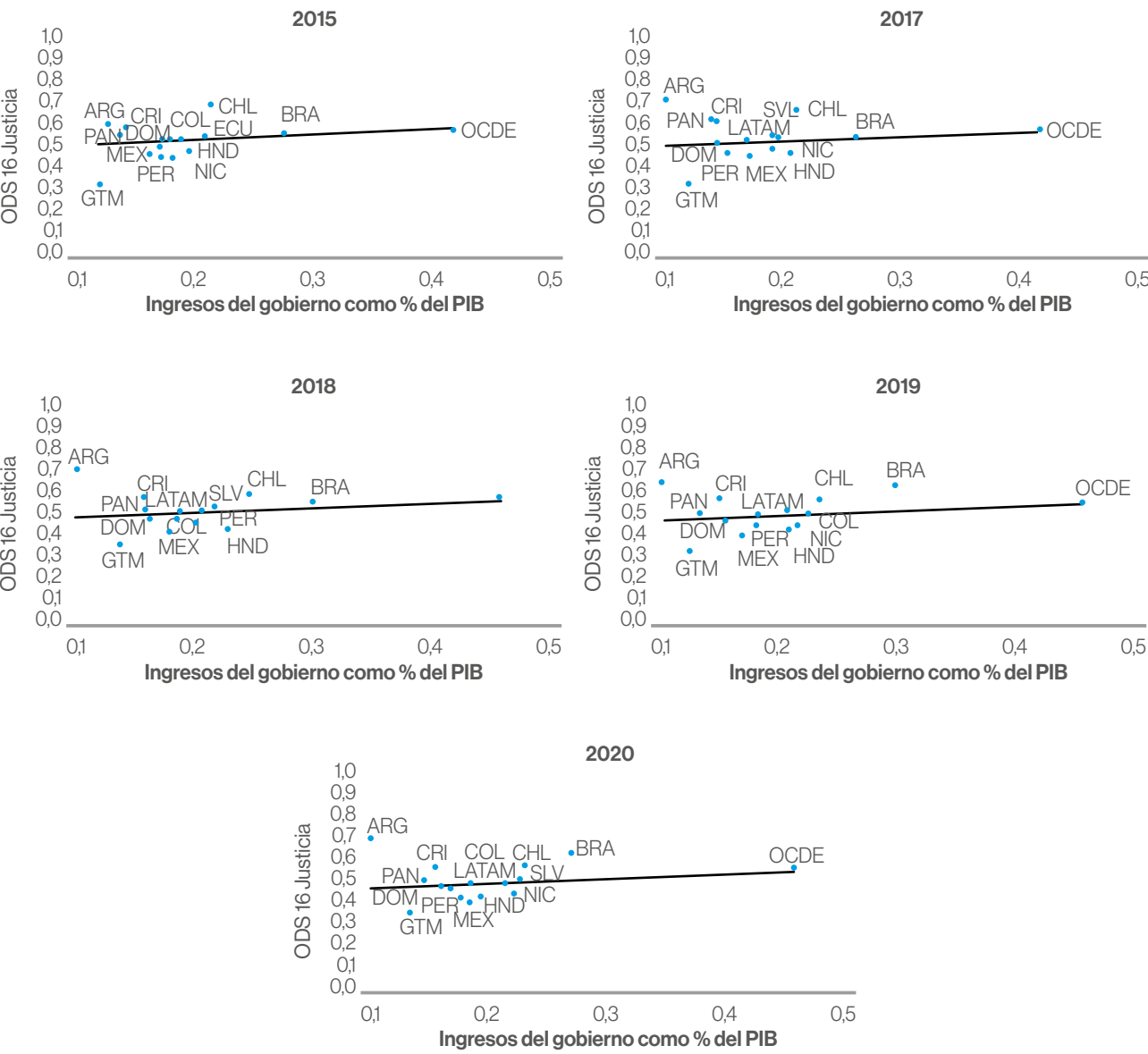


GRÁFICO 14.
Percepción de justicia y recaudos tributarios del gobierno año a año, como % del PIB



El ODS 16 de Paz, Justicia e Instituciones Sólidas cobra, entonces, especial importancia dentro del argumento del modelo presentado en la Figura 1. Sin embargo, queremos ampliar la idea de “instituciones sólidas” que originalmente se utiliza en el contexto de los ODS de la Agenda 2030. Si revisamos las metas del ODS 16 (Anexo I), hallamos un énfasis especial en las instituciones y organizaciones formales , pero sería alrededor de este ODS que se congregan los elementos centrales del argumento de este documento, y en particular aquellos asociados a los incentivos no materiales, las normas sociales y las organizaciones sociales o incluso privadas, que cumplen un papel fundamental en frenar o acelerar las posibilidades de que se generen los procesos de acción colectiva

entre los diferentes actores en el sistema de gobernanza que venimos delineando en este texto.

Como ya hemos dicho, las metas del ODS 16 tienen la particularidad de que son, a la vez, resultados y medios para obtener resultados de este y otros ODS. En este sentido, algunas de las metas propuestas (Anexo I) están asociadas a los componentes de instituciones, incentivos y organizaciones del Gráfico 1 (Metas 16.a.1, 16.6, 16.7), mientras otras están asociadas a las acciones de individuos y organizaciones (16.3, 16.4, 16.5, 16.6) y otras a los objetivos finales sociales pactados (16.1, 16.2, 16.b).

Finalmente, para completar esta sección sobre la percepción de justicia, retornemos al reto anterior sobre la profunda desigualdad de la región de ALC. En el Gráfico 15 observamos cómo una desigualdad mayor (ODS 10) está asociada a una menor percepción de justicia (ODS 16). Como referente de comparación, vemos el promedio de los países de la OCDE en el extremo izquierdo de la tendencia con una mayor percepción de justicia y un nivel menor de desigualdad.

Con estos retos que surgen de los datos tributarios e institucionales que se han analizado antes, procederemos a construir un marco de análisis de la gobernanza de los pactos fiscales.

GRÁFICO 15.
Percepción de justicia y coeficiente de Gini (2015-2022)



VI. GOBERNANZA Y BIENES PÚBLICOS: LAS RELACIONES ENTRE LA CIUDADANÍA Y EL ESTADO

Cualquier sistema de gobernanza requiere resolver, por una parte, el problema de acción colectiva y, asociado a este, el problema de los contratos incompletos derivados de la información asimétrica, y el problema de principal-agente (P-A) involucrados⁸. Para llegar un cumplimiento exitoso de los objetivos sociales pactados, o bien en un pacto fiscal, o bien en el contrato social de manera más general, se requiere resolver el problema de coordinación entre los agentes involucrados para que las decisiones individuales puedan ir acorde con el objetivo colectivo. El reto se agrava porque hay información asimétrica en los contratos involucrados. Daremos algunos ejemplos de este problema de P-A:

- Los ciudadanos votantes (P) no pueden observar con precisión las acciones privadas de los funcionarios públicos (A) elegidos por voto o designados desde un gobierno elegido popularmente. Dichas acciones privadas de los segundos pueden conducir a beneficios personales para ellos, en detrimento del bienestar de los primeros que los eligieron.
- Las agencias del Estado (P) no pueden observar con precisión las acciones privadas de los contratistas (A) a quienes les encomendaron una tarea y unos fondos públicos para financiar dichas acciones. De nuevo, los contratistas se pueden beneficiar privadamente de acciones ocultas para el Estado o sus agencias de control, en detrimento de la función social del Estado.
- Las empresas privadas (A) pueden tomar acciones ocultas para los reguladores (P) o los ciudadanos (P) que generan rentas privadas, pero deterioran el bien común. Ejemplos muy sencillos son la elusión o evasión tributaria, o el infringir regulaciones ambientales, y en ambos casos generan ahorros en costos y aumentos de la rentabilidad privada del negocio.

⁸ El problema de principal-agente se refiere a una situación en que el bienestar u objetivo del principal depende de las acciones del agente, pero el primero no puede observar completamente las acciones del segundo. En la medida en que los intereses de ambos difieran, pero las acciones del agente afecten el bienestar del principal, mayor será el reto por crear interacciones P-A fructíferas para la sociedad.

Para estos y los demás casos en los que hay un problema de principal-agente, debemos reconocer que es muy difícil o costoso escribir un contrato completo que elimine el problema de la información asimétrica. Los mecanismos para completar ese contrato pueden venir precisamente de las instituciones no formales y de los incentivos no materiales que hemos revisado antes. Las normas sociales que rigen a las comunidades, los incentivos morales y sociales son parte del repertorio que las sociedades han construido para completar estos contratos incompletos y lograr la acción colectiva necesaria para el cumplimiento de estos acuerdos pactados.

En este sentido, no es posible escribir, firmar y hacer cumplir un contrato completo relacionado con el propósito de lograr éxito en un pacto fiscal o en un contrato social. La razón es que las partes no tienen control completo de lo que las demás partes hagan para su cumplimiento. Esto es especialmente más agudo cuando las partes pueden tener incentivos individuales ante el no cumplimiento, como en los casos mencionados. Por ejemplo, no es posible escribir un contrato en el que los ciudadanos garanticen que los funcionarios públicos inviertan todo su esfuerzo posible para el éxito de un proyecto de interés público. Incluso si los funcionarios de turno “cumplen la ley”, pueden descuidar una serie de elementos que no están bajo el control de los ciudadanos y, por lo tanto, pueden amenazar o retrasar el cumplimiento del proyecto.

Esto nos lleva al problema de acción colectiva y cooperación en el cumplimiento de estos proyectos de bien público. Los pactos fiscales son en sí mismos un problema de cooperación o de acción colectiva. Ya lo mencionamos en la introducción, parafraseando a Arenas de Mesa (2016) quien resume el reto en transformar el juego a un equilibrio de Nash⁹, en el que las estrategias dominantes de los diferentes jugadores (ciudadanos e individuos) sea la de actuar en beneficio del cumplimiento del objetivo social pactado (Figura 1).

