

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos

Editado por
Alejandro Izquierdo,
Carola Pessino
y Guillermo Vuletin



**MEJOR GASTO PARA
MEJORES VIDAS**

MEJOR GASTO PARA MEJORES VIDAS

**Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos**

Editado por

Alejandro Izquierdo, Carola Pessino
y Guillermo Vuletin

Banco Interamericano de Desarrollo

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

Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos / editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-332-6 (Rústica)

978-1-59782-333-3 (Digital)

1. Government spending policy-Latin America. 2. Government spending policy-Caribbean Area. 3. Expenditures, Public-Latin America. 4. Expenditures, Public-Caribbean Area. 5. Latin America-Appropriations and expenditures. 6. Caribbean Area-Appropriations and expenditures. I. Izquierdo, Alejandro, editor. II. Pessino, Carola, editora. III. Vuletin, Guillermo Javier, editor. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe.

HJ7664.5 .B48 2018 spa.ed.

IDB-BK-198

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo.

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

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

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

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

Imagen de portada © Dave Cutler/Illustration Source

Diseño de portada: Dolores Subiza

Contenido

Lista de cuadros	vii
Lista de gráficos	xi
Lista de recuadros	xxi
Prefacio	xxiii
Agradecimientos.....	xxvii
Lista de colaboradores	xxxi
1. El gasto público: de más a mejor	1
2. El gasto y el ciclo	23
3. La (in)eficiencia del gasto público	49
4. El impacto del gasto público en la equidad: el resultado no siempre es el previsto	111
5. Infraestructura pública: malgastar menos para construir más	153
6. El gasto en educación: cuando cada centavo cuenta	183
7. El gasto inteligente en seguridad ciudadana: más allá del crimen y el castigo.....	215
8. Un gasto eficiente para vidas más sanas	263
9. Mejores instituciones: la clave para un mejor gasto público	301
10. Hipotecando el futuro: el sesgo de corto plazo de las políticas ...	363
Referencias bibliográficas.....	403
Índice	456

Lista de cuadros

Cuadro 1.1	Preferencia por gasto público vs. sostenibilidad fiscal	3
Cuadro 1.2	Factores determinantes de la composición del gasto público (variable dependiente: porcentaje del gasto de capital en el gasto primario total)	14
Cuadro 4.1	Incidencia de la pobreza y la desigualdad antes y después de las transferencias, con y sin ajustes por desincentivos en Argentina, 2015 (primer semestre)	147
Cuadro 5.1	Índice de Gestión de la Inversión Pública, 2015	158
Cuadro 5.2	Indicadores de capacidad institucional de generación de infraestructura, 2017	163
Cuadro 5.1.1	Causas y explicaciones de los sobrecostos en los proyectos de infraestructura	165
Cuadro 5.3	Sobrecostos en proyectos de infraestructura (promedio entre 1927 y 2012)	166
Cuadro 5.4	Sobrecostos en proyectos de infraestructura pública financiados por el BID y el Banco Mundial, por subsector (promedio entre 1996 y 2010)	168
Cuadro 5.5	Resultados de estudios seleccionados sobre la eficiencia en infraestructura	177
Cuadro 6.1	Indicadores de educación en América Latina y el Caribe y la OCDE	184
Cuadro 6.2	Indicadores de equidad basados en la disponibilidad de insumos por regiones, 2015	196
Cuadro 6.3	Correlación bivariada entre eficiencia, equidad y variables a nivel de país	203

Cuadro 6.4	Correlación bivariada entre eficiencia, equidad y variables de financiamiento escolar	210
Cuadro 7.1	Focalización en los programas de seguridad ciudadana, países seleccionados	242
Cuadro 7.2	Intervenciones de seguridad seleccionadas según enfoque integral y análisis de costo-beneficio	244
Cuadro 7.3	Grado de focalización en programas de seguridad ciudadana	245
Cuadro 8.1	Puntuaciones de eficiencia promedio por indicador de producto	272
Cuadro 8.2	Aumentos potenciales estimados por indicador de producto	278
Cuadro 8.3	Principales fuentes de ineficiencia por tipo de insumo del sistema de salud	281
Cuadro 8.4	Políticas para promover la eficiencia en el gasto farmacéutico en los países DIME	283
Cuadro 8.5	Gasto, precios y opciones de políticas para el ertapenem, 2017	286
Cuadro 8.6	Gasto, precios y opciones de políticas para la insulina glargina, 2017	287
Cuadro 8.7	Cumplimiento de las pruebas entre los proveedores EPS en Colombia, 2017	290
Cuadro 8.8	Costos del cuidado de la diabetes mediante el cumplimiento con el monitoreo de HbA1c en Colombia, 2017	291
Cuadro 9.1	Recomendaciones de políticas para mejorar la eficiencia en la gestión de las adquisiciones públicas	314
Cuadro 9.2	Recomendaciones de políticas para mejorar la eficiencia en la gestión del empleo público	320
Cuadro 9.3	Recomendaciones de políticas para mejorar la eficiencia en los sistemas digitales de datos integrados	327
Cuadro 9.4	Recomendaciones para mejorar los presupuestos basados en resultados	335

Cuadro 9.5	Recomendaciones para mejorar la gestión de la inversión pública	347
Cuadro 9.6	Recomendaciones clave para mejorar la descentralización fiscal para una mayor eficiencia en el gasto	352

Lista de gráficos

Gráfico 1.1	Gasto público en las dos últimas décadas	2
Gráfico 1.2	Preferencia y sostenibilidad fiscal, 2007-14	4
Gráfico 1.3	La ley de Wagner para América Latina y el Caribe	5
Gráfico 1.4	Evolución de la composición del gasto público, clasificación económica (porcentaje del gasto primario total)	9
Gráfico 1.5	Evolución del sesgo contra el gasto de capital medido como la diferencia entre el porcentaje actual del gasto de capital en el gasto primario total y el que regía en 1980	10
Gráfico 1.6	Sesgo contra el gasto de capital, por regiones	11
Gráfico 1.7	Sesgo contra el gasto de capital, por países de América Latina y el Caribe	11
Gráfico 1.8	Composición del gasto público por clasificación económica y por región (en términos reales y per cápita para 1980-85 y 2010-15)	12
Gráfico 1.9	Gasto corriente y gasto de capital, por región (tasas de crecimiento entre 2010-15 y 1980-85)	13
Gráfico 1.10	Sesgo inexplicado y confianza	19
Gráfico 2.1	Correlación entre producto y gasto primario total, 1980-2016	25
Gráfico 2.2	Correlación entre producto y gasto primario total, 2000-16	27
Gráfico 2.3	Correlación entre producto y gasto discrecional	29
Gráfico 2.4	Correlación entre producto y gasto en transferencias sociales	32

Gráfico 2.5	Relación entre ciclicidad del gasto discrecional y automático en los países desarrollados	33
Gráfico 2.6	Correlación entre producto y gasto en programas y prestaciones familiares	35
Gráfico 2.7	Correlación entre producto y gasto en seguro de desempleo	35
Gráfico 2.8	Correlación entre producto y gasto en seguridad social	36
Gráfico 2.9	Correlación entre producto y transferencias sociales específicas antes y después de la modificación de la ley de seguridad social, en Argentina, Brasil y Uruguay	37
Gráfico 2.10	Gasto en seguridad social, programas familiares y seguro de desempleo (como porcentaje del gasto total en transferencias sociales)	39
Gráfico 2.11	Gastos de capital y gastos corrientes en los buenos y malos tiempos: una muestra de los países en desarrollo	41
Gráfico 2.12	Patrones de gasto de capital y gasto corriente: la relevancia de las instituciones	42
Gráfico 2.13	Patrones de gasto de capital y gasto corriente: la relevancia de los efectos electorales	43
Gráfico 2.14	Multiplicador del gasto primario total en el producto	44
Gráfico 2.15	Multiplicador de los componentes del gasto primario total en el producto	46
Gráfico 2.16	Multiplicador de la inversión pública en el producto	47
Gráfico 2.17	Multiplicador del gasto público primario en el producto	48
Gráfico 3.1	Gasto total como porcentaje del PIB por clasificación económica y PIB per cápita PPA, 2015-16	53
Gráfico 3.2	Participación de la remuneración a los empleados, las compras y las transferencias en el gasto público, 2015-16	55
Gráfico 3.3	Gasto en compras públicas como porcentaje del PIB y del gasto público, 2016	57

Gráfico 3.4	Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) e Índice de Desvío de Fondos Públicos (DFP), 2017	59
Gráfico 3.5	Remuneración a los empleados en países seleccionados, 2016	61
Gráfico 3.6	Empleo público como porcentaje del empleo total y brecha salarial estimada entre el sector público y el privado	62
Gráfico 3.7	Gasto focalizado y filtraciones (programas sociales, energía y gasto tributario), 2015	67
Gráfico 3.8	Estimaciones de la ineficiencia técnica: transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados	69
Gráfico 3.9	Evolución de la distribución de la población por grupos de edad y ventana de oportunidad, 1950-2100	72
Gráfico 3.10	Gasto en jubilaciones (porcentaje del PIB) y tasa de dependencia por vejez, 2017	74
Gráfico 3.11	Proyecciones del gasto en jubilaciones y salud, 2015-65	77
Gráfico 3.12	Composición del gasto total y gasto per cápita por edad	79
Gráfico 3.13	Evolución de la productividad total de los factores (PTF), razones en relación con la PTF de Estados Unidos	85
Gráfico 3.14	Brechas de habilidades por grupo de edad y por estatus socioeconómico de los padres	91
Gráfico 3.15	Retornos por dólar invertido en las habilidades de los niños desfavorecidos (en comparación con las de niños de familias acomodadas) en diferentes etapas del ciclo de vida	92
Gráfico 3.16	Heterogeneidad: efectos del tratamiento marginal versus el tratamiento promedio en los retornos de la educación terciaria	95
Gráfico 3.17	Gasto del gobierno subnacional, circa 2016	100
Gráfico 3.18	Desequilibrio fiscal vertical, circa 2016	101

Gráfico 3.19	El efecto de las fuentes de ingreso en la eficiencia técnica y asignativa del gasto	103
Gráfico 4.1	Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe	113
Gráfico 4.2	Gasto público promedio primario y social en América Latina y el Caribe	114
Gráfico 4.3	Composición promedio del gasto social en América Latina y el Caribe	115
Gráfico 4.4	Diferencias en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias monetarias del gobierno, en América Latina, en comparación con la OCDE y la Unión Europea, circa 2012	117
Gráfico 4.5	Gasto social y redistribución en América Latina, la OCDE y la Unión Europea, circa 2012	119
Gráfico 4.6	Composición del gasto público social	121
Gráfico 4.7	Distribución del ingreso jubilatorio por quintil de ingreso per cápita ordenado por ingreso de mercado, circa 2012	123
Gráfico 4.8	Diferencias en la desigualdad del ingreso, antes y después de pensiones y transferencias monetarias y en especie del gobierno en salud y educación	124
Gráfico 4.9	Gasto en los programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe	126
Gráfico 4.10	Gastos en transferencias pro-pobre o pro-rico en América Latina (ordenado por ingreso de mercado), circa 2012	127
Gráfico 4.11	Cambios en la extrema pobreza y desigualdad desde el ingreso de mercado hasta el ingreso disponible en América Latina	129
Gráfico 4.12	Cobertura y filtraciones de las transferencias en América Latina y el Caribe	131
Gráfico 4.13	Brecha de la pobreza extrema del ingreso disponible en América Latina (porcentaje del PIB)	132

Gráfico 4.14	Gasto pro-pobre o pro-rico en educación según nivel en América Latina, circa 2012 (ordenado por ingreso de mercado)	135
Gráfico 4.15	Gasto público en educación por nivel en América Latina, circa 2012	136
Gráfico 4.16	Gasto en salud pro-pobre o pro-rico y gasto en salud (coeficientes de concentración) y gasto público en salud en países seleccionados de América Latina (ordenados por ingreso de mercado), circa 2012	137
Gráfico 4.17	Desigualdades en acceso y resultados de la atención de salud en América Latina y el Caribe y países más desarrollados	139
Gráfico 4.18	Desigualdades en acceso y resultados en educación en América Latina y el Caribe y países más desarrollados	140
Gráfico 4.19	Proporción del gasto social del gobierno central y gobiernos subnacionales en América Latina, circa 2015	143
Gráfico 4.20	Índice de Oportunidades Humanas a nivel subnacional: brecha entre los municipios con las puntuaciones más altas y más bajas, 2014	145
Gráfico 4.21	Gasto social no contributivo en América Latina y el Caribe, 2014	149
Gráfico 5.1	Inversión en infraestructura (promedio entre 2008 y 2015)	154
Gráfico 5.2	Relación entre la calidad de la infraestructura general y niveles de ingreso, 2014	155
Gráfico 5.3	Ganancias de eficiencia potenciales en el gasto en infraestructura	156
Gráfico 5.4	Eficiencia de la gestión de la inversión pública, 2016	159
Gráfico 5.5	Índice de subdimensiones de la eficiencia de la gestión de la inversión pública, 2016	160
Gráfico 5.6	<i>Benchmarking</i> de adquisiciones públicas, 2017	161

Gráfico 5.7	Sobrecostos en proyectos de infraestructura pública financiados por el BID y el Banco Mundial en América Latina y el Caribe	168
Gráfico 5.8	Meses transcurridos entre la aprobación y la elegibilidad de una muestra de proyectos de infraestructura financiados por el BID	170
Gráfico 5.9	Meses transcurridos entre la aprobación y la elegibilidad de préstamos de infraestructura financiados por el BID (promedio entre 2005 y 2015)	171
Gráfico 5.10	Relación entre los retrasos en la aprobación de proyectos de infraestructura y los índices de Estado de Derecho y de Efectividad del Gobierno (promedio entre 1996 y 2015)	172
Gráfico 5.11	Días requeridos para completar todos los procedimientos de permisos y aprobaciones para proyectos de infraestructura, 2016	173
Gráfico 5.12	Desembolsos teóricos y reales acumulados de préstamos de infraestructura pública financiados por el BID (por año)	173
Gráfico 5.13	Desembolsos teóricos y reales acumulados de préstamos de infraestructura pública financiados por el BID (promedio entre 2003 y 2016)	174
Gráfico 5.14	Desembolsos teóricos y reales acumulados de préstamos financiados por el BID por sector (promedio entre 2003 y 2016)	175
Gráfico 6.1	Composición del gasto público en educación por nivel educativo	188
Gráfico 6.2	Índice de eficiencia calculado a nivel de escuela, 2015	192
Gráfico 6.3	Relación entre inequidad vertical y equidad horizontal, 2015	197
Gráfico 6.4	Relación entre el índice de eficiencia y la equidad horizontal, 2015	198
Gráfico 6.5	Relación entre el índice de eficiencia y la inequidad vertical, 2015	199

Gráfico 7.1	Tasa de homicidios intencionales (media) por región, 2003-15	217
Gráfico 7.2	Homicidios intencionales y victimización en América Latina y el Caribe	218
Gráfico 7.3	Costos de la delincuencia en América Latina y el Caribe por subregión, 2014	219
Gráfico 7.4	Principal preocupación ciudadana en América Latina y el Caribe, 2014	219
Gráfico 7.5	Gasto en seguridad pública en países de América Latina y el Caribe y de la OCDE, 2014	220
Gráfico 7.6	Perfil de gasto en América Latina y el Caribe y la OCDE, 2014	221
Gráfico 7.7	Perfiles de gasto, por país, 2014	221
Gráfico 7.8	Perfil de gasto y PIB per cápita según PPA, 2014	222
Gráfico 7.9	Superpoblación y porcentaje de gasto en prisiones	224
Gráfico 7.10	Porcentaje de los salarios en el gasto público en seguridad	225
Gráfico 7.11	Porcentaje de los salarios por subsector, 2015	225
Gráfico 7.12	Gasto en orden público y seguridad 2008-15	226
Gráfico 7.13	Gasto per cápita en seguridad pública (dólares de EE.UU. según PPA)	227
Gráfico 7.14	Descomposición factorial, 2008 y 2015	227
Gráfico 7.15	Gasto acumulado según principales sectores (países seleccionados) 2008-15	228
Gráfico 7.16	Incremento estandarizado del gasto per cápita y tasa de población victimizada	229
Gráfico 7.17	Incremento estandarizado del gasto per cápita y tasa de homicidios	229
Gráfico 7.18	Índice de eficiencia del gasto público a nivel global	232
Gráfico 7.19	Eficiencia técnica y PIB per cápita	233
Gráfico 7.20	Índice de eficiencia técnica, Estado de Derecho y efectividad del gobierno	234
Gráfico 7.21	Índice de eficiencia del gasto público ajustado por factores externos	235

Gráfico 7.22	Mapas DEA con orientación hacia el producto, países seleccionados	236
Gráfico 7.23	Asignación presupuestaria en seguridad ciudadana en El Salvador, 2011	239
Gráfico 7.24	Resultados de estudios sobre concentración delictiva	241
Gráfico 7.25	Impunidad directa, promedio 2010-15	249
Gráfico 7.26	Privados de libertad con prisión preventiva	250
Gráfico 7.27	Privados de libertad sin condena, promedio 1999-2017	251
Gráfico 7.28	Privados de libertad sin condena, por país	252
Gráfico 7.29	Capacidad de aprehender, procesar y sancionar con éxito y de manera oportuna, 2017	256
Gráfico 7.30	Crecimiento proyectado de la población penitenciaria de América Latina y el Caribe	257
Gráfico 7.31	Percepción ciudadana acerca de la forma de lidiar con el delito	259
Gráfico 8.1	Evolución del gasto total en salud, 1995-2014	265
Gráfico 8.2	Gasto en salud según agente de financiamiento, 2014	267
Gráfico 8.3	Evolución del gasto público en salud, 1995-2014	268
Gráfico 8.4	Frontera de eficiencia estimada para la esperanza de vida al nacer	271
Gráfico 8.5	Comparación de puntuaciones de eficiencia promedio	276
Gráfico 8.6	Comparación de puntuaciones de eficiencia promedio por grupos de países usando DEA	277
Gráfico 8.7	Cumplimiento regional promedio con todas las pruebas recomendadas en Colombia, 2014	289
Gráfico 8.8	Cantidad anual de pruebas HbA1c por paciente individual en Colombia, 2014	289
Gráfico 9.1	Evolución de la adopción de reglas fiscales, 1985-2015	303

Gráfico 9.2	Adopción de reglas fiscales y probabilidad de crisis de la deuda, prociclicidad fiscal y composición del gasto público	304
Gráfico 9.3	Incidencia de las reglas fiscales de doble condición de facto	306
Gráfico 9.4	Efectos macroeconómicos de las reglas fiscales de doble condición	307
Gráfico 9.5	Índice de Eficiencia del Desarrollo del Servicio Civil y efectividad del gobierno	319
Gráfico 9.6	Cómo funcionan los sistemas inteligentes de datos integrados	325
Gráfico 9.7	Presupuestos basados en resultados e índice de presupuesto abierto	333
Gráfico 10.1	Países con representación proporcional, por región, 2017	367
Gráfico 10.2	Grado de institucionalización del Congreso en diferentes regiones	368
Gráfico 10.3	Razón gastos de capital/gastos corrientes e institucionalización del Congreso	370
Gráfico 10.4	Preferencias a favor (en contra) de los bienes públicos en América Latina, 2017	372
Gráfico 10.5	Confianza en las personas de su comunidad, 2016 y 2017	376
Gráfico 10.6	Baja confianza en el presidente, 2016 y 2017	376
Gráfico 10.7	Baja confianza en los partidos políticos, 2016 y 2017	377
Gráfico 10.8	Baja confianza en el Congreso, 2016 y 2017	377
Gráfico 10.9	¿Cuánto confía en las personas que acaba de conocer?	378
Gráfico 10.10	Cumplir las promesas, obedecer las leyes: respuestas de siete países de América Latina y el Caribe, 2017	379
Gráfico 10.11	Preferencias para el financiamiento de la educación y confianza	381

Gráfico 10.12	Preferencias para el financiamiento de la policía y confianza, 2017	384
Gráfico 10.13	Preferencias a favor de impuestos redistributivos, 2017	387
Gráfico 10.14	Impuestos para la redistribución y confianza, 2017	388
Gráfico 10.15	Confianza en el gobierno y preferencias a favor de mayores impuestos para educación, policía y redistribución, 2017	390
Gráfico 10.16	Percepción de los encuestados en relación con la probabilidad de recoger 500 firmas para una petición y grado de confianza	394
Gráfico 10.17	Cuánto exigen los latinoamericanos a cambio de aplazar los beneficios, 2017	396

Lista de recuadros

Recuadro 4.1	Definiciones de análisis redistributivo	122
Recuadro 4.2	El programa para la primera infancia en Jamaica: un ejemplo para la región	141
Recuadro 5.1	Sobrecostos en infraestructura: por qué el precio nunca es acertado	164
Recuadro 7.1	Terapia Multisistémica en el Programa 24 Horas de Chile	246
Recuadro 7.2	Patrullaje policial en puntos calientes: el Programa de Alta Dedicación Operativa de Uruguay	248
Recuadro 7.3	Herramientas objetivas para asistir en la decisión sobre la prisión preventiva	255
Recuadro 7.4	Los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile	258
Recuadro 7.5	El dinero importa: la prudencia fiscal y las reformas no punitivas en Estados Unidos	260
Recuadro 8.1	Big data para fundamentar decisiones de asignación	291
Recuadro 8.2	Elementos clave DE los sistemas de priorización en salud	295
Recuadro 9.1	Un programa presupuestario basado en resultados para la nutrición y la formación de habilidades en Perú	337
Recuadro 9.2	Riesgos fiscales relacionados con las asociaciones público-privadas, las empresas estatales y los fideicomisos públicos	348

Prefacio

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe hace poco ha pasado, o está a punto de pasar, a la categoría de ingresos medios. En consecuencia, los ciudadanos de la región están exigiendo más y mejores servicios por parte de sus gobiernos. Esta coyuntura es crucial: si los gobiernos logran atender las nuevas demandas, los países tendrán buenas posibilidades de ascender en la escalera del desarrollo. De lo contrario, podrían surgir tensiones sociales que paralizarían el desarrollo, como ha sucedido repetidas veces en muchas naciones prometedoras.

Este desafío es aún mayor ante la amenaza de tasas de interés internacionales más altas, precios más bajos en los productos básicos y menor crecimiento a nivel mundial, factores externos que pueden no favorecer a la región, como sucedió a principios del decenio de 2000. Además, durante los años de bonanza, varios gobiernos elevaron rápidamente el gasto público con la esperanza de que las ganancias externas se mantendrían, para luego descubrir que se habían deteriorado y habían acelerado la necesidad de consolidación fiscal, en un contexto de incremento de la deuda.

¿Cómo se puede resolver este rompecabezas de mayores demandas y fortalecimiento fiscal? Esta edición de Desarrollo en las Américas (DIA) se centra precisamente en esta pregunta. En sus páginas se sugiere que la respuesta tiene que ver con la eficiencia fiscal y con un gasto inteligente, y no con la solución estándar de hacer recortes generalizados del gasto público para lograr la sostenibilidad fiscal, en ocasiones a un gran costo para la sociedad. Se trata de hacer más con menos.

Más aún, un gasto más eficiente puede conducir a un mayor crecimiento. Considérese, por ejemplo, la forma en que se asigna el gasto público entre gastos corrientes y gastos de capital. A menudo, el gasto corriente crece por encima de la tendencia en las buenas, pero luego la inversión pública es la destinataria de los recortes por el ajuste en las malas. Este sesgo en detrimento de la inversión pública perjudica el crecimiento, puesto que el capital público es un factor determinante de la inversión privada, que a su vez es el principal motor del crecimiento económico. A esto se suma el hecho de que

el efecto multiplicador de la inversión pública sobre el producto es mucho mayor que el del gasto corriente, razón por la cual una política de recorte de gastos que solo se centra en la inversión pública es errónea.

¿Surge este sesgo exclusivamente de las decisiones de los responsables de las políticas públicas? ¿O acaso los ciudadanos están solicitando a sus políticos transferencias inmediatas en lugar de inversiones más rentables a largo plazo, como infraestructura o educación? Nuestro informe revela que la confianza en el gobierno es un ingrediente clave de las demandas ciudadanas; cuando hay un alto nivel de desconfianza —ya sea por la ineficiencia del gobierno o por la corrupción flagrante— los ciudadanos prefieren las transferencias a las inversiones a largo plazo. Este equilibrio político podría ser muy perjudicial para el crecimiento y el desarrollo, dado que todos podrían acabar saboteando el futuro con menores inversiones, tanto de capital físico como de capital humano.

La eficiencia no solo es útil para el ajuste. Algunos países de la región gastan muy poco para su nivel de desarrollo, y se beneficiarían ampliamente si expandieran la gama de servicios ofrecidos por el gobierno. Sin embargo, les resulta difícil aumentar los impuestos para financiar el incremento en los gastos. Un factor clave que explica esta reticencia a aumentar impuestos es que los ciudadanos pueden sentirse reacios a pagar más impuestos si no creen que sus gobiernos gastarán esos recursos adicionales de manera eficiente, proveyendo los servicios que necesitan. Por lo tanto, un requisito previo para aumentar el gasto público parece ser la capacidad del gobierno de prestar servicios eficientes, sin desperdiciar nada. Los ciudadanos que confían en sus gobiernos probablemente pagarán más por servicios adicionales, en especial por aquellos que exigen más tiempo, como educación o infraestructura.

Los gobiernos latinoamericanos sufren tanto de ineficiencia técnica como ineficiencia asignativa. La primera tiene que ver con el hecho de no hacer las cosas de la mejor manera posible, dados los recursos disponibles. Los latinoamericanos podrían tener acceso a más y mejor educación, servicios de salud, seguridad pública e infraestructura si sus gobiernos utilizaran los recursos existentes como lo hacen los mejores países del mundo. Esto significa reducir la criminalidad, obtener mejores resultados PISA, aumentar la esperanza de vida, y proporcionar más servicios de infraestructura. Todos estos objetivos son alcanzables utilizando el mismo nivel de gasto actualmente disponible, o al menos proporcionando los niveles actuales de servicios con menos dinero para liberar recursos si la consolidación fiscal está en juego.