El papel que juegan instituciones, incentivos y organizaciones es fundamental para transformar ese juego, como se propone en Cárdenas y Ostrom (2004) en la Figura 2. Por ello resulta determinante que se construya una armonía entre los incentivos materiales y no materiales para los jugadores en el ecosistema de organizaciones privadas, sociales y públicas, y el diseño de reglas formales y la construcción de reglas no formales dentro de esas organizaciones.

En estos dilemas sociales, todos los participantes se beneficiarían si cada uno de ellos cumpliera con el acuerdo derivado del pacto fiscal. Sin embargo, cumplir es costoso y no hay garantía de que los demás lo hagan. Más aún, cuando una de las partes cumple y las demás no, quien cumple incurre en el mayor de los costos posibles y los demás se benefician de ese aporte individual sin haber incurrido en su costo personal. La forma como se resuelven estos dilemas sociales es mediante una combinación adecuada de incentivos materiales, morales y sociales, y de reglas formales y no formales que operen como una orquesta en la que todos están leyendo la misma partitura. Paradójicamente, estamos hablando de una orquesta sin conductor o director ni una batuta.

⁹ Ver nota de pie 7.

A. EL JUEGO DE GOBERNANZA DE BIENES PÚBLICOS

Podríamos expresar, entonces, el caso general de los contratos sociales y en particular los pactos fiscales como un juego de cooperación para la provisión de bienes públicos con variaciones asociadas al papel que juegan ciudadanos y las organizaciones, principalmente públicas, que definen la asignación y eficiencia del gasto público, pero también de los recaudos o aportes que los individuos y organizaciones hacen para generar los fondos que financian lo público.

En este modelo sencillo de bienes públicos, inspirado en un trabajo de investigación doctoral de Ruth Guillén (2019), podemos construir los componentes esenciales de los incentivos e instituciones involucradas en el problema de los pactos fiscales y del contrato social. En este juego tenemos cuatro jugadores (ciudadanos u organizaciones) que tienen la oportunidad de hacer aportes individuales que van a un fondo cuya operación genera bienes públicos para todos ellos.

- Cada jugador tiene a su disposición una dotación (ingresos o capital) que puede guardar para su propio beneficio o que puede aportar para la producción del bien público.
- Esta dotación o ingresos resulta de una tarea en la que el jugador aplica esfuerzo y, según sus habilidades, genera mayores o menores ingresos.
- La suma de los aportes de los cuatro jugadores se duplica, generando así el bien público que será distribuido entre los cuatro ciudadanos.
- Uno de los cuatro jugadores es seleccionado para ser el distribuidor (*allocator*) de los beneficios del bien público. Este jugador que denominamos el asignador también es beneficiario del bien público.
- Ese distribuidor observa los aportes individuales de cada uno de los demás ciudadanos y su propio aporte.
- Los demás ciudadanos no pueden observar las decisiones individuales del distribuidor ni las contribuciones iniciales de los otros dos ciudadanos.
- El distribuidor, después de observar los aportes de cada individuo, decide cuánto de los recursos públicos producidos guarda para sí y cuánto redistribuye entre los otros tres jugadores.
- Este juego se repite y en cada período cada ciudadano observa cuánto aportó y cuánto recibió del bien público, pero no conoce la fracción del bien público que el distribuidor guarda para sí.
- El distribuidor observa las contribuciones individuales, decide sobre la fracción del bien público que guarda para sí y cuánto asigna para cada individuo.

- El bienestar del distribuidor depende de los aportes de los contribuyentes y de la fracción que guarde para sí mismo. Un abuso en el segundo componente puede erosionar la disposición de los contribuyentes a aportar al fondo común, pero también sabe que, por el problema de la información asimétrica, los ciudadanos no observan la fracción capturada como rentas privadas por el distribuidor.

Este modelo general puede definir varios aspectos claves de esa relación entre la ciudadanía, el Estado y sus organizaciones. Frente al problema de la información asimétrica y los contratos incompletos entre ciudadanía y Estado, tenemos aquí varios elementos presentes: del lado de los ciudadanos y organizaciones sociales y privadas, ¿qué información observan y cuál no?, y ¿cuál de esa información, si es observada por esas organizaciones estatales y sus funcionarios, es determinante para el bienestar de unos y otros? Este es el problema de principal-agente que está en el trasfondo del problema de rendición de cuentas (*accountability*) en la acción del Estado y de muchos problemas de corrupción.

El problema de acción colectiva también está claramente presente en el juego. Cada jugador puede esperar beneficiarse de los aportes de otros ciudadanos sin asumir el costo de aportar. En equilibrio nadie aporta al fondo común y no será posible producir los beneficios del bien público. Cada uno se beneficiaría de la contribución de los demás en el grupo y si todos aportan, el beneficio social sería el máximo posible, pero los incentivos materiales pueden ir en contravía de este propósito. La suma de los aportes de los ciudadanos permite maximizar el bien público y, por lo tanto, el bienestar social. Para ello, en el caso de este juego se requiere que los cuatro ciudadanos, incluido el distribuidor, aporten toda su dotación para poder generar el máximo bienestar social posible (eficiencia) y después esperar que el distribuidor haga la repartición justa del bien público para sí mismo y para el resto de ciudadanos (equidad).

Los incentivos en conflicto entre el interés individual y el interés colectivo, derivados del problema de acción colectiva, por un lado, y de principal-agente, por el otro, nos llevan a indagar sobre los mejores sistemas de gobernanza posible para resolver esta tensión.

Nótese que en una transacción de mercado de un bien privado también hay intereses en conflicto. El vendedor quiere un precio más alto y el comprador, un precio más bajo. En la medida en que el precio transado suba, el primero gana, pero el segundo pierde. Sin embargo, no hay problemas de P-A, ya que cada uno conoce su valoración de bien y sabe de su disponibilidad a pagar por ese bien, o de aceptar por venderlo, y una vez que se realiza la transacción, todos los derechos de propiedad se transfieren de uno a otro. En el caso de la provisión de bienes públicos, de la acción del Estado o del manejo de bienes comunes, los retos adicionales ya mencionados generan el problema de contratos incompletos que dificultan la maximización del bienestar social y que se generen problemas de ineficiencias.

B. EL MODELO EN ACCIÓN EN EL LABORATORIO: ¿QUÉ HACEN LOS HUMANOS REALES EN ESTE JUEGO?

Este modelo de juego de bienes públicos modificado fue puesto a prueba en el laboratorio con la participación de más de 450 estudiantes universitarios y más de 180 funcionarios públicos, con el fin de probar diferentes hipótesis sobre el comportamiento humano en estas situaciones en las que el dilema social de la cooperación puede afectar la posibilidad de un sistema sostenible de provisión de bienes públicos, similar al del reto de los pactos fiscales en que se requiere del aporte de los contribuyentes y de una gobernanza efectiva en los recaudos y asignación de los beneficios entre los ciudadanos.

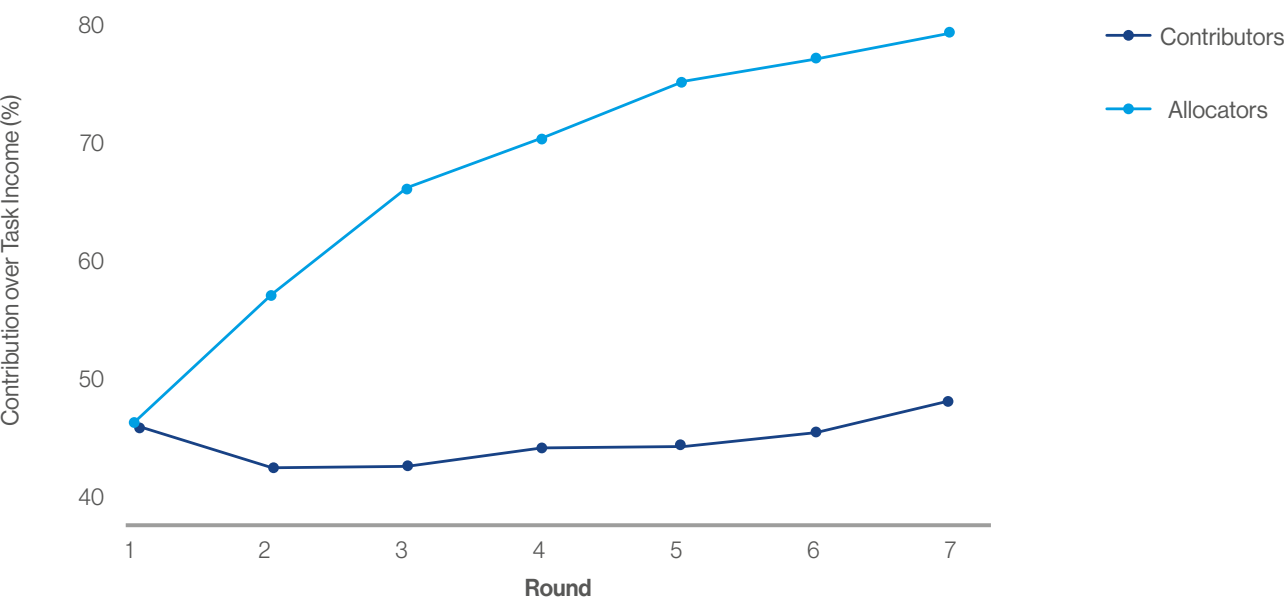
Como punto de referencia, solemos usar la predicción del modelo del *homo economicus*, un agente que maximiza su bienestar material individual, es decir, sus ingresos, en el juego. En este sentido, está en el mejor interés personal del ciudadano-distribuidor aportar sus recursos disponibles, y después de duplicarlos, conservar el total de lo producido del bien público. Si otros ciudadanos deciden invertir, resulta en una mejor estrategia aún para el distribuidor conservar el total de lo producido por el bien público.