La otra cuestión es la eficiencia asignativa, la cual ha sido ignorada en gran medida en la región. Los presupuestos en los diferentes tipos de gastos suelen

asignarse según estándares históricos, y no considerando dónde sería más útil un dólar adicional. Es necesario abordar cuanto antes algunos debates importantes. Por ejemplo, ¿se va a gastar demasiado en las personas mayores en los próximos años, en comparación con los jóvenes? ¿Cómo se puede lograr un equilibrio entre el cuidado de los jubilados y la inversión en los niños, que representan el futuro? ¿Cuál es la combinación correcta de los recursos dedicados a la atención preventiva y a la atención curativa? ¿Se debe invertir más en el desarrollo de la primera infancia, en la educación primaria, secundaria, terciaria, o en la capacitación laboral? Las respuestas a estas preguntas se encuentran a lo largo del informe, con detalles y ejemplos de toda la región.

Aunque pueden obtenerse muchas ganancias resolviendo ineficiencias, el gasto público no trata solo sobre eficiencia, sino también sobre equidad, particularmente aquella que conduce a la igualdad de oportunidades. Las políticas impositivas y de gasto público en América Latina y el Caribe contribuyen poco a reducir la desigualdad de ingresos en comparación con los países avanzados. Mientras que en la región las políticas impositivas y de gasto público reducen la desigualdad en alrededor de un 5%, en las economías avanzadas la reducción es de un 38%.

Por último, los gobiernos deben centrarse en el *cómo* para lograr la eficiencia técnica y asignativa a la vez que mejoran la equidad; para esto, la clave está en las instituciones. A nivel macro, reglas agregadas que aseguren la sostenibilidad fiscal pueden provocar un sesgo en detrimento del gasto de capital. Se han establecido reglas fiscales en toda la región para mantener bajo control la sostenibilidad fiscal. No obstante, se han estudiado muy poco las reglas fiscales que también toman en cuenta la composición del gasto. En este informe, se consideran las reglas de “doble condición” que protegen la inversión pública. A nivel micro, hay una miríada de instituciones que necesitan fortalecerse, que van desde la presupuestación por resultados para la asignación de gastos, hasta la creación de sistemas de datos integrados inteligentes, los organismos encargados de la gestión de la inversión pública, la contratación pública, etc.

Hay mucho por hacer. Espero que este informe proporcione una plataforma para un debate largamente postpuesto acerca de en qué gastamos, cuán eficientemente lo hacemos, cómo asignamos los recursos, y de qué modo podemos brindar más y mejores servicios públicos con los recursos que tenemos para mejorar las vidas de los ciudadanos de América Latina y el Caribe, que esperan más.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

Desarrollo en las Américas (DIA) es la publicación insignia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta edición ha sido producida bajo la dirección de Alejandro Izquierdo, economista jefe y gerente del Departamento de Investigación, a.i., Carola Pessino, especialista principal de la División de Gestión Fiscal y Municipal, y Guillermo Vuletin, antiguo economista líder del Departamento de Investigación. La editora general del volumen ha sido Rita Funaro, asesora de publicaciones del Departamento de Investigación, quien trabajó incansablemente junto con Tom Sarrazin, Steven Ambrus y Cathleen Conkling-Shaker en la edición y publicación de este libro. La traducción al español ha estado a cargo de Alberto Magnet, con la asistencia de Diana Cantor, mientras que la edición en dicho idioma fue realizada por Claudia M. Pasquetti.

Santiago Levy, vicepresidente de Sectores, José Juan Ruiz, antiguo economista jefe y gerente del Departamento de Investigación, y Ana María Rodríguez, gerente de Instituciones para el Desarrollo, Vicente Fretes Cibils, jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal, Agustín Aguerre, gerente de la División de Energía e Infraestructura, Marcelo Cabrol, gerente del Sector Social, Ferdinando Regalía, jefe de la División de Salud y Protección Social, Carlos Santiso, jefe de división de la Capacidad Institucional del Estado y Emiliana Vegas, jefa de la División de Educación, proporcionaron valiosa orientación y asesoramiento durante toda la duración del proyecto.

Los principales autores de cada capítulo individual son:

- Capítulo 1 Alejandro Izquierdo, Jorge Puig, Daniel Riera-Crichton y Guillermo Vuletin
- Capítulo 2 Alejandro Izquierdo, Jorge Puig, Daniel Riera-Crichton y Guillermo Vuletin
- Capítulo 3 Alejandro Izquierdo y Carola Pessino
- Capítulo 4 Carola Pessino y Verónica Alaimo
- Capítulo 5 Tomás Serebrisky, Ancor Suárez-Alemán y Cinthya Pastor

- Capítulo 6 Gregory Elacqua y Matías Martínez Von der Fecht
 Capítulo 7 Rodrigo Serrano-Berthet
 Capítulo 8 Diana Pinto, Rodrigo Moreno-Serra, Gianluca Cafagna y
 Laura Giles Álvarez
 Capítulo 9 Carola Pessino, Alejandro Izquierdo, Jorge Puig y
 Guillermo Vuletin
 Capítulo 10 Phil Keefer, Carlos Scartascini y Razvan Vlaicu

Un comité asesor científico proporcionó orientación y comentarios críticos en diversas etapas del proceso: Miguel Castilla (exministro de Finanzas de Perú), James Heckman (Universidad de Chicago), Fernando Navajas (Universidad de La Plata, Argentina, y FIEL), Teresa Ter-Minassian (exdirectora del Departamento de Asuntos Fiscales, FMI), y Carlos Végh (Johns Hopkins University).

Numerosos investigadores participaron en la preparación de útiles documentos de apoyo empleados en el informe: Alejandro Abarca, Erik Alda, Nadir Altinok, Martín Ardanaz, Edna Armendáriz, Ailin Arriagada, Ricardo Bebczuk, Juan Carlos Benítez, Vit Bubak, Giancarlo Buitrago, Fedora Carbajal, Marcelo Capello, Pedro Carneiro, Rodrigo Cerda, Marcos Cohen Arazi, Daniela Dborkin, Víctor Dumas, Gabriel Filc, Bárbara Flores, Felix Fuders, Alejandro Herrera, Manuel García Huitrón, Gerardo García Oro, Santiago Garganta, César Guala, Marcela Guzmán, Luis Hall, Leslie Harper, Enrique Kawamura, Andreas Kyriacou, Roxana de Las Salas, Mariano Lafuente, Zoila Llemphen, Nora Lustig, Alexandra Málaga, Cristian Mondaca, Sandra Moreno, Leonel Muinelo-Gallo, Jorge Muñoz, Beatriz Muriel, Rodrigo Pantoja, Joaquín Requena, Juan Robalino, Oriol Roca-Sagalés, Alejandro Rodríguez, Edwin Rojas, Julio Rojas, Rodrigo Suescún, Nuria Tolsá Caballero, Javier Torres, Vanessa Toselli, Katia Samanamud, Claudia Vaca, Federico Veneri y Joaquín Zentner.

Varios colegas hicieron importantes aportes y/o proporcionaron información útil en las distintas etapas de la producción de este volumen: José Roberto Afonso, Martín Ardanaz, Jeremy Barofsky, Alberto Barreix, Eleonora Bertoni, Debbie Bloch, Juan Pablo Bonilla, Mariano Bosch, Gustavo Butteri, Ana Cristina Calderón, Huáscar Eguino, Ali Enami, Guillermo Falcone, Jean-Marc Fournier, Roberto García López, Leonardo Gasparini, Isidro Guardarucci, Analía Jaimovich, María José Jarquin, Isabelle Joumard, Peter Hoeller, José Larios, Nora Libertun de Duren, Luana Marotta, Carolina Méndez, Julian Messina, Luis Morano, Alejandro Morduchowicz, Andrés Muñoz, Emma Naslund-Hadley, Jessica Nino de Guzmán, Anne Olsen, Carmen Pagés, Belinda Pérez, Emilio Pineda, Axel Radics, Gerardo Reyes-Tagle, María Eugenia Roca, Humberto Santos, Norbert Schady, Francesco

de Simone, Peter Smith, Sammara Soares, Marco Stampini, Sergio Urzúa, Ariel Zaltsmanand, Pablo Zoido y participantes de seminarios internos.

Contribuyeron con su tenaz labor a la preparación del proyecto los siguientes asistentes de investigación: Álvaro Altamirano, María Inés Badin, Fernando Cafferata, José Andrée Camarena Fonseca, Natalia Cámpora, Adelaida Correa Miranda, Laura Di Capua, Pablo González-Domínguez, Melany Gualavisí, Gregory Haugan, Carlos León, Cecilia Regueira, Tomás Plaza Reneses, Mariana Urbina-Ramírez y Esteban Verdugo.

Este libro no podría haberse producido sin el continuo esfuerzo y dedicación del equipo administrativo del Departamento de Investigación y, en particular, de Myriam Escobar-Genes, Elton Mancilla, Aglae Parra, Mariela Semidey, Adela Torrente y Federico Volpino. Pablo Bachelet y Kyle Strand ayudaron con la estrategia de divulgación y comunicación.

Las observaciones y opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los coordinadores del proyecto y a los autores de los capítulos correspondientes y no reflejan en forma alguna las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo ni las de sus directores ejecutivos.

Lista de colaboradores

Verónica Alaimo, ciudadana argentina, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Es especialista de alto nivel de la División de Mercado Laboral del Banco Interamericano de Desarrollo.

Gregory Elacqua, ciudadano estadounidense, tiene un doctorado en Políticas Públicas de la Universidad de Princeton. Es economista principal de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Gianluca Cafagna, ciudadano italiano, tiene un doctorado en Gestión de Asistencia Sanitaria de la Escuela de Estudios Avanzados Sant'Anna de la ciudad de Pisa. Es funcionario adjunto de la División de Salud y Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

Laura Giles Álvarez, ciudadana española, tiene dos maestrías en Desarrollo y Crecimiento Económico de la Universidad Carlos III de Madrid y de la Universidad de Lund. Es una joven profesional del Banco Interamericano de Desarrollo.

Alejandro Izquierdo, ciudadano argentino, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Maryland. Es economista jefe y gerente general a.i. del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Phil Keefer, ciudadano estadounidense, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Washington en St. Louis. Es asesor principal del Departamento de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Matías Martínez Von der Fecht, ciudadano chileno, tiene una Maestría en Política Pública de la Universidad de Chile. Es investigador de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodrigo Moreno-Serra, ciudadano chileno, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de York. Es profesor adjunto del Centro de Economía de la Salud de dicha universidad.

Cinthya Pastor, ciudadana peruana, tiene una maestría en Administración Pública y Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Es economista en el Sector de Infraestructura y Energía del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carola Pessino, ciudadana argentina, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Chicago. Es especialista principal de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo.

Diana Pinto Masís, ciudadana colombiana, tiene un título de doctora en Ciencias sobre Estudios de Población y Salud Internacional de la Universidad de Harvard. Es especialista principal en salud de la División de Salud y Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

Jorge Puig, ciudadano argentino, tiene un doctorado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Ha sido economista invitado del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (e investigador y profesor de economía de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina) durante la preparación del libro. Actualmente se desempeña como investigador y profesor de economía de dicha universidad.

Daniel Riera-Crichton, ciudadano español, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de California en Santa Cruz. Ha sido economista invitado del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo durante la preparación del informe. Actualmente se desempeña como economista en la Oficina del Economista Jefe Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Carlos Scartascini, ciudadano argentino, tiene un doctorado en Economía de George Mason University. Es economista principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tomás Serebrisky, ciudadano argentino, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Chicago. Es asesor económico del Sector de Infraestructura y Energía del Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodrigo Serrano-Berthet, ciudadano argentino, tiene un doctorado en Política Pública del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Es especialista principal en seguridad ciudadana de la División de Servicios de Innovación Orientada al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ancor Suárez-Alemán, ciudadano español, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Es economista en el Sector de Infraestructura y Energía del Banco Interamericano de Desarrollo.

Razvan Vlaicu, ciudadano estadounidense, tiene un doctorado en Economía de Northwestern University. Es economista de alto nivel del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Guillermo Vuletin, ciudadano argentino, tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Maryland. Ha sido economista líder del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo durante la preparación del informe. Actualmente se desempeña como economista de alto nivel en la Oficina del Economista Jefe Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

1 El gasto público: de más a mejor

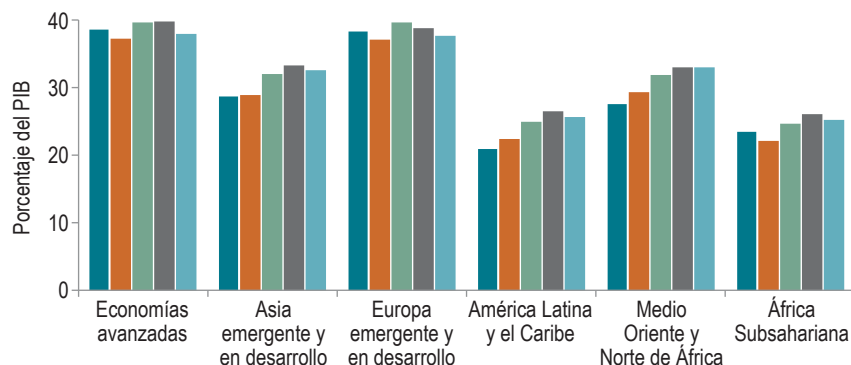
Desde comienzos de la década de 1990, el rol de los gobiernos y su participación en la economía han aumentado de manera sostenida en todo el mundo. Las razones típicas de gasto público en relación con el producto interno bruto (PIB) se han incrementado de alrededor de un 5% a comienzos de los años noventa a cerca de un 22% en 2018. La participación del gobierno en el mundo desarrollado es casi dos veces superior a la de los países en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe (40% vs. 20% del PIB, respectivamente). El último auge de las materias primas de la década de 2000 amplió el tamaño de la participación pública a un 25% en América Latina y el Caribe en su conjunto, y a un 30% en ALC-7 (las siete economías regionales más grandes) más los productores de materias primas. Además, después de la gran recesión ocurrida en Estados Unidos y de sus repercusiones en el mundo en desarrollo, numerosos países de la región siguieron políticas expansivas intentando impulsar la demanda agregada. Sin embargo, muchas de estas políticas, consideradas contracíclicas en su momento, generaron subas permanentes del gasto, sobre todo a través de un aumento de los salarios y de las transferencias, que son muy difíciles de revertir.

Esta tendencia al alza del gasto plantea la pregunta de cuán amplia debería ser la participación del gobierno en la economía. La respuesta depende de un conjunto de aspectos que abarcan desde lo ideológico y lo económico hasta lo demográfico. Sin embargo, un factor determinante clave es el nivel de desarrollo económico de un país, que suele calcularse según el PIB per cápita. En pocas palabras —y siguiendo la llamada ley de Wagner—, a medida que aumenta el PIB per cápita, el gasto público tiende a elevarse, tanto en el margen extensivo (aparecen actividades y servicios nuevos) como en el margen intensivo (se amplían las actividades y servicios existentes).

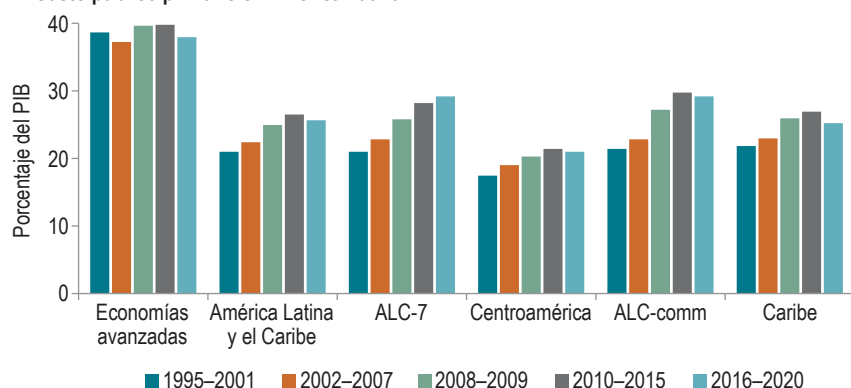
Si se observa el pasado más reciente, desde mediados de los años noventa, la rapidez del crecimiento del gasto público ha sido muy heterogénea en

Gráfico 1.1 Gasto público en las dos últimas décadas

A. Gasto público primario, por región



B. Gasto público primario en América Latina



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del WEO (FMI).

todas las regiones y grupos de países del mundo (véase el gráfico 1.1, paneles A y B). Concretamente, como se muestra en el gráfico 1B, el gasto público ha aumentado relativamente rápido en las economías de América Latina y en las economías con grandes sectores exportadores de materias primas, en comparación con las economías de Centroamérica y el Caribe. Por ejemplo, ALC-7 y los grandes países exportadores de materias primas han incrementado el gasto público del 20% al 30% del PIB en promedio.

¿Este crecimiento del gasto público amenaza la sostenibilidad fiscal? No necesariamente. De hecho, algunos de los países con el gasto público más alto del mundo, como las economías escandinavas, tienen elevados niveles de gasto público y también altos estándares para la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, como deja de manifiesto claramente la historia de América Latina y el Caribe, los incrementos del gasto público, sobre

Cuadro 1.1 Preferencia por gasto público vs. sostenibilidad fiscal

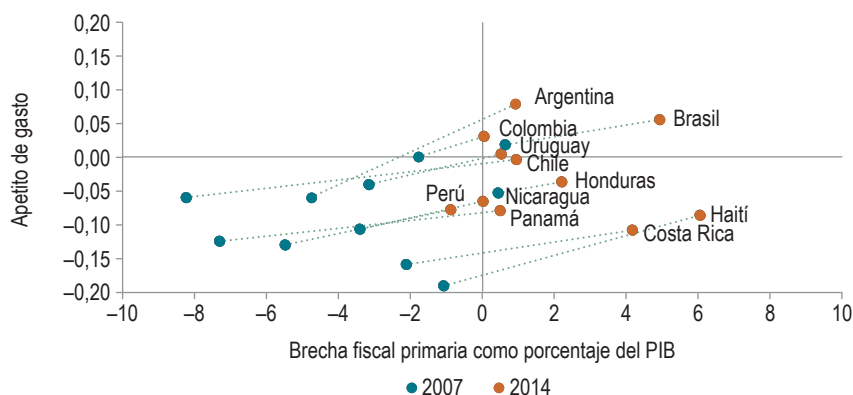
		Sostenibilidad fiscal	
		Sostenible	No sostenible
Preferencia por el gasto público	<i>Preferencia alta</i>	Liberal en las preferencias y fiscalmente sólida	Liberal en las preferencias y fiscalmente “exuberante”
	<i>Preferencia baja</i>	Conservador en las preferencias y fiscalmente sólida	Conservador en las preferencias y fiscalmente “exuberante”

todo durante los buenos tiempos, con frecuencia han obligado a los países a ajustarse drásticamente en tiempos difíciles, lo que produce un patrón procíclico hoy en día bien conocido.¹ El cuadro 1.1 clasifica las sociedades en dos dimensiones: si tienen una preferencia alta o baja por el gasto público, y cuáles son las instituciones que las hacen fiscalmente sólidas o fiscalmente “exuberantes” y eventualmente insostenibles si no se aplica un control. En general, el problema reside en los países que se ubican en el cuadrante superior derecho del cuadro 1.1: aquellos que tienen una mayor preferencia por el gasto pero carecen de las instituciones o de los acuerdos nacionales necesarios para que este gasto sea sostenible.

Un mayor gasto público: ¿a qué precio?

Durante la última década, ¿el aumento del gasto público se ha producido a expensas de la sostenibilidad fiscal? Según el gráfico 1.2, la respuesta es un sí rotundo. En el eje X se muestra la “brecha fiscal”, que depende de un enfoque de evaluación de la sostenibilidad de la deuda. Un valor positivo señala que el superávit primario observado es inferior al superávit requerido para estabilizar la razón deuda/PIB (es decir, hacen referencia a problemas de sostenibilidad fiscal). Por otro lado, un valor negativo indica que el superávit primario observado es mayor que el superávit requerido para estabilizar la razón deuda/PIB (es decir, advierte la existencia de espacio fiscal). El eje Y ilustra el llamado “apetito por el gasto”, que es un valor aproximado de las preferencias del gasto público después de controlar por el grado de desarrollo (es decir, la ley de Wagner). Los valores positivos indican una preferencia alta por el gasto público, dado que la razón del gasto en relación con el PIB que se observa se sitúa por encima del nivel pronosticado según el grado de desarrollo de un país. Por otro lado,

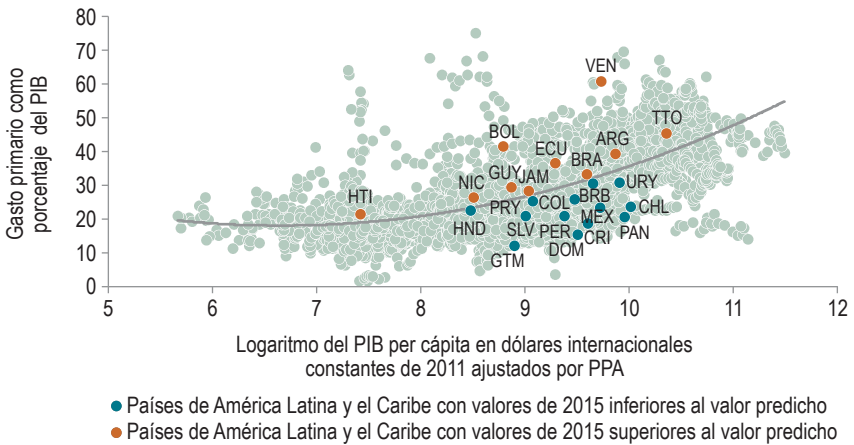
¹ Véanse Talvi y Végh (2005); Kaminsky, Reinhart y Végh (2004); Frankel, Végh y Vuletin (2013) y Végh y Vuletin (2015), para un debate sobre la política fiscal procíclica de los países en desarrollo.

Gráfico 1.2 Preferencia y sostenibilidad fiscal, 2007–14

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del WEO (FMI).

los valores negativos indican una preferencia baja por el gasto público, dado que las razones gasto/PIB observadas se sitúan por debajo de las razones pronosticadas en función del grado de desarrollo. En otras palabras, los cuatro cuadrantes del gráfico 1.2 son similares a los del cuadro 1.1. Con fines ilustrativos, el gráfico 1.2 muestra la situación de los países de América Latina y el Caribe para los cuales estos datos están disponibles tanto en 2007 (el año anterior a la crisis global, marcado en azul) como en 2014 (marcado en rojo). Una imagen vale mil palabras. Entre 2007 y 2014 todos los países experimentaron una transición, desplazándose hacia el cuadrante superior derecho, lo que significa que una mayor preferencia por el gasto público ha aumentado las preocupaciones acerca de la sostenibilidad fiscal. Como es natural, no todos los países evolucionaron de la misma manera. Mientras que Colombia ha incrementado su gasto público de forma moderada y ha modificado apenas su brecha fiscal, Argentina “viajó” una larga distancia en términos de su apetito por el gasto público (que, para ser precisos, se ha desplazado desde un nivel bajo de preferencia de gasto, de acuerdo con su grado de desarrollo, hacia un nivel alto), así como también en cuanto a su mayor exposición a las preocupaciones a propósito de la sostenibilidad fiscal.

¿Significa esto que todos los países de la región tienen que pensar en recortar su gasto? No necesariamente. Numerosos países de la región todavía gastan menos que el nivel pronosticado según su grado de desarrollo, medido por sus niveles de PIB per cápita. El gráfico 1.3 —un testimonio de la ley de Wagner— así lo demuestra. Varios países, como Guatemala y El Salvador, actualmente tienen niveles de gasto público inferiores a los pronosticados

Gráfico 1.3 La ley de Wagner para América Latina y el Caribe

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del WEO (FMI) e Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial).

de acuerdo con su nivel de desarrollo. En estos casos, puede que a los países les convenga proporcionar una gama más amplia de servicios públicos.

Hay dos mensajes clave que se desprenden de este análisis:

1. Algunos países de la región gastan más de lo que señala su grado de desarrollo sin contar con las instituciones fiscales necesarias para que estos niveles de gasto sean sostenibles a largo plazo. Estos países tienen que proceder a hacer ajustes. En principio, no hay nada malo en satisfacer las demandas de un mayor gasto, siempre y cuando no comprometa el crecimiento y se vea acompañado de impuestos más altos y otras instituciones fiscales que garanticen la sostenibilidad. Aumentar el gasto público sin instituciones para la sostenibilidad es un tipo de política que a menudo genera crisis que deshacen todo lo bueno proporcionado por un mayor gasto público o que pueden generar largos y costosos procesos de ajuste.
2. Si algo aporta la experiencia de los países de América Latina de acuerdo con el gráfico 1.2, es que los países con niveles de gasto inferiores a los pronosticados para su grado de desarrollo deberían abstenerse de aumentar el gasto si no han planificado de manera sostenible cómo pagar por él. Desde luego, esto no significa que no se debería llevar a cabo un análisis exhaustivo de la necesidad de más y mejores servicios públicos, pero esto debe ir acompañado de instituciones de sostenibilidad que permitan pagar el incremento del gasto no solo en los buenos tiempos sino también en los malos.