Realizando un ejercicio de inducción hacia atrás, si los demás tres ciudadanos-contribuyentes asumen que el distribuidor seguirá esa estrategia, no tendrán incentivo alguno para aportar al fondo común. En equilibrio, nadie aportaría al fondo común, excepto el distribuidor, quien vería duplicado sus ingresos y no se distribuirían entre el resto de la sociedad dichos fondos.

En la siguiente gráfica (Gráfico 16) se encuentran los resultados del comportamiento en el tiempo de los cuatro agentes. Como se observa, el jugador promedio no confirma esa predicción del *homo economicus* de guardar toda su dotación y no aportar.

GRÁFICO 16.

Aportes de contribuyentes y del asignador designado en el tiempo



Fuente: Guillén (2019).

Consistente con la inmensa mayoría de los estudios experimentales de bienes públicos (Zelmer, 2003), los individuos muestran una propensión a comenzar con un aporte cercano a la mitad de su dotación disponible al bien público, aumentando así la eficiencia social si comparamos con la predicción del *homo economicus*.

En la mayoría de juegos de bienes públicos en los que no existe la figura del *allocator* o distribuidor y los beneficios del bien público se asignan automáticamente a los cuatro jugadores, se observa un deterioro de las contribuciones en el tiempo hasta converger en una contribución grupal casi nula o nula. Cuando se introducen mecanismos como el de la comunicación entre los jugadores, dichas contribuciones se pueden aumentar o sostener en el tiempo, gracias a los mecanismos de autogobierno y a la construcción de normas sociales de cooperación y reciprocidad que ya hemos mencionado (Cárdenas, 2011; Ostrom, 1998; Ostrom *et al.*, 1992).

La presencia de un arreglo institucional en el que uno de los cuatro ciudadanos actuará como distribuidor genera una nueva dinámica de incentivos y de reglas implícitas y explícitas en el juego, que abre posibilidades interesantes para explorar el problema de acción colectiva en estos problemas de pactos fiscales en los que la provisión de los bienes públicos depende de los aportes de los ciudadanos y, a su vez, de una distribución justa de los beneficios. En otras palabras, estos cuatro jugadores deben tomar decisiones en un sistema de gobernanza en el que uno de ellos tiene la responsabilidad de decidir sobre la distribución de los beneficios entre todos y con la potestad de apropiarse de una manera particular de ellos. Todos los jugadores, basados en ese sistema de gobernanza, deben decidir sobre sus contribuciones al bien público. Aquí se condensa el problema de los pactos fiscales y la gobernanza efectiva: ¿cómo lograr que todos los ciudadanos aporten al bien común y que el distribuidor haga una asignación justa entre todos ellos para sostener un equilibrio fiscal eficiente y justo?

Por un lado, alguien podría especular que al darle esta discrecionalidad al distribuidor, que es además elegido al azar entre los participantes del experimento, se podrían generar incentivos perversos para capturar todas las rentas y destruir la posibilidad de creación de bienestar desde el bien público. Por otro lado, se podría también conjeturar que si este individuo transforma sus pagos relativos (Figura 2) puede invocar otros incentivos morales y sociales, y construir una estrategia de acción en la que asigna los recursos del bien público acorde con sus preferencias sociales que pueden incluir un sentimiento de responsabilidad cívica por haber sido seleccionado para la tarea, o una motivación de altruismo hacia los demás tres ciudadanos, o invocar el mecanismo de reciprocidad basado en los aportes de cada ciudadano. Estas motivaciones, debemos aclarar, no reemplazan las motivaciones egoístas de cuidar su bienestar material individual, sino que interactúan con ellas.

Los datos de estos experimentos sugieren que la predicción del *homo economicus* no se ajusta a la observación del comportamiento de individuos de carne y hueso. Esto no es noticia nueva dada la tradición de la literatura en estos temas de acción colectiva. Sí es novedoso, sin embargo, que observemos elementos centrales para la discusión de la acción colectiva en un contexto de gobernanza y de sus aplicaciones al reto de los pactos fiscales. Pasemos, entonces, a analizar los datos con mayor profundidad.

Por una parte, vemos en el Gráfico 16 que los tres ciudadanos contribuyentes sostienen su aporte de entre el 40-50 % de su dotación en cada ronda y que no se aprecia una tendencia a la erosión en el tiempo, contrario a la literatura de estos juegos cuando no hay presencia de un distribuidor que asigna los beneficios entre los ciudadanos. Incluso se aprecia un leve aumento a partir de la segunda ronda del juego.

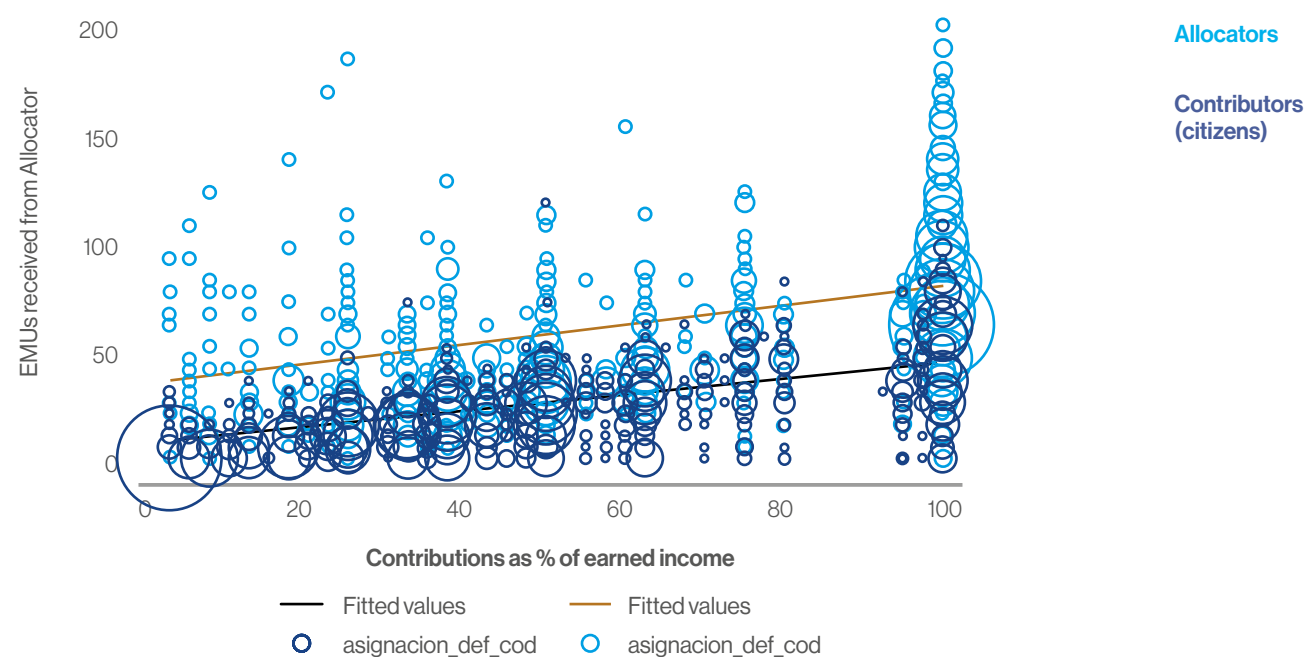
De la misma manera, el distribuidor —que tiene la discrecionalidad de decidir cuánto del bien público quiere apropiarse para sí y cuánto quiere retornar a los tres contribuyentes— muestra un comportamiento de mayores aportes al bien público y con una tasa de crecimiento mayor que la de los tres ciudadanos restantes, iniciando en un nivel similar de menos del 50 %, y a medida que avanza el juego va aumentando sistemáticamente su contribución hasta el 80 % del total de su dotación o ingreso disponible.

La pregunta obvia será con cuál fracción se queda el distribuidor y cuánto decide devolver a los tres contribuyentes y en qué proporciones, para así evaluar la rentabilidad social del proyecto como un todo y los retornos a las decisiones individuales.

Estos datos se resumen en el Gráfico 17, donde se observan las decisiones de contribuciones al fondo común como porcentaje de sus ganancias obtenidas en el eje horizontal, y los retornos o ingresos recibidos por esas contribuciones en el eje vertical, separados entre los tres ciudadanos-contribuyentes (en azul) y el ciudadano-distribuidor (en celeste). El tamaño de las burbujas en la gráfica refleja la frecuencia con que se dieron esas transacciones a lo largo del total de la muestra. Las líneas de ajuste de una regresión lineal describen el retorno en unidades recibidas como función de la contribución de cada uno.

GRÁFICO 17.

Retornos del bien público hacia los contribuyentes como función de las contribuciones



Fuente: Guillén (2019).

De esta gráfica podemos concluir varios patrones que nos pueden dar luces sobre la idea de los pactos fiscales, ya que este juego es un ejemplo muy concreto y cuyos datos experimentales nos generan lecciones por aprender. Veamos los mensajes más importantes de esta gráfica:

1. No hay evidencia de que este sistema de incentivos e instituciones, con todos los incentivos al rentismo y a aprovechar la cooperación de los demás, generara una tendencia hacia un equilibrio de cero contribuciones y cero producción del bien público.
2. Es cierto que observamos una burbuja azul en el rango de muy bajas contribuciones (10 % o menos) y con muy bajos retornos, que es una fracción menor de la muestra total de decisiones y que, si corroboramos con los datos del Gráfico 16, no afecta los promedios de contribuciones positivas de cerca del 40-50 % de las dotaciones individuales.
3. Hay una relación causal positiva entre ingresos recibidos y contribuciones al fondo común como porcentaje de los ingresos disponibles. En otras palabras, los distribuidores retornaban más dinero a los contribuyentes con mayores inversiones en el fondo común, y los contribuyentes recibían una señal de reciprocidad positiva desde el distribuidor a los ciudadanos por sus contribuciones al fondo común.
4. Los distribuidores guardaban para sí una fracción mayor, es decir, se asignaban a sí mismos cantidades mayores de los beneficios del fondo común. Recordemos que estos ciudadanos-distribuidores estaban también aportando más a ese fondo común (ver Gráfico 16). Esta mayor apropiación del fondo común de parte de los distribuidores no erosionó, sin embargo, la tasa de contribuciones de los tres ciudadanos-contribuyentes.
5. Tenemos una fracción importante de ciudadanos-contribuyentes y ciudadanos-distribuidores que aportaron el 100 % de su ingreso disponible y que en promedio vieron una tasa de retorno positiva sobre su inversión.

Como habrán visto, este juego describe elementos fundacionales de lo que podríamos denominar un pacto fiscal. Noten que este “pacto fiscal” es una de las versiones más minimalistas de la gobernanza del contrato social: no hay prescripciones normativas del “deber ser” en el juego. Ni los ciudadanos-contribuyentes reciben instrucciones del monto que deberían aportar, ni el ciudadano-distribuidor recibe indicadores prescriptivos de cuánto debe retornar del bien público a los ciudadanos o a sí mismo. El minimalismo también se ve expresado en que no hay organizaciones ni mecanismos de vigilancia y control que sancionen el incumplimiento de comportamientos deseables, dado que no han sido formulados aún en este juego básico. Sin embargo, observamos que emerge un patrón de contrato social implícito en el que los cuatro ciudadanos deciden aportar al bien público de manera voluntaria, se genera un bien público que los beneficia a todos y el ciudadano designado aleatoriamente a distribuir los beneficios actúa de manera recíproca. En los dos tipos de ciudadanos detectamos una mezcla de intereses financieros personales (los ciudadanos-contribuyentes guardan parte de sus ingresos y no los invierten en el fondo común, y el ciudadano-distribuidor captura una fracción mayor del fondo común), pero también, muy probablemente por motivaciones morales y sociales, todos deciden de forma voluntaria aumentar el bien común.

En este juego de protosociedad, los cuatro ciudadanos cuentan con ingresos derivados de sus habilidades y esfuerzos. Parte de esos ingresos pueden ser invertidos en ese “sistema público” que provee bienes públicos. Dicho fondo común o bien público involucra los incentivos clásicos de los bienes públicos, es decir, cada ciudadano-contribuyente puede beneficiarse de los beneficios del bien común incluso sin contribuir a este. Sin embargo, el diseño experimental asignó a uno de los cuatro ciudadanos para encargarse de observar las contribuciones individuales y de distribuir discrecionalmente los beneficios de ese fondo común entre los cuatro. Sin haberlo escrito ni acordado antes, los tres ciudadanos-contribuyentes se enfrentan ante la posibilidad de invertir (llamémoslo “impuestos voluntarios”) en el fondo común, y el ciudadano-distribuidor (llamémoslo “funcionario público que representa al Estado”) ve ante sí la posibilidad de beneficiarse de manera privada, pero también de producir bienestar hacia los demás y cumplir un objetivo social loable de la función social objetivo (llamémoslo “recaudos tributarios y financiación de los bienes públicos”).

En este juego tenemos, entonces, un pacto fiscal clásico en el que podemos caer en un mal equilibrio de cero contribuciones y cero beneficios del bien público, o la posibilidad de que con una mejor combinación de incentivos, organizaciones e instituciones (ver Gráfico 1), se generen contribuciones voluntarias mayores a cero, se produzca un bien público y se converja a un equilibrio en el que las contribuciones de los ciudadanos se vean retribuidas con un mayor ingreso total, después de impuestos y después de beneficios del bien público, mayores que los que generarían los esfuerzos individuales. Si el pacto fiscal logra los objetivos sociales inicialmente deseados, podríamos obtener unas ganancias sociales mayores, gracias a la interacción entre ciudadanos y a través de un aparato organizacional privado, social y público con capacidad para sostener las contribuciones y la distribución justa de los beneficios.

Lógicamente, este juego podría tener variaciones que nos permitirían observar más desarrollos de los arreglos institucionales, o reconfiguración de incentivos que se podrían probar experimentalmente para comprender la forma en que los individuos responden a las instituciones formales y no formales, y a los incentivos financieros, morales y sociales. Solo dejamos aquí algunas de ellas como invitación a explorar en futuros ejercicios:

- Elección no aleatoria del ciudadano-distribuidor. Elección popular, deliberación entre el grupo, meritocracia.
- Monitoreo y sanciones para reducir la información asimétrica entre los ciudadanos-contribuyentes y el distribuidor, en el que los tres contribuyentes exigen rendición de cuentas de parte del distribuidor.
- Cambios en las tasas de retorno del bien público. Mayores o menores tasas a la actual de duplicar las unidades invertidas.
- Transparencia en las contribuciones individuales de los contribuyentes.

C. DEL LABORATORIO A LA REALIDAD: LECCIONES EN CAMPO Y EVIDENCIA DEL MODELO Y EXPERIMENTO

Volvamos a los espacios de la realidad más allá del laboratorio experimental. Aquí se presentan algunas evidencias de cómo la relación entre ciudadanos y autoridades tributarias y estatales pueden generar círculos virtuosos con una mayor apertura en transparencia (*accountability*) y participación ciudadana, y el desempeño de los sistemas tributarios y la disposición a aportar en impuestos.

Estos casos se derivan de fenómenos o espacios de política pública que han permitido observar estas relaciones de retroalimentación positiva. A partir de experimentos de política como el del “110 % con Bogotá”, los presupuestos participativos en Brasil y Kenia y el análisis de experimentos de encuesta en múltiples países, se pueden ver en acción mecanismos similares de reciprocidad positiva a los observados en el experimento recién descrito.

“110 % con Bogotá”

Uno de los experimentos sociales más enriquecedores que soportan lo planteado en el modelo conceptual y en la evidencia experimental presentada en la sección anterior es el de la campaña “110 % con Bogotá” del entonces alcalde Antanas Mockus, en su segundo período (2001-2003), con el lema de “aportar de buena gana” y que consistía en invitar a los contribuyentes de la ciudad a pagar de manera voluntaria un 10 % adicional en sus impuestos locales de propiedad (predial), industria y comercio y de vehículos. Esta propuesta convertida en el Decreto 040 de 2002 surgió de la necesidad de aumentar recaudos para la ciudad, derivada de que el Concejo municipal no hubiera aprobado una reforma tributaria para incrementarlos, a pesar de que el mismo alcalde había incluido en su campaña electoral la necesidad de subir impuestos, algo poco frecuente entre los candidatos a elección popular.

En las declaraciones de impuestos locales de 2002, la alcaldía no solo incluyó la opción de pagar un 10 % adicional de manera voluntaria, sino que agregó en el formulario información de los 15 proyectos prioritarios para la ciudad de acuerdo a la visión del alcalde, y pidió a los contribuyentes que escogieran a cuáles de esos proyectos preferirían que se destinaran sus aportes. Como resultado, el 50 % de las contribuciones se destinaron a proyectos de justicia social, el 16 % a educación y el 15 % a proyectos de cultura ciudadana. Durante ese año tributario de 2002, casi 63.500 contribuyentes escogieron voluntariamente aportar ese 110 %, y 45.700 de nuevo en el año 2003, con un recaudo adicional de COP 1.178 millones (cerca de USD 1.3 millones a precios de 2025 para esos dos años). Después de estas medidas, la alcaldía aumentó sus recaudos tributarios en un 32 % más de lo que se había pronosticado (Tognato, 2017).

Esfuerzos fiscales locales y tributos nacionales

La discusión sobre los sistemas tributarios debe ser vista desde la perspectiva no solo de los contribuyentes, sino también del sistema que recauda y eventualmente destina esos recaudos tributarios a la provisión de bienes públicos. Precisamente, el diseño experimental discutido en la sección VI tenía como propósito analizar un juego estratégico en el que

unos ciudadanos deben decidir sobre sus contribuciones, dado que existe un distribuidor de esos recaudos que resuelve también de manera estratégica sobre las decisiones de contribución de los ciudadanos y sobre su interés acerca del uso y la asignación de los recaudos tributarios. En este sentido, la variación al interior de los países en los recaudos de tributos locales se vuelve un laboratorio de aprendizaje para quienes quieran explorar caminos de mejoramiento de sus sistemas fiscales.

En el caso de Colombia, Martínez (2023) hace un análisis de la provisión de bienes públicos locales (salud, educación y acueducto) como consecuencia de esfuerzos fiscales locales a través del impuesto predial y de las transferencias recibidas desde el gobierno nacional, quien recauda por regalías de la extracción de minerales e hidrocarburos en el país. El resultado más importante para nosotros en esta discusión es que los esfuerzos fiscales locales al actualizar el catastro, sobre el cual se basa el recaudo del impuesto predial, aumentan la provisión de los bienes públicos mencionados. Es de anotar que, en el caso de Colombia, los alcaldes tienen mayor discrecionalidad en el uso de impuestos locales como predial o industria y comercio, lo que les permite un mayor poder de asignación a partir de sus intereses o de sus promesas de campaña. Mientras tanto, los ingresos que reciben estos municipios por transferencias de las regalías desde el nivel nacional tienen un impacto menor o incluso negativo en algunos casos, además de aumentar la probabilidad de que se abran investigaciones disciplinarias para estos alcaldes que reciben estos fondos.

El efecto opuesto de mejor provisión de bienes públicos locales al recaudar más impuestos prediales y peor provisión, o mayores casos disciplinarios cuando se reciben transferencias por regalías desde el orden nacional, nos llevan de nuevo a la discusión del modelo inicial de análisis de cómo la interacción entre organizaciones, instituciones e incentivos operan de maneras particulares en la eficacia de los sistemas fiscales. En el caso de los tributos locales en los que hay una mayor cercanía entre contribuyentes y recaudador, se cultivan mejores relaciones de confianza y reciprocidad: “Mi impuesto predial permitirá que mi alcalde mejore su inversión en la educación, salud y agua potable de mi vecindario”, como posible raciocinio de lado del propietario del predio que ve en su pago tributario una compensación por no solo esos bienes públicos, sino eventualmente en la valoración de su activo. Estos resultados resuenan con el argumento del alcalde Mockus analizado en el apartado anterior y de alguna manera reflejan un contrato implícito de confianza y reciprocidad entre contribuyentes y autoridad local. Este mismo resultado se observa en el experimento económico reportado en el capítulo IV, en el que vemos con mucha más claridad este círculo virtuoso de mayores contribuciones de los ciudadanos contribuyentes y mayores provisiones de bienes públicos por parte del distribuidor.