A la luz de las crecientes preocupaciones a propósito de la sostenibilidad fiscal y de los niveles de deuda, varios gobiernos de la región están procediendo a hacer ajustes (y seguirán haciéndolo). Sin embargo, la manera en que estos ajustes se producen, tanto en términos de su tamaño como de su composición, serán clave para el futuro de la región. No todos los ajustes son iguales, es decir: los recortes globales del gasto pueden producir resultados bastante diferentes de los recortes cuidadosamente planificados que resuelven problemas de ineficiencia en el sector público. Los ajustes mal planificados, como en el caso de las grandes caídas de la inversión pública, podrían poner en peligro las perspectivas de crecimiento de la región. Los grandes recortes de las transferencias públicas podrían barrer las conquistas sociales logradas durante los años buenos y, en algunos casos, volver a provocar tensiones sociales generalizadas. Este libro analiza las ineficiencias del gasto público de manera detallada, desde las ineficiencias técnicas hasta la asignación y la focalización de ineficiencias —así como los aspectos de economía política implícitos— con la esperanza de proporcionar una hoja de ruta para un gasto inteligente con instituciones más adecuadas y duraderas que pregonan eficiencia para el futuro de la región.

Pero incluso si los recortes no fueran necesarios desde la perspectiva de la sostenibilidad —privilegio de unos pocos países de la región—, los gobiernos deberían, no obstante, combatir las grandes ineficiencias en el gasto público. Una preocupación clave de numerosos países de América Latina es que al llegar a la etapa de desarrollo de ingreso medio, los ciudadanos comienzan a demandar nuevos y mejores servicios, lo cual abarca desde el acceso a una educación terciaria de alta calidad hasta una mejor atención médica. Sin embargo, en el contexto de un crecimiento escaso, hay poco margen para aumentar el gasto para satisfacer estas demandas; al contrario, los gobiernos tienen que hacer más con los mismos recursos. Esto significa obtener mejoras de la eficiencia en numerosos ámbitos del gobierno de manera que se puedan liberar recursos y que puedan utilizarse para satisfacer nuevas demandas.

Aun cuando los países planifican un incremento del gasto —como sería el caso en que las razones gasto público/PIB descienden, de acuerdo con lo sugerido por la ley de Wagner—, es importante centrarse en las mejoras de eficiencia. Normalmente, los países con bajos niveles de gasto para su etapa de desarrollo encuentran dificultades para aumentar los impuestos con el fin de financiar incrementos del gasto. Por lo general, sus ciudadanos no están dispuestos a pagar impuestos más altos, dado que no creen que los gobiernos gastarán esos recursos adicionales de manera eficiente proporcionándoles los servicios que ellos necesitan. Por lo tanto, una

condición previa para aumentar los impuestos y elevar el gasto parece ser la capacidad del gobierno para prestar servicios eficientes y no malgastar. Puede que los ciudadanos que confían en sus gobiernos estén dispuestos a pagar por los servicios, particularmente aquellos que tardan más tiempo en producirse, como en el caso de la educación o la infraestructura (véase el capítulo 10).

Composición del gasto público

El enfoque más habitual para analizar la participación del sector público en la economía consiste en centrarse en el nivel del gasto público. Este enfoque también se utiliza para responder preguntas acerca de la sostenibilidad del gasto público, o cómo se financia este, así como también sobre asuntos relacionados con las demandas sociales de bienes públicos. Sin embargo, un enfoque menos explorado pero igualmente relevante para complementar el análisis se centra en la composición del gasto público. El marco basado en el monto del gasto puede arrojar luz sobre las preferencias de las personas a favor del gasto público y el tamaño del gobierno. Sin embargo, proporciona escasa información acerca de qué gastos se priorizan, o cómo se combinan para alcanzar los objetivos de eficiencia y equidad. El nivel del gasto total no indica si un gobierno invierte mucho o poco, si sigue activamente una política redistributiva o si gasta más en salud, educación o infraestructura. Tampoco indica si el gasto en los empleados públicos es elevado, si los jubilados reciben una pensión razonable o si el dinero se gasta de manera adecuada en programas para reducir la pobreza.

A fin de estudiar la composición del gasto público, es necesario clasificar el gasto. Hay dos clasificaciones ampliamente utilizadas que distinguen los componentes del gasto por su función o su fin y por características económicas. La primera se denomina clasificación funcional del gasto público y desglosa el gasto total en categorías como atención médica, educación y defensa. La segunda lleva el nombre de clasificación económica del gasto y divide el gasto total en gasto corriente y gasto de capital. Normalmente, la literatura observa los factores determinantes de la composición del gasto público basándose en la primera clasificación. En una contribución interesante, Shelton (2007) prueba la relevancia de varias hipótesis importantes sobre los factores determinantes del gasto público recurriendo a una doble desagregación: i) por categorías de gasto (salud, educación y defensa) y ii) por nivel de gobierno (central y local). Los resultados sugieren que gran parte del gasto asociado con una mayor apertura comercial no se encuentra en categorías que aseguran explícitamente

contra el riesgo, y hay evidencia de que tanto el acceso político como la desigualdad del ingreso influyen en el alcance de la seguridad social. Sin embargo, hasta la fecha se ha hecho poco para analizar los factores determinantes de la composición del gasto público mediante la perspectiva de la clasificación económica. Este capítulo intenta zanjar esa brecha examinando las tendencias de gasto público corriente versus el gasto de capital y factores sus determinantes, lo que incluye algunas variables novedosas, como la confianza en el gobierno.

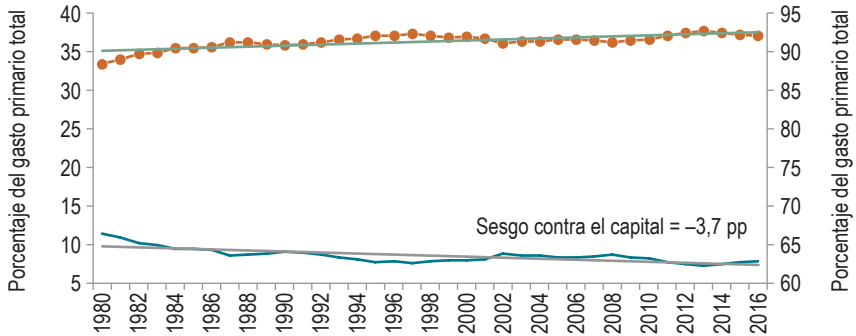
Actualidad vs. futuro: gasto corriente vs. gasto de capital

Durante las últimas dos décadas, la composición del gasto público se ha mantenido prácticamente constante en las economías industrializadas, mientras que ha cambiado drásticamente en las economías en desarrollo. El gráfico 1.4 recoge la evolución del porcentaje de gasto corriente y gasto de capital en el gasto total primario desde 1980 y exhibe claramente un sesgo creciente contra el gasto de capital en las economías en desarrollo. Un sesgo en contra del gasto de capital se puede definir como una disminución del porcentaje del gasto de capital en el gasto primario total a lo largo del período bajo consideración. Teniendo presente esta definición, se puede apreciar que en las economías desarrolladas el gasto de capital perdió 3,7 puntos porcentuales (de un 11,5% del gasto total a un 7,8%) en relación con el gasto corriente (gráfico 1.4A), mientras que en las economías en desarrollo el gasto de capital perdió más del doble de ese monto, llegando al 8,5% (de un 32,1% a un 23,5%, véase el gráfico 1.4B). Resulta curioso que este sesgo en contra del gasto de capital se produjo a pesar de que hubo aumentos considerables del gasto primario como porcentaje del PIB, lo que podría haber proporcionado suficiente margen para incrementar el gasto social y otros gastos corrientes, sin recortar notablemente el porcentaje del gasto de capital. Esto implica una decisión consciente para priorizar los gastos actuales por encima de las inversiones para construir el futuro. En pocas palabras, la actualidad le gana al futuro.

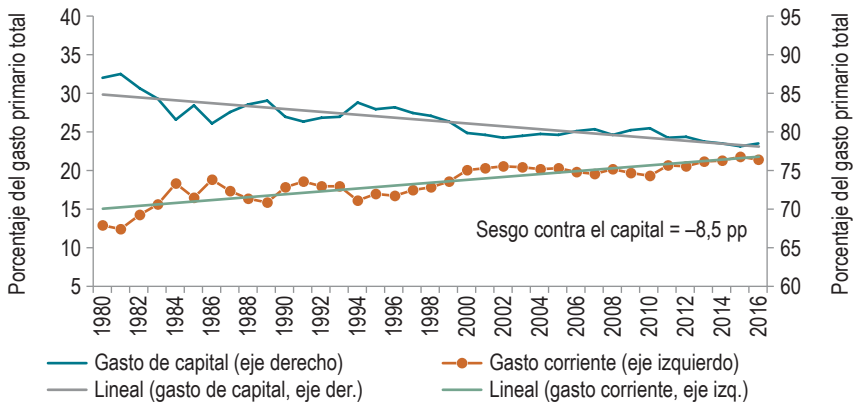
El sesgo contra el gasto de capital también se puede medir como la diferencia entre el porcentaje del gasto de capital en el gasto total en cada momento del tiempo y el que regía en 1980 (véase el gráfico 1.5). Hay dos períodos en los que el porcentaje de gasto de capital se vio particularmente afectado: a comienzos de los años ochenta, cuando el shock de la tasa de interés desatado por el Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos Paul Volcker sumió a numerosos países en desarrollo en una crisis de la deuda, sobre todo en América Latina y el Caribe, y a finales de

Gráfico 1.4 Evolución de la composición del gasto público, clasificación económica (porcentaje del gasto primario total)

A. Economías desarrolladas



B. Economías en desarrollo



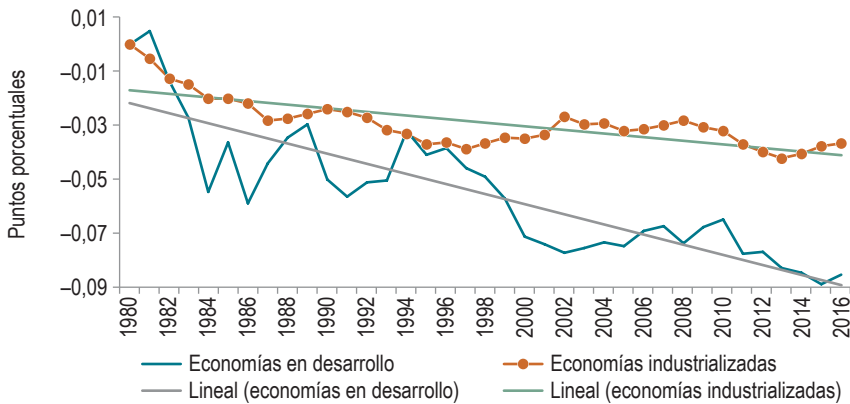
Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

Notas: El gasto de capital real del gobierno se define como la formación bruta de capital fijo del gobierno general. El gasto corriente real del gobierno se define como el gasto corriente del gobierno general neto del pago de intereses. El gasto total se define como la suma del gasto de capital y del gasto corriente. Las variables están deflactadas por el deflactor del PIB. El sesgo se define por la variación absoluta del porcentaje del gasto de capital entre 2016 y 1980.

los años noventa, cuando la crisis rusa contagió a la mayoría de los mercados emergentes.² Cabe señalar que este sesgo nunca se recuperó en tiempos normales, lo que implica no solo que se trata de un problema

² En el capítulo 2 se sostiene que los ajustes mediante recortes del gasto de capital durante los malos tiempos es la política preferida de los mercados emergentes, a pesar sus consecuencias a corto y a largo plazo. Sin embargo, este mecanismo de ajuste —y la histéresis que lo acompaña— parece ser el instrumento preferido (o inevitable) también durante las crisis. Este comportamiento se exagera cuando las instituciones son débiles y adquieren relevancia los problemas de economía política, como las elecciones.

Gráfico 1.5 Evolución del sesgo contra el gasto de capital medido como la diferencia entre el porcentaje actual del gasto de capital en el gasto primario total y el que regía en 1980



Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

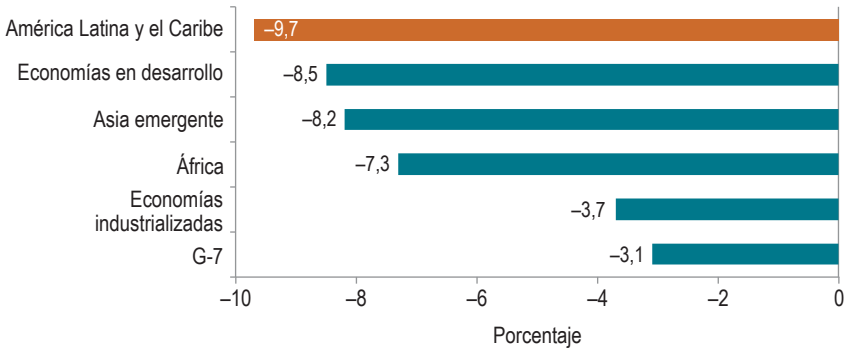
Nota: El gasto de capital público real se define como la formación de capital fijo bruto del gobierno general. El gasto corriente real del gobierno se define como el gasto corriente del gobierno general neto del pago de intereses. El gasto total se define como la suma del gasto de capital y el gasto corriente. Las variables están deflactadas por el deflactor del PIB.

generado por un manejo cíclico sino que los períodos de crisis pueden ser particularmente relevantes.³

Este sesgo contra los gastos de capital es particularmente costoso por dos motivos: los multiplicadores del gasto de capital son más grandes que los multiplicadores del gasto corriente y, por lo tanto, amplifican los costos del producto en los malos tiempos (véase el capítulo 2); puede conducir a un menor crecimiento a largo plazo, en la medida en que el capital público complementa al capital privado. Por lo tanto, el apetito de inversión privada, un motor clave del crecimiento, puede ser bajo cuando la provisión de capital público, por ejemplo, caminos o puertos, no es suficiente.