En una línea similar, Alfonso *et al.* (2022) hacen un análisis de los impuestos a la propiedad urbana (*imposto predial e territorial urbano* [IPTU], por sus siglas en portugués) como fuente de ingresos de las municipalidades en Brasil y muestran cómo la actualización de los catastros mejora los recaudos locales. En su análisis ellos encuentran que para una cantidad importante de municipalidades existe un gran potencial de aumento de dichos recaudos.

Bonet y Fretes Cibils (2013) analizan precisamente las cifras para la región de América Latina y el Caribe y llegan a conclusiones similares. Los gobiernos subnacionales no solo tienen

espacio de mejora fiscal vía impuestos locales, sino que les permite mayor autonomía. Hoy, según sus cálculos, estos ingresos subnacionales llegan apenas al 10% de los recaudos nacionales, a pesar de que el gasto subnacional estaría alrededor del 30% del gasto total.

En su trabajo doctoral de la Universidad George Washington, Park (2020) desarrolla un estudio multimétodo y demuestra el impacto positivo de los presupuestos participativos en la disposición a pagar más impuestos. Este mismo argumento para Brasil es el que traen Touchton *et al.* (2019) sobre la importancia de la participación ciudadana para fortalecer la confianza en las instituciones locales como mecanismo para aumentar el cumplimiento tributario.

Wampler *et al.* (2024) también estudian, basados en más de 6000 encuestas en seis regiones de Kenia, el papel de los presupuestos participativos en la moral tributaria (*tax morale*) y encuentran que la clave está en una mejor gobernanza y ejecución de los proyectos públicos. En su análisis no parece haber una conexión directa entre el mecanismo de presupuestos participativos, pero sí en la percepción de que los proyectos se están ejecutando. Esa asociación entre percepción de una buena ejecución de proyectos y la disposición a pagar impuestos también se da en la percepción de que otros pagan impuestos y que hay un manejo más equitativo de la recolección de estos. Sjöberg *et al.* (2019) realizaron un experimento en 50 países con resultados similares. La moral tributaria crecía al aumentar los esfuerzos por reducir la corrupción y al aumentar espacios de participación ciudadana en los que su voz podría determinar la destinación del gasto.

Estos estudios confirman, nuevamente, el papel de las normas sociales y de la reciprocidad, reiterando mensajes del marco conceptual del comienzo (capítulo III) y de los resultados experimentales (capítulo VI). Un hallazgo adicional de interés en el estudio mencionado es que las comunidades en donde se ha implementado el presupuesto participativo ven una mayor disposición de los ciudadanos a contribuir de manera voluntaria en proyectos y una mayor disposición a compartir su número telefónico para ser contactados, lo que destacan de nuevo la importancia de la cercanía que se construye entre ciudadanos y su autoridad tributaria y proveedora de bienes públicos locales.

VII. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA FORTALECER LOS CONTRATOS SOCIALES Y LOS PACTOS FISCALES

Hemos hecho un recorrido por las cifras de los sistemas tributarios, un análisis de cómo se relacionan con la confianza, la desigualdad y la percepción de justicia en el contexto de la región de ALC. Igualmente se presentó un modelo sencillo desde la teoría de juegos y con evidencia experimental para explorar los incentivos y comportamientos en un modelo de protosociedad en el que podría surgir un sistema de gobernanza y un pacto fiscal eficiente y justo.

Los datos analizados en este trabajo nos sugieren que la región requiere una mayor y mejor tributación, pero que hay barreras que lo impiden. Estas barreras incluyen factores más amplios que los convencionales en el sentido de que las instituciones formales e informales están interactuando de formas complejas. En las secciones anteriores se han reportado hallazgos que sugieren que es de la mayor importancia que se construya una mejor relación de confianza y reciprocidad entre los ciudadanos y las autoridades, y que esta relación puede depender del nivel de participación que se pueda permitir para que los ciudadanos ejerzan su voz.

En el centro del problema de construir pactos fiscales que motiven a mayores recaudos tributarios para cumplir el contrato social, se encuentra cómo resolver el dilema de la acción colectiva que está inmerso en estos objetivos. Cumplir con un pacto fiscal entre agentes tan heterogéneos como la ciudadanía, las organizaciones privadas, públicas y sociales implica resolver la tensión entre los intereses de cada actor y el objetivo social pactado, usando los términos de la Figura 1. Cada actor tiene una función social objetivo que involucra esta tensión entre el bien común y esos intereses particulares.

Sin embargo, es urgente sacar del debate público el simplismo de que los pactos fiscales o los contratos sociales son, por construcción, juegos de suma cero¹⁰. Con mucha frecuencia los pactos fiscales involucran situaciones en las que ciertas acciones individuales coordinadas con los demás agentes permiten obtener un resultado agregado mayor que si cada agente buscara su acción individual fuera de dicha cooperación. El juego descrito en el apartado a y los datos del apartado b de la sección VI, nos muestran este caso de manera muy clara. Mayores contribuciones desde los ciudadanos permiten generar un fondo común mayor que permite que cada ciudadano contribuyente vea un retorno positivo a sus contribuciones al sistema tributario.

Un equilibrio desafortunado de un sistema tributario débil sería el de bajos recaudos y poca inversión en bienes públicos que son vitales para la inversión en capital humano, como salud y educación, o de inversión en infraestructura, para aumentar la productividad del sector privado y distribuir los beneficios a toda la sociedad.

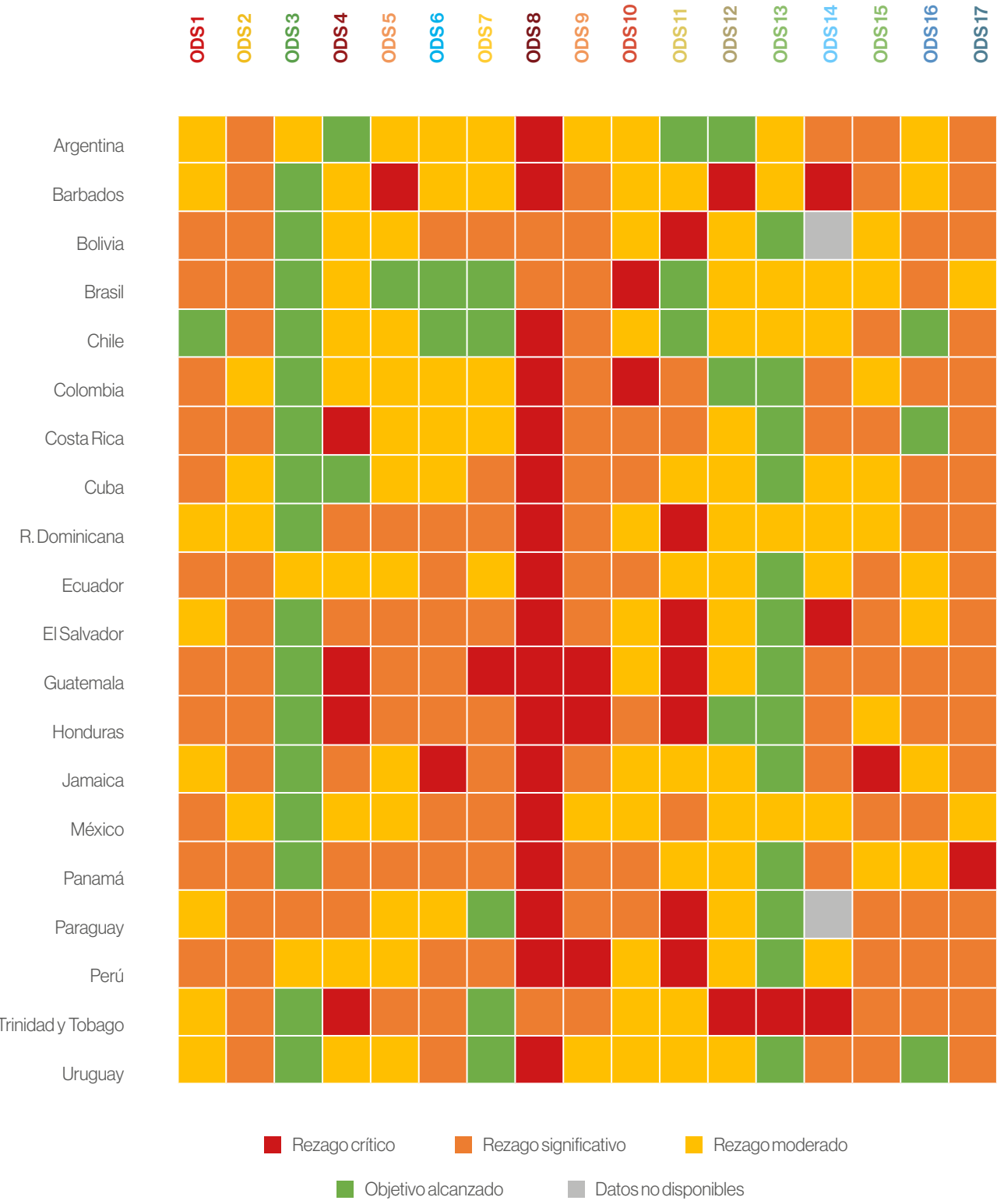
El contexto histórico social y económico de la región latinoamericana ofrece una serie de retos para que los individuos creen en la posibilidad de un pacto fiscal y de un contrato social de manera más general que sea a la vez eficiente, justo y sostenible en el tiempo.

En buena medida, el cumplimiento del ODS 16 de la Agenda 2030 es un vehículo para crear estas señales de un sistema de gobernanza en el que la justicia sea percibida como universal y en el que cada ciudadano vea que su integridad física (Metas 16.1 y 16.2) está garantizada, o que existe un sistema de gobernanza en el que una mayor transparencia (Metas 16.5, 16.6, 16.7) puede llevar a una mayor percepción de justicia, participación y gobernanza efectiva.

De acuerdo a los cálculos del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS, 2024), la región en promedio tenía un puntaje de cumplimiento de 62,02 sobre 100 del ODS 16 en el año 2022. Sin embargo, el avance de este ODS en la región es heterogéneo, como podemos apreciar en esta evaluación de niveles y tendencias. Países como Chile, Costa Rica y Uruguay muestran tendencias promisorias, mientras que otros países muestran rezagos significativos, como Argentina, El Salvador, Jamaica, Panamá y Perú (Gráfico 18).

¹⁰ Un juego de suma cero se refiere a una situación en que las ganancias para unos equivalen a la misma cantidad perdida para otros. No se crea ni se destruye valor, solo se redistribuye de unas manos a otras. Muchas situaciones involucran intercambios sociales en las que se pueden generar ganancias mutuas o destrucción del bienestar común.

GRÁFICO 18.
Avances y rezagos en los ODS en América Latina y el Caribe



Fuente: CODS (2024).

El refuerzo mutuo entre desigualdad y desconfianza en los demás y en las instituciones formales frena la disposición a contribuir en el cumplimiento de las reglas formales e informales que surgen para regular la construcción de “lo público”. Este círculo vicioso de desigualdad y desconfianza está alimentado además por las percepciones asimétricas de desigualdad que no permiten visibilizar, al menos en el caso de la riqueza personal, opciones de movilidad social entre las clases sociales. Los más ricos perciben el sistema como menos injusto y de hecho más meritocrático, mientras que los de los grupos más vulnerables ven un sistema injusto que poco redistribuye y en el que perciben pocas oportunidades de movilidad.

Una primera recomendación en este sentido es mejorar la información para los diferentes grupos de la realidad de la desigualdad social, de las barreras a la movilidad social y de cómo el sistema perpetúa estas exclusiones.

De esta manera, podremos estar en la misma página entre grupos sociales acerca del cambio necesario en las instituciones, las organizaciones y los incentivos involucrados para romper las profundas desigualdades que afectan a la región. Como dice la canción *El juego de la vida* de Daniel Santos:

*En el juego de la vida
Juega el grande y juega el chico
Juega el blanco y juega el negro
Juega el pobre y juega el rico*

[...]

*Cuatro puertas hay abiertas
Al que no tiene dinero
El hospital y la cárcel
La iglesia y el cementerio*

Un ejemplo concreto está en la educación. En el libro *La quinta puerta* (Cárdenas et al., 2021) desarrollamos el argumento de cómo el sistema educativo actual de la región de América Latina y el Caribe no solo no abre las puertas a la movilidad social, sino que exacerba esas desigualdades. La integración pluriclasista en el sistema educativo debería ser un primer paso para construir un espacio en que los niños crezcan en entornos donde las diferencias de origen o de la “lotería de la cuna” no se conviertan en las que determinan la senda (*path dependance*) que sostiene las desigualdades persistentes de nuestras sociedades. La teoría de contacto continúa siendo uno de los resultados más robustos en las ciencias sociales y comportamentales que soporta la idea de que los prejuicios derivados de diferencias de clase, etnia, religión o género se pueden reducir sustancialmente a través de intervenciones en las que los miembros de unos grupos entran en contacto directo con los miembros de otros grupos sobre los cuales se tienen prejuicios o estereotipos negativos (Lemmer y Wagner, 2015).

Las inversiones en el sector educativo que apunten a esta integración social no segregada por grupos socioeconómicos permitirían reducir las desigualdades estructurales que

alimentan la desconfianza en el sistema económico, que destruye, por lo tanto, el apoyo al sistema democrático, y reducir además los problemas de racismo estructural presentes en nuestras sociedades. Estas intervenciones posibilitarían que los diferentes grupos sociales percibieran la movilidad social de la misma manera y que un sistema más meritocrático generara aspiraciones para desarrollar el potencial del capital humano de los individuos sin importar la lotería de la cuna.

Para comprender cómo el funcionamiento real de los sistemas de gobernanza de lo público en nuestros contextos, es necesario tener mejor información de los demás aspectos no formales asociados a las instituciones y los incentivos. Con frecuencia, dedicamos una atención excesiva a las instituciones formales a través de la generación de mecanismos legales formales que desatendemos aspectos de las instituciones no formales y de las normas sociales que rigen el comportamiento humano y que se podrían alinear con las primeras. Tenemos una tradición legalista de proponer un nuevo proyecto de ley o decreto a cada nueva crisis con las consecuencias correspondientes: mayor trabajo de monitoreo y sanción para el sistema regulatorio y judicial, y mayores costos de transacción, porque esa nueva ley aumentará los requisitos que se deben cumplir para el funcionamiento eficiente de las organizaciones privadas, sociales y públicas. Cuando esas nuevas regulaciones formales se agregan a otras anteriores, el sistema judicial se sobrecarga y no con poca frecuencia terminan las altas cortes declarando como inconstitucional dicha expedición de ese intento legal por resolver la crisis de turno. En este sentido, la simplificación del sistema regulatorio podría reducir los costos de transacción de las organizaciones y los costos cognitivos de comprensión del sistema de reglas que rige el funcionamiento de las organizaciones, y podría diseñar incentivos materiales mejor alineados con el objetivo común pactado.

Una recomendación adicional en este sentido es que, al momento de surgir la propuesta de una nueva acción legislativa encaminada y bien intencionada, se haga un análisis de las “consecuencias no intencionadas” que usualmente están ocultas en los cambios de los incentivos materiales, morales y sociales de la medida propuesta. De la misma manera que con frecuencia los actos legislativos requieren avales de las áreas de hacienda de los países sobre su viabilidad fiscal, estas nuevas propuestas deberían ir acompañadas de una evaluación de los efectos que pueden tener en los comportamientos de los ciudadanos o las organizaciones involucradas.

Necesitamos indagar más sobre cómo interactúan los incentivos materiales con los incentivos morales y sociales. Más información disponible para los ciudadanos y los reguladores sobre los aspectos morales y sociales de la cultura ciudadana de los individuos permitiría identificar los espacios de complementariedad de los incentivos materiales, sociales y morales, y también aquellos en donde se den procesos de erosión de unos hacia otros. En el primer caso, se podrían mencionar aquellos en los que los mecanismos de política pública como impuestos o subsidios atraen la participación ciudadana y aumentan el aporte voluntario a lo público por parte de los ciudadanos. Un ejemplo concreto de esto fue el éxito del PlasTax en Irlanda, donde un pequeño impuesto a las bolsas plásticas y unas campañas sociales generaron un círculo virtuoso de desincentivos financieros al uso de las bolsas y la sanción social entre los mismos ciudadanos, lo que prácticamente eliminó su uso en menos de un año en el país. En el segundo caso, estarían las situaciones en las que un programa o

política erosiona esa disposición a aportar a lo público. Un ejemplo podría ser aquel en los que un programa de transferencias condicionadas desincentiva la “graduación” de los más vulnerables hacia la formalidad en los sistemas de empleo y seguridad social. Otro ejemplo es cuando se entregan subsidios a personas que de otra manera ya estuvieran interesadas en aportar a lo público y que una vez se retira el programa, se erosionan las motivaciones intrínsecas a aportar voluntariamente con sus acciones individuales.

Las ciencias comportamentales ya cuentan con baterías de instrumentos para recolectar información sobre las motivaciones múltiples que inducen la acción en los ciudadanos y en los funcionarios públicos e identificar estas interacciones virtuosas o perversas. Uno de los aprendizajes desde las ciencias del comportamiento y el experimento descrito en la sección VI es que los individuos responden a esta combinación de incentivos financieros, sociales y morales de maneras que se pueden alinear en pro del bien común. El efecto de reciprocidad positiva en el que los ciudadanos pueden observar los retornos inmediatos de sus contribuciones, por ejemplo, al aportar con sus impuestos, puede permitir una relación de mayor confianza y confiabilidad en el sistema de gobernanza de lo público. Aquí la recomendación es generar mejor información de cómo los tributos locales y nacionales se traducen en bienes públicos que afectan positivamente el bienestar del contribuyente y explorar a través de experimentos sociales si mejor información entre la relación más directa o “personal” entre la contribución individual y el bien público local aumenta las contribuciones. Ejemplos de los cuales se podría aprender es estudiar la información que las administraciones locales envían a sus contribuyentes sobre sus pagos de impuestos y a cuáles inversiones se destinaron. El sistema de tributos locales de la ciudad de Bogotá podría ser un primer caso de estudio para los impuestos que se cobran por valorización asociada a la construcción de infraestructura. En estos casos las inversiones de infraestructura están directamente asociadas a barrios o localidades específicas que se benefician de estas obras públicas.

En síntesis, este recorrido permite generar cinco recomendaciones que se resumen de esta manera:

- **Recomendación 1:** Mejorar la información sobre la movilidad social y las barreras de la desigualdad para crear mejores narrativas de movilidad social y relatos comunes que aumenten la confianza en el sistema tributario.
- **Recomendación 2:** Ampliar la educación pluriclasista para formar ciudadanos que crean en el sistema tributario como generador de movilidad social y reductor de desigualdades.
- **Recomendación 3:** Recolectar y analizar cómo los incentivos no materiales (sociales y morales) afectan las decisiones de los contribuyentes, y estudiar cómo estos incentivos generan consecuencias no esperadas en el sistema tributario.
- **Recomendación 4:** Recolectar y analizar cómo las instituciones no formales (normas sociales), que inducen comportamientos no deseados de ciudadanos y organizaciones, pueden generar cambios culturales hacia normas sociales que construyan una cultura tributaria de mayor corresponsabilidad entre toda la población y sus gobernantes, de acuerdo a las capacidades de cada uno.