Un análisis realizado en diferentes regiones revela que este sesgo contra el gasto de capital es generalizado (véase el gráfico 1.6). Sin embargo, el mayor sesgo es el de los países de América Latina y el Caribe (-9,7 puntos porcentuales). Asia emergente y África presentan un sesgo de -8,2 y -7,3, respectivamente. Cuando se tiene en cuenta el sesgo para los países individuales de la región, con la excepción de Haití, Panamá, Bolivia, Bahamas y Ecuador, la mayoría ha penalizado el gasto de capital en las últimas décadas (véase el gráfico 1.7)

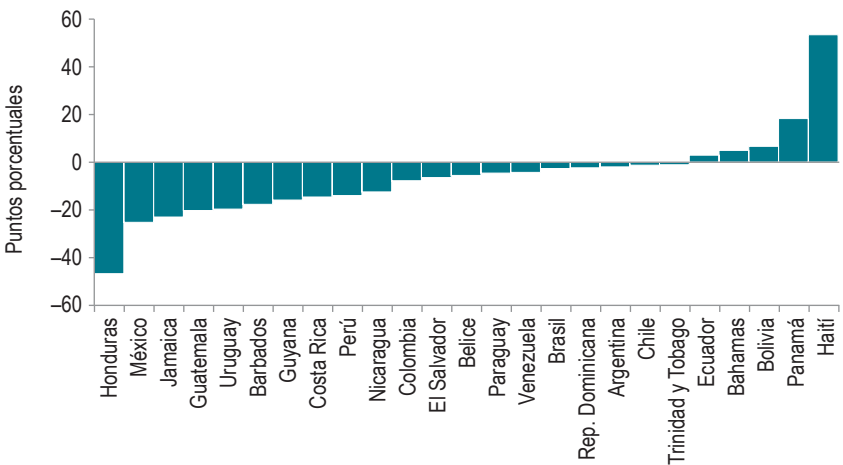
³ Véase Ardanaz e Izquierdo (2017) para un debate reciente sobre el manejo cíclico del gasto público.

Gráfico 1.6 Sesgo contra el gasto de capital, por regiones

Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

Nota: El sesgo está definido por la variación absoluta del porcentaje del gasto de capital en el gasto total entre 2016 y 1980.

Se puede argumentar que este sesgo tiene que ver con los porcentajes, no con los niveles; a medida que las economías de América Latina y el Caribe han crecido con el tiempo, puede que el gasto de capital per cápita se haya elevado a pesar de que su porcentaje en el presupuesto ha disminuido. Este argumento es verdadero en los países industrializados y en el mundo en desarrollo en su conjunto, pero no en América Latina. A

Gráfico 1.7 Sesgo contra el gasto de capital, por países de América Latina y el Caribe

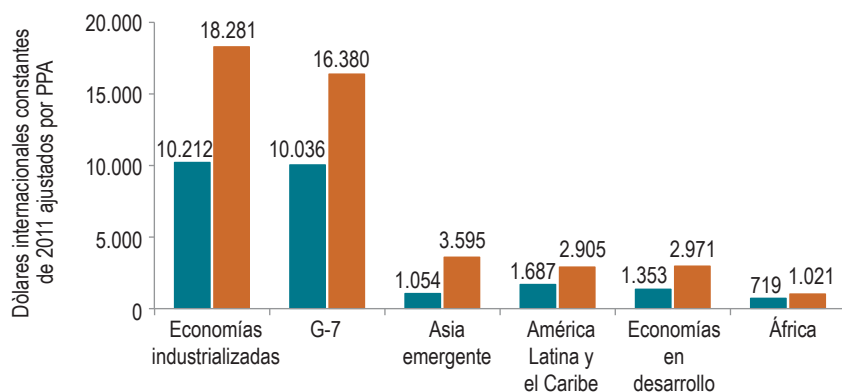
Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

Nota: Definido por la variación absoluta del porcentaje del gasto de capital en el gasto total entre 2016 y 1980.

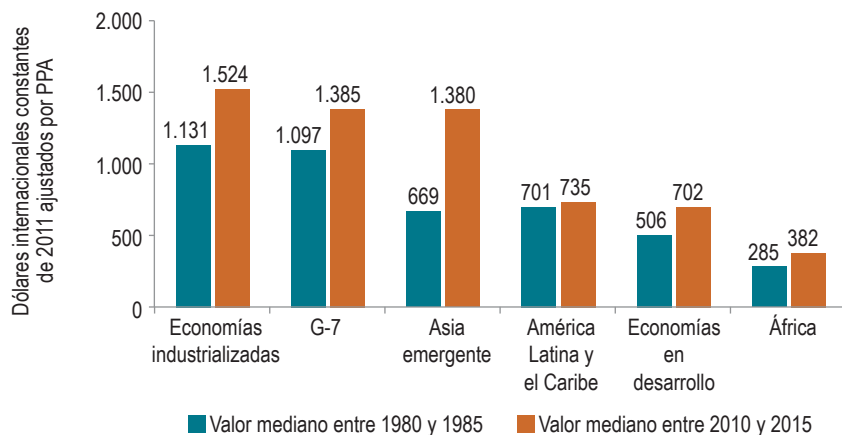
comienzos de los años ochenta, los países desarrollados ostentaban un promedio de US\$10.212 (ajustados según la paridad del poder adquisitivo, PPA) en gasto corriente por persona (véase el gráfico 1.8A) y US\$1.131 en gastos de capital (gráfico 1.8B). Actualmente desembolsan US\$18.281 y US\$1.524, respectivamente. Esto representa un aumento del 79% en el gasto corriente y del 35% en el gasto de capital, ambos en términos per cápita. Por otro lado, los países en desarrollo destinaron US\$1.353 por persona en gastos corrientes y US\$506 en gastos de capital entre 1980 y 1985. Actualmente, las cifras ascienden a US\$2.971 y US\$702, respectivamente.

Gráfico 1.8 Composición del gasto público por clasificación económica y por región (en términos reales y per cápita para 1980–85 y 2010–15)

A. Gasto corriente per cápita



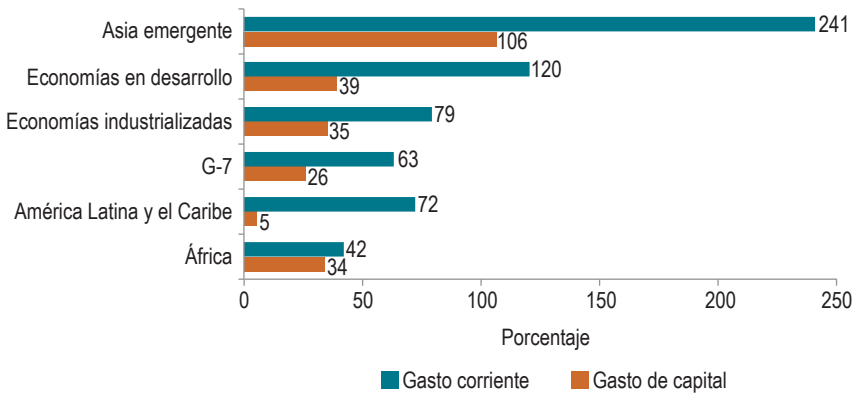
B. Gasto de capital per cápita



Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

Nota: Cada barra muestra el valor mediano en el periodo.

Gráfico 1.9 Gasto corriente y gasto de capital, por región (tasas de crecimiento entre 2010-15 y 1980-85)



Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

Por lo tanto, aumentaron el gasto corriente per cápita en un 120% y el gasto de capital per cápita en un 39% (gráfico 1.9). Sin embargo, el cuadro es bastante diferente para América Latina y el Caribe; en efecto, la región es la que más ha penalizado el gasto de capital per cápita. A comienzos de los años ochenta, los países de América Latina y el Caribe tenían un promedio de US\$701 en gastos de capital per cápita, aproximadamente lo mismo que gastan hoy en día (US\$735). Sin embargo, América Latina ha conseguido aumentar el gasto corriente per cápita un 72% —de US\$1.687 a US\$2.905—, es decir, en proporciones muy parecidas al resto del mundo.

Factores determinantes de la composición del gasto público

La literatura económica ha intentado arrojar luz sobre los factores determinantes de la composición del gasto público, particularmente para la clasificación funcional del gasto, destacando numerosas variables explicativas que comprenden factores económicos, políticos, institucionales y demográficos. Muchos de estos factores se analizan aquí para determinar su relevancia en la composición económica del gasto, pero también se estudian otros muchos factores nuevos, que son relevantes para la clasificación económica. Por lo tanto, cuáles son los factores que contribuyen a determinar las tendencias de la composición económica examinadas en este capítulo (Izquierdo, Puig et al., 2018c). La variable dependiente es el porcentaje del gasto de capital en el gasto primario total. En el cuadro 1.2 se presentan dos especificaciones principales. La primera aplica regresiones individuales entre el porcentaje del gasto de capital y cada variable

Cuadro 1.2 Factores determinantes de la composición del gasto público
(variable dependiente: porcentaje del gasto de capital en el gasto primario total)

	Sostenible	Coefficiente Gini	Stock de capital inicial	Apertura comercial	Índice de democracia electoral	Corrupción	Ideología (izquierda)	Reglas fiscales	Dependencia de la población
Modelo básico	-	-	-	-	-	-	0	-	-
Modelo pleno	0	-	-	+	-	0	0	-	-

Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

Nota: El modelo 1 regresiona cada variable explicativa una por una. El modelo 2 las regresiona todas juntas. Los dos modelos son estimaciones que incluyen los efectos fijos.

explicativa, controlando por efectos fijos (modelo básico). La segunda es básicamente una regresión conjunta que incluye todas las variables explicativas, controlando también por efectos fijos (modelo pleno). La muestra abarca 120 países (98 países en desarrollo y 22 desarrollados, siguiendo la clasificación de Frankel, Végh y Vuletin, 2013) desde 1980 hasta 2016.

La ciclicidad

Entre los factores económicos que pueden contribuir a explicar la composición del gasto público, un candidato natural es el ciclo económico. En los países procíclicos (es decir, que siguen políticas que tienden a profundizar el ciclo), la ciclicidad puede influir en la composición económica del gasto en la medida en que cada tipo de gasto muestra diferentes comportamientos cíclicos. Durante los malos tiempos, por ejemplo, el gasto de capital se utiliza para ajustar, mientras que durante los buenos tiempos, el gasto corriente aumenta mucho más que el gasto de capital (Ardanaz e Izquierdo, 2017). A largo plazo, este patrón naturalmente sesga la composición a favor del gasto corriente, de modo que en los países más procíclicos se podría esperar un porcentaje del gasto de capital menor.

La ciclicidad está asociada con un menor porcentaje del gasto de capital en el modelo básico, pero no en el modelo más grande. El grado de ciclicidad se mide por el coeficiente de correlación entre el componente cíclico del PIB y el componente cíclico del gasto total, utilizando una ventana a lo largo de 10 años. Dicho esto, el hecho de que las reglas fiscales también se incluyan en el modelo pleno puede minimizar el rol de la ciclicidad. Esto sería lo que ocurre cuando los gobiernos utilizan el gasto de capital para ajustarse en tiempos difíciles con el fin de cumplir con la regla fiscal, si los ahorros previos no bastan.

El stock de capital

El *stock* de capital inicial también podría influir en las decisiones sobre la composición del gasto público. Los *stocks* de capital iniciales más bajos pueden generar más gastos de capital dado que el capital es altamente productivo en niveles muy bajos, debido a los retornos marginales decrecientes del gasto de capital. Por lo tanto, cuando los niveles de *stock* de capital son más bajos, el porcentaje del gasto de capital en el gasto total podría ser mayor.

De acuerdo con esta predicción teórica, las regresiones muestran que un *stock* de capital inicial grande reduce el porcentaje del gasto de capital. La medida utilizada aquí es el *stock* de capital a precios nacionales constantes proporcionados por las Penn World Tables. Esta conclusión es relevante, puesto que los países de América Latina y el Caribe presentan los niveles más bajos de *stock* de capital después de África. Si dichos países se comportaran como el resto de la muestra, el porcentaje del gasto de capital en la región sería más alto —y no más bajo— dados sus bajos *stocks* de capital iniciales.

La desigualdad

Los factores que reflejan la distribución del ingreso, como el coeficiente de Gini, también son pertinentes, puesto que la desigualdad en el ingreso antes de impuestos puede generar una fuerte demanda de políticas redistributivas (Romer, 1975) y, por ende, un mayor gasto social.⁴ Por lo tanto, una medida de la desigualdad como el coeficiente de Gini puede estar negativamente asociada con el porcentaje del gasto de capital en el gasto total.

Los resultados confirman que la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, reduce la participación relativa del gasto de capital. Es muy posible que esta conclusión explique parte del sesgo observado en contra del gasto de capital en América Latina y el Caribe, dado que la región es la más desigual del mundo.

La apertura

La apertura a los mercados internacionales también puede ser un factor determinante clave de la composición del gasto. Los países que están más integrados a nivel internacional se enfrentan a una mayor volatilidad interna

⁴ Véanse Meltzer y Richard (1983) y Shelton (2007).

durante los tiempos de turbulencia económica global. Al producirse un giro en los mercados globales, puede que los gobiernos tengan que compensar por este riesgo externo proporcionando seguridad pública bajo la forma de transferencias sociales (Rodrik, 1998), o aumentando el empleo público. Por lo tanto, se esperaría que los países más abiertos gasten más en estas políticas, con lo cual se genera un agregado a los gastos corrientes y se establece una asociación negativa entre la apertura y el porcentaje del gasto de capital en el gasto total. Sin embargo, si los países en desarrollo no tienen buenos mecanismos para realizar transferencias a los perdedores de la reforma, la relación negativa prevista entre la participación relativa del gasto de capital y la apertura podría ser cero, o incluso positiva.

El efecto de la apertura a los mercados internacionales es menos claro, dado que hay señales ambiguas en ambos modelos. La apertura se mide como la suma de las exportaciones e importaciones en relación con el PIB, con datos proporcionados por el Banco Mundial. En el modelo básico, no se encuentra ninguna relación entre la composición del gasto público y la apertura, pero en el modelo más grande emerge una relación positiva, que bien puede señalar la presencia de mecanismos débiles para compensar a los perdedores de las reformas comerciales.

Factores políticos e institucionales

Entre los factores políticos e institucionales, la ideología podría cumplir un papel prominente. Los gobiernos de orientación izquierdista suelen prestar más importancia a la seguridad social y a la atención de salud, mientras que los de orientación derechista favorecen la infraestructura y la defensa (Van Dalen y Swank, 1996). Por lo tanto, se prevé que el porcentaje del gasto de capital será menor en el caso de los primeros.

La corrupción también podría afectar el gasto. Los países corruptos han sido más frecuentemente asociados con un bajo gasto público en educación y salud pública puesto que es más fácil cobrar suculentos sobornos en grandes proyectos de infraestructura o en sofisticados equipos de defensa que en libros de texto o en salarios docentes (Mauro, 1998). Tanzi y Davoodi (1998) sostienen que la corrupción podría aumentar la inversión pública debido a las oportunidades de búsqueda de rentas.

Por último, la democracia puede influir en la composición del gasto público de la misma manera que un votante medio a favor de políticas redistributivas puede presionar para que aumente el gasto corriente (Kotera y Okada, 2017).

De hecho, los sistemas democráticos parecen favorecer el gasto corriente por encima del gasto de capital. La variable utilizada aquí es

el índice de democracia electoral, publicado por el Proyecto V-Dem. Los resultados señalan que el votante medio —participante clave en los resultados democráticos— puede preferir políticas redistributivas y, por lo tanto, demandar un mayor gasto social.

Por otro lado, a partir de la medida de la corrupción proporcionada por el International Country Risk Guide, al contrario de lo que se esperaba, la corrupción castiga el gasto de capital. Sin embargo, en el modelo más grande con otros controles, el coeficiente es cero.

La ideología, medida por datos de la Base de Datos de las Instituciones Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2017, tampoco parece influir en la composición.

Las reglas fiscales

La adopción de reglas fiscales también puede sesgar la composición del gasto público. El principal objetivo de estas reglas consiste en asegurar la sostenibilidad de las cuentas fiscales del gobierno gestionando de manera adecuada el ciclo económico. Por lo tanto, uno de sus objetivos consiste en reducir la prociclicidad o alcanzar la contraciclicidad (es decir, asegurar los ahorros en los buenos tiempos buenos para gastar en tiempos difíciles). Sin embargo, estas reglas no suelen especificar qué tipo de gasto debería aplicarse en las diferentes fases del ciclo. Si el gasto público tiene que ajustarse para cumplir con una regla fiscal —sobre todo dado el desempeño de América Latina y el Caribe en el pasado—, se utilizarán los recortes en el gasto de capital para cumplir con las demandas de la regla. Por lo tanto, las reglas fiscales sin condiciones adicionales sobre la composición del gasto pueden estar asociadas negativamente con el porcentaje del gasto de capital en el gasto total.

Las reglas fiscales constituyen un factor determinante clave de la composición del gasto público y parecen sesgar este último hacia el gasto corriente. Pese a que dichas reglas fiscales se han implementado mayormente en los países industrializados, en la última década los países de América Latina y el Caribe han comenzado a usarlas cada vez más. En este contexto, el diseño de reglas fiscales que protejan la inversión pública, más allá de representar una buena gestión del ciclo económico, se convierte en un asunto crítico en la conformación y eficiencia del gasto público (véase el capítulo 9).

La demografía

Las altas tasas de dependencia de la población —medidas como la suma de los jóvenes (menores de 15 años) y las personas mayores (65 años o más)

en relación con la población total— pueden favorecer el gasto corriente, sobre todo por motivos sociales. Puede que los jóvenes presionen para aumentar el gasto en salud y educación, mientras que las personas mayores pueden preferir incrementos del gasto de salud y seguridad social. Además, en la medida en que las personas mayores no son plenamente altruistas en relación con su progenie, puede que sesguen sus preferencias a favor del gasto corriente en lugar del gasto de capital, que beneficia a las generaciones futuras. Por lo tanto, el porcentaje de personas mayores, así como su altruismo intergeneracional, puede ser un factor determinante en la composición del gasto público (Izquierdo y Kawamura, 2015).

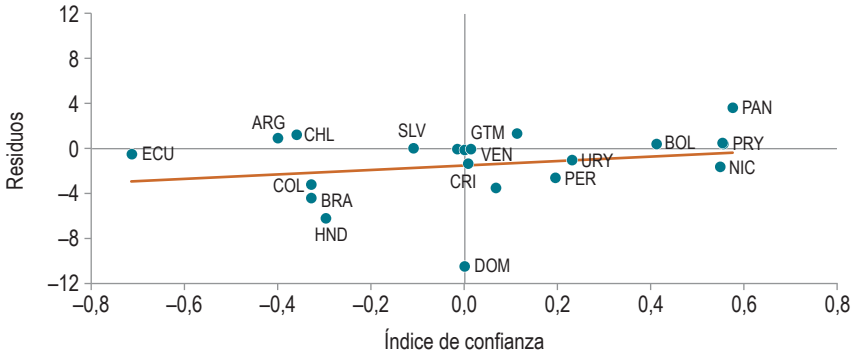
Como es de preverse, las tasas de dependencia de la población se inclinan más por un mayor gasto corriente. Los responsables de las políticas públicas deberían considerar atentamente las implicaciones de esta tendencia; a pesar de que la región actualmente disfruta de un dividendo demográfico, en el futuro cercano este llegará a su fin y los países tendrán que pensar en los efectos de una población que envejece (véase el capítulo 3).

La confianza o su ausencia

La falta de confianza en los políticos es otro factor determinante clave de la composición del gasto público, dado que puede sesgar las preferencias a favor del gasto seguro a corto plazo, en lugar de inclinarlas hacia un gasto inseguro a largo plazo, pero quizá más rentable, como la infraestructura. Por lo tanto, la falta de credibilidad puede llevar a los ciudadanos a pensar “más vale pájaro en mano (transferencias) que cien volando (infraestructura)”.

Debido a la falta de datos sobre la confianza para el conjunto de la muestra, se utilizaron datos de 18 países de América Latina de la base de datos del Latinobarómetro, que mide la confianza de los ciudadanos en los políticos, los gobiernos y las administraciones públicas. En este caso, se usaron los residuales de la regresión general (es decir, la parte del porcentaje del gasto de capital no explicada por todos los demás factores) como la variable dependiente regresionada contra la medida de confianza del Latinobarómetro. Los residuales positivos implican un mayor porcentaje de gasto de capital que el que se deduce de las variables explicativas. Las conclusiones (una relación positiva entre estos residuales y la confianza) respaldan el hecho de que los bajos niveles de confianza pueden generar un sesgo en contra del gasto de capital (véanse el gráfico 1.10 y el capítulo 10).

Por último, los resultados en el modelo más abarcativo siguen siendo robustos ante la inclusión de dos controles más relevantes: el ingreso per cápita y el rol de la inversión privada. Esta última es un control fundamental, porque se puede argumentar que la disminución del porcentaje del

Gráfico 1.10 Sesgo inexplicado y confianza

Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

gasto de capital en el gasto total podría ser el resultado de un aumento de la inversión privada. Para probar esta idea, la inversión privada como porcentaje del PIB también se incluyó en el modelo más grande y resultó ser no significativa. Además, la inversión privada fue reemplazada por las inversiones de las asociaciones público-privadas (APP) como porcentaje del PIB (según lo publicado por el Fondo Monetario Internacional [FMI]), que potencialmente constituyen una mejor medida del efecto de sustitución que la emergencia de las APP podría haber tenido en la inversión pública. Esta variable tampoco es significativa para explicar la caída del porcentaje del gasto de capital.

Implicaciones de políticas

El sesgo contra el gasto de capital se puede explicar mediante varios factores económicos, político-institucionales y demográficos que los responsables de las políticas públicas deberían tener en cuenta cuando consideran la composición del gasto público.

La gestión de la política del gasto público a lo largo del ciclo económico debe tenerse en cuenta, sobre todo porque la desigualdad contribuye a introducir sesgos en la composición a favor del gasto corriente. Por lo tanto, es crucial gestionar cuidadosamente las demandas de gasto redistributivo a lo largo del ciclo, sobre todo durante los buenos tiempos, cuando un “efecto de voracidad” puede aumentar los gastos por encima de la tendencia y hacia un gasto más inflexible (es decir, las transferencias) que puede ser difícil de sostener durante la siguiente etapa del ciclo económico.

Además, los responsables de las políticas públicas deberían centrarse en cómo asignar el gasto a los sectores más rentables, dado el *stock* de capital público. En países con un bajo *stock* de capital público, se debería dar prioridad al gasto de capital, dado que los retornos de este tipo de gastos suelen ser grandes.

Las reglas fiscales no se pronuncian acerca de la composición del gasto público, lo cual plantea el problema de un posible rediseño de las mismas. Aunque el objetivo fundamental de dichas reglas consiste en alcanzar un gasto sostenible a lo largo del ciclo económico, no deberían penalizar la inversión pública durante los malos tiempos. Esta advertencia es particularmente relevante porque actualmente numerosos países de la región están implementando reglas fiscales (véase el capítulo 9).

Dado que la existencia de mayores tasas de dependencia sesga la composición del gasto público a favor del gasto corriente, el actual momento demográfico exige repensar las opciones de políticas para la asignación presupuestaria. Este tema se volverá particularmente relevante a medida que el envejecimiento de la población ponga fin al dividendo demográfico del que ha disfrutado la región. Los responsables de las políticas públicas deben ser proactivos y anticiparse a la demanda futura de gastos corrientes (por ejemplo, jubilaciones) que sesgarán todavía más la composición en contra de la inversión pública (véase el capítulo 3).

Por último, reconstruir la confianza ciudadana en el gobierno es crucial. Las personas de la región no confían en sus gobiernos cuando se trata de que produzcan resultados a largo plazo, lo que los conduce a demandar transferencias que ofrecen una gratificación inmediata. Estos pagos a corto plazo pueden ser menos beneficiosos que las inversiones a largo plazo, como los gastos de capital; sin embargo, los ciudadanos no están dispuestos a creer en promesas cuyos frutos no se cosecharán sino muchos años después.

En América Latina y el Caribe el gasto público ha escalado. Gracias a una tendencia mundial a favor del gasto y al auge inesperado de las materias primas, los gobiernos de la región intentaron gastar para abrirse camino hacia el futuro. Desafortunadamente, la fiesta ha terminado y los responsables de las políticas deben encontrar un camino para asegurar que sus economías sigan creciendo y que sus ciudadanos sean felices de una manera que sea consistente con la sostenibilidad fiscal. La respuesta tradicional a este momento de la verdad ha sido sencillamente recortar el gasto. Este libro sugiere que hay otras salidas. Aun cuando los gobiernos tengan que gastar menos en términos agregados, se podrían proporcionar los mismos servicios, o incluso más, si se encuentran formas de ser más inteligentes con respecto al gasto, de ser más eficientes, y de conseguir que

cada peso invertido cuenta. El primer paso consiste en alcanzar mejores resultados con los mismos recursos o menos. El segundo reside en realizar una mejor asignación, analizando la composición del gasto y encontrando la combinación adecuada de transferencias para satisfacer las necesidades actuales y las inversiones de cara al futuro. Ahora que los gobiernos son más grandes, ha llegado el momento de lograr que sean mejores.