- **Recomendación 5:** Divulgar y hacer más transparente la información sobre tributos, decisiones de asignación de ellos y consecuencias directas sobre el bien común, con el fin de generar mayor confianza en el sistema tributario y la gestión pública de los impuestos.

Implementar estas recomendaciones requiere de acciones de corto y largo plazo. Algunas de las medidas trascienden los plazos de los ciclos políticos y, por lo tanto, se entendería que el cortoplacismo de algunos de ellos haría más difícil lograr estos cambios. Por ejemplo, las recomendaciones #1 y #5 pueden implementarse en el corto plazo y no requieren de mayores recursos. Medidas de mayor transparencia y de manejo de datos desde el Estado y el sector privado pueden ayudar en muy poco tiempo a cambiar estas percepciones *a priori* de los ciudadanos.

Mientras tanto, la recomendación #2 requiere de mayores inversiones y sus retornos se verán en unos plazos mucho más largos dada la resistencia de un sistema educativo segregado por clases sociales. Sin embargo, estas transformaciones para una inclusión mayor en el sistema educativo pueden ver en pocos años los primeros cambios en los sistemas culturales y de valores asociados a los problemas ya identificados y discutidos sobre las normas sociales de discriminación y exclusión que perpetúan las desigualdades.

Las recomendaciones #3 y #4 se pueden iniciar en el corto plazo con estudios sobre el papel de estos mecanismos culturales y comportamentales, en asocio con la academia, el sector social y los gobiernos, para comprender el problema y diseñar mecanismos de intervención que permitan dilucidar cómo estos diferentes incentivos no materiales e instituciones no formales interactúan con los incentivos financieros y las reglas formales de los sistemas fiscales y de gobernanza. Algunas intervenciones de corto plazo pueden, sin embargo, mostrar cambios significativos, como se ha señalado ya en algunos ejemplos de acciones locales con impactos tributarios que han perdurado cuando se han construido. Un caso a resaltar es el del papel de los mecanismos de participación ciudadana en la mayor recolección de impuestos locales en Brasil, como se ha documentado por parte del Banco Mundial (Touchton *et al.*, 2019).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Aktas Güzel, S., Özer, G. & Özcan, M. (2019). The effect of trust in government on tax compliance. *Public Finance Quarterly*, 64(1), 94-109.

Aktaş Güzel, S., Özer, G. & Özcan, M. (2019). The effect of the variables of tax justice perception and trust in government on tax compliance: The case of Turkey. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 78, 80-86. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2018.12.006>

Alfonso, J. R. R., Araujo, E. A. & Nóbrega, M. A. R. (2022). *Urban Property Tax (IPTU) in Brazil: An Analysis of the Use of the Property Tax as a Revenue Source by Brazilian Municipalities*. Lincoln Institute of Land Policy.

Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. CEPAL.

Banco Mundial (s.f.). https://dataviz.worldbank.org/views/TaxRevenueDashboardTaxRevenueDashboard?:showAppBanner=false&:display_count=n&:showVizHome=n&:origin=viz_share_link&:embed=y&:isGuestRedirectFromVizportal=y

Bennich, T., Persson, Å., Beaussart, R., Allen, C. & Malekpour, S. (2023). Recurring patterns of SDG interlinkages and how they can advance the 2030 Agenda. *One Earth*, 6(11), 1465-1476. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2023.10.012>

Bergman, M. S. (2003). Tax Reforms and Tax Compliance: The Divergent Paths of Chile and Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 35(3), 593-624. <https://doi.org/10.1017/S0022216X03006850>

Bergman, M. & Steinmo, S. H. (2018). Taxation and Consent. En *Oxford University Press eBooks* (pp. 273-292). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198796817.003.0012>

Bonet, J. & Fretes Cibils, V. (2013). Expanding local revenues for promoting local development. *Urban Public Economics Review*, (19), 64-87.

Cárdenas, J. C. (2009). *Dilemas de lo colectivo: instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Universidad de los Andes.

Cárdenas, J. C. (2011). Social norms and behavior in the local commons as seen through the lens of field experiments. *Environmental and Resource Economics*, 48, 451-485.

Cárdenas, J. C., Fergusson, L. & García, M. (2021). *La quinta puerta. De cómo la educación en Colombia agudiza las desigualdades en lugar de remediarlas*. Editorial Planeta.

Cárdenas, J. C. & Ostrom, E. (2004). What do people bring into the game? Experiments in the field about cooperation in the commons. *Agricultural Systems*, 82(3), 307-326.

Castañeda-Rodríguez, V. M. & Lisi, G. (2024). Can public efficiency increase tax morale? Evidence from 18 Latin American countries. *Economics of Governance*, 25(2), 209-231. <https://doi.org/10.1007/s10101-024-00312-0>

Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. (2024). *Índice ODS para América Latina y el Caribe*. CODS. <https://cods.uniandes.edu.co/indice-ods/>

Feenstra, R. C., Inklaar, R. & Timmer, M. P. (2024). *Penn World Table 10.0*. University of Groningen. <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>

Giaccobasso, M., Nathan, B., Perez-Truglia, R. & Zentner, A. (2025). Where do my tax dollars go? Tax morale effects of perceived government spending. *American Economic Journal: Applied Economics*, 17(4), 223-259.

Guillén Salas, R. Y. (2019). *Three essays on dishonesty and corruption* [Disertación doctoral, Universidad de los Andes]. Repositorio institucional.

Hoy, C., Jolevski, F. & Obeyesekere, A. (2024). *Revealing tax evasion: Experimental evidence from a representative survey of Indonesian firms* (TTPI - Working Paper No. 9/2024). SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4912454>

Knight, J. y North, D. C. (1997). Explaining economic change: The interplay between cognition and institutions. *Legal Theory* 3(3), 211-226.

Jimenez, P. & Iyer, G. S. (2016). Tax compliance in a social setting: The influence of social norms, trust in government, and perceived fairness on taxpayer compliance. *Advances in Accounting*, 34, 17-26. <https://doi.org/10.1016/j.adiac.2016.07.001>

Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023: La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latinobarómetro.

Lemmer, G. & Wagner, U. (2015). Can we really reduce ethnic prejudice outside the lab? A meta-analysis of direct and indirect contact interventions. *European Journal of Social Psychology*, 45(2), 152-168. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2079>

Lora, E. (2008). *El futuro de los pactos fiscales en América Latina* (Working Paper 650). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0011871>

Martin, I. W. & Prasad, M. (2014). Taxes and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, 40(1), 331-345. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043229>

Martínez, L. R. (2023). Natural resource rents, local taxes, and government performance: Evidence from Colombia. *Review of Economics and Statistics*, 1-28.

Morales, L. F. & Medina, C. (2017). Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia. *Economía*, 18(1), 75-124. <https://doi.org/10.1353/eco.2017.a676997>

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Michigan University Press.

Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22. <https://doi.org/10.2307/2585925>

Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of economic perspectives*, 14(3), 137-158. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.137>

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.

Ostrom, E., Walker, J. & Gardner, R. (1992). Covenants with and without a sword: Self-governance is possible. *American Political Science Review*, 86(2), 404-417. <https://doi.org/10.2307/1964229>

Park, Y. (2020). *Participatory budgeting and willingness to pay taxes: Evidence from an exploratory sequential mixed methods study* [Tesis de doctorado, The George Washington University].

Pradhan, P., Costa, L., Rybski, D., Lucht, W. & Kropp, J. P. (2017). A systematic study of sustainable development goal (SDG) interactions. *Earth's Future*, 5(11), 1169-1179. <https://doi.org/10.1002/2017EF000632>

Scartascini, C. & Valle Luna, J. (2020). *How much do we trust others in LAC?: The role of inequality and perceptions*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002801>

Sjoberg, F. M., Mellon, J., Peixoto, T., Hemker, J. & Vilela, S. (2019). *Voice and punishment: A global survey experiment on tax morale* (Policy Research Working Paper 8855). World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8855>

Song, J. & Jang, C.-H. (2023). Unpacking the sustainable development goals (SDGs) interlinkages: A semantic network analysis of the SDGs targets. *Sustainable Development*, 31(4), 2784-2796. <https://doi.org/10.1002/sd.2547>

Tognato, C. (Ed.). (2017). *Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus*. Harvard University Press.

Torgler, B. (2005). Tax Morale in Latin America. *Public Choice*, 122(1/2), 133-157. <https://doi.org/10.1007/s11127-005-5790-4>

Touchton, M. R., Wampler, B. & Peixoto, T. C. (2019). *Of governance and revenue: Participatory institutions and tax compliance in Brazil* (Policy Research Working Paper 8797). World Bank.

Wampler, B., Touchton, M. & Kiprono, T. (2024). *Building Trust and Tax Morale in Kenya's Counties: An Evaluation of Participatory Budgeting*. ICTD Research in Brief 128. Institute of Development Studies. <https://doi.org/10.19088/ICTD.2024.097>

Zelmer, J. (2003). Linear public goods experiments: A meta-analysis. *Experimental Economics*, 6(3), 299-310. <https://doi.org/10.1023/A:1026277420119>

ANEXO I. METAS E INDICADORES DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 16

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.	
16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad relacionadas en todo el mundo.	16.1.1 Número de víctimas de homicidio intencional por cada 100.000 habitantes, por sexo y edad. 16.1.2 Muertes relacionadas con conflictos por cada 100.000 habitantes, por sexo, edad y causa. 16.1.3 Proporción de la población que sufrió violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses. 16.1.4 Proporción de la población que se siente segura caminando sola por su zona de residencia.
16.2 Poner fin al abuso, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.	16.2.1 Proporción de niños de 1 a 17 años que sufrieron algún castigo físico y/o agresión psicológica por parte de sus cuidadores en el último mes. 16.2.2 Número de víctimas de trata de personas por cada 100.000 habitantes, por sexo, edad y forma de explotación. 16.2.3 Proporción de mujeres y hombres jóvenes de entre 18 y 29 años que sufrieron violencia sexual antes de cumplir los 18 años.
16.3 Promover el Estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar el acceso igualitario a la justicia para todos.	16.3.1 Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que denunciaron su victimización ante las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente. 16.3.2 Detenidos sin sentencia como proporción de la población penitenciaria total.
16.4 Para 2030, reducir significativamente los flujos financieros y de armas ilícitos, fortalecer la recuperación y devolución de los bienes robados y combatir todas las formas de delincuencia organizada.	16.4.1 Valor total de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes (en dólares estadounidenses corrientes). 16.4.2 Proporción de armas pequeñas y ligeras incautadas que se registran y rastrean, de conformidad con las normas internacionales y los instrumentos jurídicos.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.	
16.5 Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.	16.5.1 Proporción de personas que tuvieron al menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o a quienes esos funcionarios públicos les pidieron un soborno, durante los 12 meses anteriores. 16.5.2 Proporción de empresas que tuvieron al menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o a quienes esos funcionarios públicos les solicitaron un soborno durante los 12 meses anteriores.
16.6 Desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles.	16.6.1 Gastos primarios del gobierno como proporción del presupuesto aprobado originalmente, por sector (o por códigos presupuestarios o similares). 16.6.2 Proporción de la población satisfecha con su última experiencia con los servicios públicos.
16.7 Garantizar una toma de decisiones receptiva, inclusiva, participativa y representativa en todos los niveles.	16.7.1 Proporciones de puestos (por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población) en instituciones públicas (legislaturas nacionales y locales, servicio público y poder judicial) en comparación con las distribuciones nacionales. 16.7.2 Proporción de la población que cree que la toma de decisiones es inclusiva y receptiva, por sexo, edad, discapacidad y grupo de población.
16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para desarrollar capacidades a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.	16.a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos en cumplimiento de los Principios de París.
16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias para el desarrollo sostenible.	16.b.1 Proporción de la población que declara haber sido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por un motivo de discriminación prohibido por el derecho internacional de los derechos humanos.

ANEXO II. BIBLIOGRAFÍA ANOTADA SOBRE MORAL TRIBUTARIA, NORMAS SOCIALES Y CONFIANZA

Fuente	Palabras clave	Principales hallazgos
Bergman (2003)	• Capacidades fiscales • Administración eficiente • Sistema tributario • Eficiencia • Adaptabilidad	El éxito tributario depende no solo de reformas fiscales, sino de una administración eficiente y profesional. Mientras Chile ha consolidado un sistema estable gracias a su institucionalidad, Argentina ha tenido avances limitados por falta de capacidades fiscales sostenidas. La clave del cumplimiento tributario está en fortalecer una agencia tributaria moderna y adaptable, más allá de las medidas coercitivas.
Bergman & Steinmo (2018)	• Equidad • Tributación • Normas sociales • Cultura de cumplimiento • Conformidad tributaria	El texto encuentra que los países en desarrollo que tienen una alta conformidad tributaria comparten tres factores: capacidades administrativas fuertes, tratamiento equitativo para todos los contribuyentes y generación de un sentido común de identidad. Además, enfatizan en la importancia de construir relaciones positivas entre ciudadanos y Estados para fomentar la cooperación y la confianza mutua. Los autores recomiendan desarrollar sistemas de información robustos para monitorear ingresos y transacciones, implementar sistemas de pago e información de terceros para mejorar la recopilación de datos, y promover la equidad en la tributación, asegurando que los impuestos sean proporcionales a la capacidad de pago de los ciudadanos.
Castañeda & Lisi (2024)	• Recursos públicos • Gasto público • Moral fiscal • Eficiencia pública • América Latina	La moral fiscal en América Latina depende de una relación de reciprocidad y cooperación, y mejora cuando los ciudadanos perciben que el gasto público es eficiente y de calidad. Sin embargo, solo un aumento significativo en dicha eficiencia logra fortalecerla, dado que su efecto es no lineal y sensible a la confianza institucional.

Fuente	Palabras clave	Principales hallazgos
Aktaş Güzel <i>et al.</i> (2019)	- Justicia fiscal - Confianza - Cumplimiento fiscal justo y efectivo	Una mayor confianza en el gobierno se asocia con una percepción más positiva de la justicia fiscal y un mayor cumplimiento fiscal entre contadores en Turquía. La justicia fiscal media la relación entre confianza y cumplimiento.
Giaccobasso <i>et al.</i> (2025)	- Moral fiscal - Gasto público - Motivación recíproca	El estudio pone a prueba la hipótesis de la motivación recíproca, que sostiene que los individuos están más dispuestos a cumplir con sus obligaciones tributarias si perciben que sus impuestos financian servicios públicos que les benefician directamente. A través de un experimento de campo natural, los autores demuestran que la percepción del gasto público influye en la moral fiscal y que la provisión de información puede modificar el comportamiento tributario de los contribuyentes.
Guillén (2019)	- Contribuciones - Malversación - Asignadores - Comunicación - Gestión	El estudio muestra que las contribuciones ciudadanas se mantienen incluso cuando hay riesgo de malversación, gracias a expectativas moderadas y criterios recíprocos en la asignación. Aunque los asignadores tienden a apropiarse de más recursos de lo esperado, esto no rompe la cooperación del todo. Sin embargo, esto afecta el excedente social, dado que es menor al potencial debido al abuso de poder por parte de los asignadores. Finalmente, la posibilidad de comunicación, en especial <i>ex post</i> , mejora las contribuciones y puede fortalecer la gestión incluso en contextos con baja rendición de cuentas.

Fuente	Palabras clave	Principales hallazgos
Hoy <i>et al.</i> (2024)	- Evasión tributaria - Indonesia - Experimentos de lista	Alrededor de un cuarto de las firmas admiten no estar pagando todos los impuestos a las que están obligadas, que equivalen al 2 % del PIB del país. Este problema se acentúa en firmas no exportadoras, que cuentan con más competencia informal y que perciben que la agencia tributaria es un obstáculo.
Jiménez & Iyer (2016)	- Normas sociales - Cumplimiento tributario - Confianza - Justicia - Equidad	Las normas sociales influyen significativamente en las intenciones de cumplimiento fiscal a través de la internalización de las normas personales. Estas, a su vez, median la relación entre la confianza en el gobierno y la percepción de equidad del sistema fiscal.
Martin & Prasad (2014)	- Pobreza - Desigualdades - Reciprocidad - Políticas fiscales	Las políticas fiscales influyen directamente en la desigualdad de ingresos, estructuran desigualdades sociales y pueden reducir la pobreza si se diseñan con criterios redistributivos, como el crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC, por sus siglas en inglés). Además, la tributación fortalece la legitimidad del Estado cuando los ciudadanos perciben reciprocidad, lo que mejora el cumplimiento fiscal y la participación cívica.
Martínez (2023)	- Impuestos locales - Regalías	Mejores recaudos tributarios aumentan la provisión de bienes públicos y reducen la probabilidad de investigaciones disciplinarias de alcaldes. Mayores transferencias nacionales a los municipios por impuestos por regalías de minerales e hidrocarburos tienen menores efectos que los impuestos locales y aumentan la probabilidad de actos disciplinarios.

Fuente	Palabras clave	Principales hallazgos
Morales & Medina (2017)	• Informalidad • Reforma tributaria • Empleo formal • Salarios	La reforma tributaria de 2012 en Colombia, que redujo impuestos sobre la nómina, generó un aumento significativo en el empleo formal (213.000 nuevos empleos a corto plazo y más de 600.000 a largo plazo). También se observó un leve aumento en salarios para algunas empresas. Estos efectos son robustos y contrastan con algunos estudios previos; sin embargo, en la literatura hay resultados mixtos sobre la relación entre impuestos sobre la nómina, informalidad y salarios.
Scartascini & Valle (2020)	• Confianza • Desigualdades • Riqueza • Justicia distributiva • Percepción	El estudio encuentra que las percepciones sobre la justicia distributiva y la autoidentificación de clase social están significativamente asociadas con la confianza interpersonal. Quienes perciben la distribución del ingreso como justa y se sienten en una clase social más alta tienden a confiar más en los demás, incluso controlando por el nivel real de riqueza. Utilizaron los datos de Latinobarómetro entre 2008 y 2018.
Sjoberg <i>et al.</i> (2019)	• Experimento de encuesta • Moral tributaria • Anticorrupción	Experimento en 50 países. Moral tributaria aumenta con los esfuerzos por reducir corrupción y con el aumento de espacios de participación ciudadana en la destinación del gasto.

Fuente	Palabras clave	Principales hallazgos
Torgler (2005)	• Moral fiscal • Corrupción • Informalidad • Carga tributaria • Confianza • Sistema fiscal	La moral fiscal en América Latina se ve afectada negativamente por la corrupción, la carga tributaria y la falta de honestidad, y se asocia inversamente con el tamaño de la economía informal. Aunque la mayoría de los encuestados rechaza la evasión fiscal (63,2% en Latinobarómetro y 66,8% en Encuesta Mundial de Valores). La confianza en el gobierno y la percepción de cumplimiento legal fortalecen la disposición a pagar impuestos, resaltando la importancia de un sistema fiscal percibido como justo.
Touchton <i>et al.</i> (2019)	• Cumplimiento tributario • Confianza • Instituciones • Transparencia tributaria	El estudio muestra que la transparencia y la participación ciudadana fortalecen la confianza en las instituciones locales, lo cual incrementa el cumplimiento tributario. El estudio se realizó en algunos municipios brasileños que adoptaron instituciones participativas y percibieron uso transparente y justo de los recursos públicos. Esta mejora en la percepción de la legitimidad del gobierno aumenta la disposición a pagar impuestos, incluso sin cambios en las reglas fiscales. Por lo que se encuentra una correlación positiva entre transparencia tributaria y confianza ciudadana, que, a su vez, mejora los niveles de recaudo. La duración e intensidad de la participación fortalece esta relación.