2 El gasto y el ciclo

Este capítulo evalúa como los gobiernos en América Latina y el Caribe gastan a lo largo del ciclo económico. Los economistas predicán sobre la importancia de las políticas de gasto llamadas contracíclicas. Según los preceptos keynesianos básicos, el gasto contracíclico implica gastar menos en los buenos tiempos (para enfriar la economía y permitir que el gobierno aumente sus ahorros gracias al incremento de la recaudación fiscal cobrada de una base impositiva más grande) y ampliar el gasto en los tiempos difíciles (para mitigar la recesión y acelerar la recuperación). Naturalmente, las políticas de gasto contracíclicas contribuyen a estabilizar las fluctuaciones del producto. En contraste, las políticas de gasto procíclicas, que aumentan el gasto en los buenos tiempos y no aplican recortes en los malos tiempos, tienden a amplificar las fluctuaciones del producto y a ocasionar grandes costos sociales, sobre todo afectando a los segmentos más vulnerables de la población. De una manera muy parecida a lo que ocurre con las personas y las familias, los gobiernos no pueden aumentar permanentemente el gasto en los buenos tiempos (a medida que crecen los ingresos fiscales) e incrementar aún más el gasto en tiempos difíciles (para lidiar con la recesión) sin poner en peligro la sostenibilidad de la deuda soberana.

Si bien algunos países en desarrollo han aprendido a ir contra la corriente y a seguir políticas contracíclicas (como ha sido la norma histórica en casi todos los países industrializados), cerca de un 75% de los países en desarrollo sigue practicando el derroche del gasto en los buenos tiempos y, por consiguiente, se ve obligado a recortar el gasto en tiempos difíciles. Como complemento de anteriores trabajos sobre el gasto agregado, en este capítulo se analiza el carácter de la política de gasto en diferentes categorías de gasto. Este ejercicio revela deficiencias estructurales, no solo en el gasto real, el cual en muchos países en desarrollo (incluidos los de América Latina y el Caribe) es procíclico y discrecional, sino también en el diseño de “desestabilizadores” automáticos. En la región, los

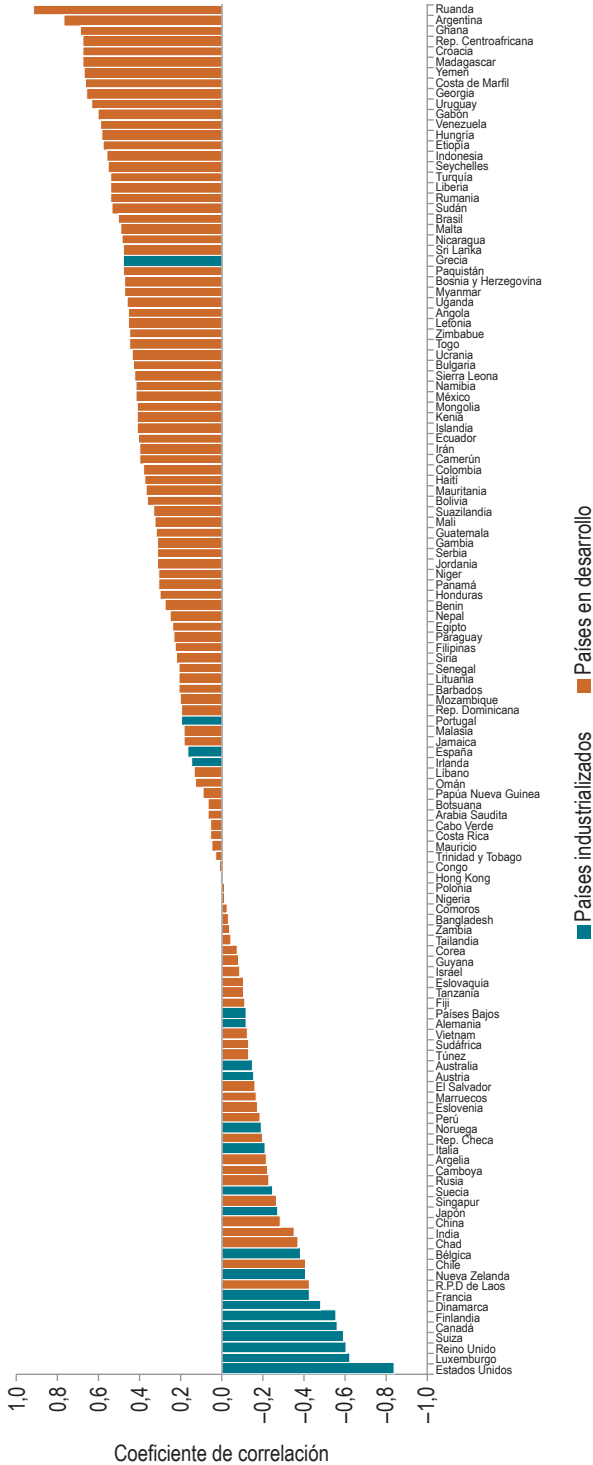
desestabilizadores automáticos no consisten sino en la ausencia de estabilizadores automáticos (sobre todo la falta de seguro de desempleo). Más desconcertante es la existencia de mecanismos automáticos de desestabilización perversos (sobre todo debido a cómo los beneficios individuales de la seguridad social son indexados a lo largo del tiempo en varios países). A su vez, estos factores comprometen la capacidad de los países para estabilizar efectivamente las políticas de gasto y proteger a sus ciudadanos más vulnerables.

En el capítulo se examinan dos categorías clave de gasto en particular: el gasto corriente y el gasto de capital. Los países en desarrollo —incluidos los de América Latina— tienden a incrementar el gasto corriente solo en los buenos tiempos. Estos gastos incluyen partidas como educación y salud, que deberían basarse únicamente en tendencias de largo plazo. Los países solo recortan el gasto de capital en los malos tiempos, cuando tendrían que estar expandiéndolo para sostener la demanda agregada. Este capítulo muestra el impacto diferencial del gasto corriente versus el gasto de capital en el producto, aportando evidencia de que el llamado multiplicador del gasto de capital es mucho mayor que el del gasto corriente. Por lo tanto, las políticas que recortan los gastos de capital en los malos tiempos se equivocan por doble partida, no solo porque dicho gasto debería aumentar en tiempos difíciles, sino también porque el gasto de capital tiene el mayor efecto multiplicador en la actividad económica. Concretamente, la inversión pública genera importantes efectos de producto cuando el acervo de capital público es bajo, lo que suele ocurrir en la mayor parte del mundo en desarrollo. En cambio, en las economías avanzadas, incluso en países en desarrollo que disfrutan de niveles adecuados de *stock* de capital público, los incrementos de la inversión pública tienen escaso efecto en la actividad económica. Por lo tanto, no todos los tipos de gastos de capital son iguales. De hecho, el gasto ineficiente tiene como resultado ningún gasto útil en la práctica. Cuando el gasto público se lleva a cabo de manera eficiente, el tamaño de los multiplicadores del gasto crece. Al contrario, los esfuerzos para subir el gasto sin supervisión institucional en cuanto a la eficiencia pueden tener un efecto nulo en la actividad económica.

¿Cómo gastan los gobiernos a lo largo del ciclo económico?

A partir de datos sobre el gasto entre 1980 y 2016, el gráfico 2.1 muestra la correlación del componente cíclico del producto con los componentes cíclicos y el gasto primario (es decir, excluido el pago de intereses). La diferencia entre los países desarrollados (barras azules) y en desarrollo (barras de color naranja) es llamativa. Una correlación positiva (negativa) indica

Gráfico 2.1 Correlación entre producto y gasto primario total, 1980–2016



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula a partir de los componentes cíclicos del gasto primario total real y el PIB real utilizando datos disponibles entre 1980 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott.

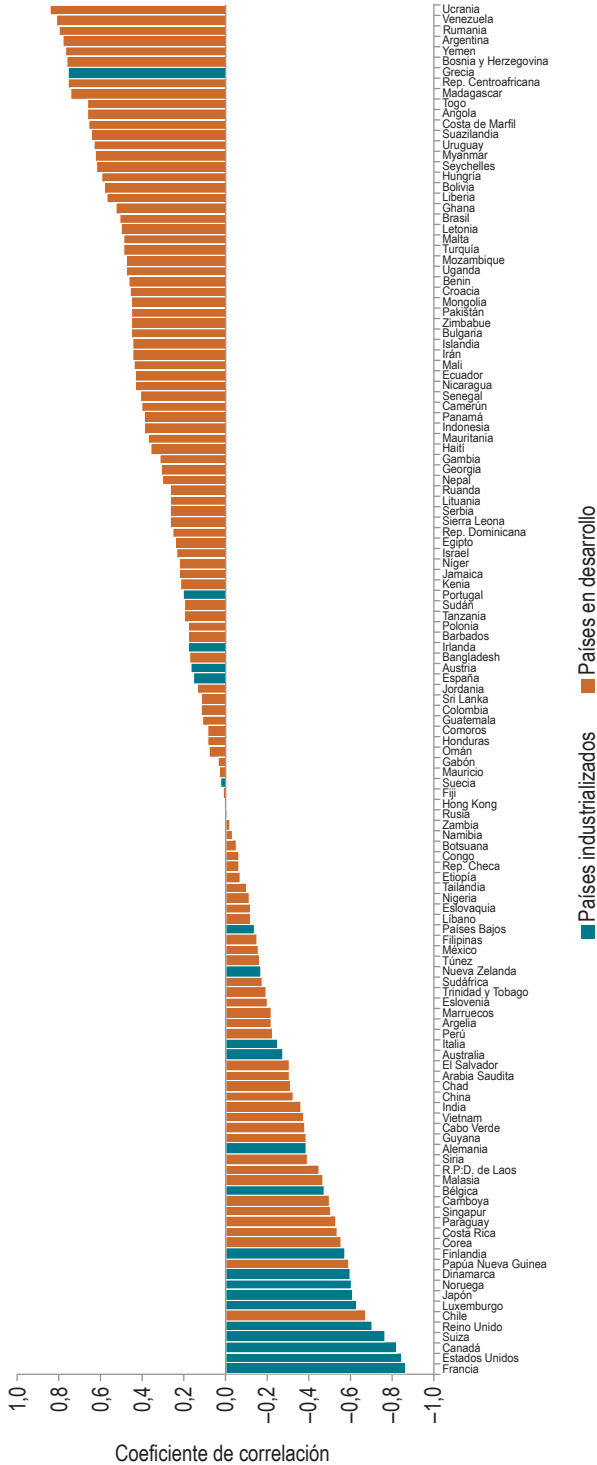
una política de gasto procíclico (contracíclico), a medida que el gasto se desplaza en la misma (opuesta) dirección del producto. Las economías avanzadas han aplicado en su mayoría políticas contracíclicas, y el 80% de los países ha tenido comportamientos contracíclicos. Al contrario, los países en desarrollo (incluidos los países de América Latina y el Caribe) han seguido normalmente, y por lo general, políticas fiscales procíclicas: el 74% de los países lo ha hecho para una correlación promedio y estadísticamente significativa de 0,35.

¿Por qué los gobiernos y los responsables de las políticas públicas (sobre todo en los países en desarrollo) siguen políticas fiscales procíclicas? Las explicaciones tradicionales se centran en dos argumentos principales. El primero apunta a distorsiones políticas y a instituciones débiles. La estrechez de miras de los responsables de las políticas públicas y la presión política para gastar cuando hay recursos disponibles, junto con otros motivos relacionados con la economía política, alientan el gasto público excesivo durante los períodos de auge. La consecuencia inevitable es la necesidad de recortar el gasto en los malos tiempos.

El segundo argumento subraya el efecto del acceso limitado a los mercados internacionales de crédito, sobre todo en los malos tiempos. Si bien varios países están aislados de los mercados internacionales de crédito de manera constante, con frecuencia los países pierden acceso a los mismos o sufren altos diferenciales de la deuda soberana en los malos tiempos porque han gastado de forma ineficiente y se terminan endeudando en exceso durante los buenos tiempos. Por eso, la mayor parte de la literatura sobre el tema plantea que la prociclicidad del gasto es el resultado deliberado de los motores de la economía política y de instituciones débiles, a lo que debe sumarse la ausencia de normas aplicables para contribuir a contener el llamado efecto de voracidad durante los buenos tiempos.

Como consecuencia de las mejoras de la gestión fiscal desde mediados de los años noventa/comienzos de la década de 2000, alrededor de una tercera parte de los países en desarrollo ha podido “graduarse” (para utilizar un término que emplean Frankel, Végh y Vuletin, 2013) de las políticas de gasto procíclicas. El gráfico 2.2 muestra que, después del año 2000, un número importante de países en desarrollo cambió de la política procíclica a la contracíclica. El primer país de América Latina y el Caribe que se “graduó” de la prociclicidad fue Chile a comienzos de los años noventa. Si bien quedó lejos de una victoria por *knock-out* contra la trampa de la prociclicidad, este no obstante notable cambio de políticas estructurales que tuvo lugar entre un número significativo de países en desarrollo fue apoyado por: i) una mejor calidad institucional y tecnócratas que

Gráfico 2.2 Correlación entre producto y gasto primario total, 2000–16



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula a partir los componentes cíclicos del gasto primario total real y el PIB real utilizando datos disponibles entre 2000 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott.

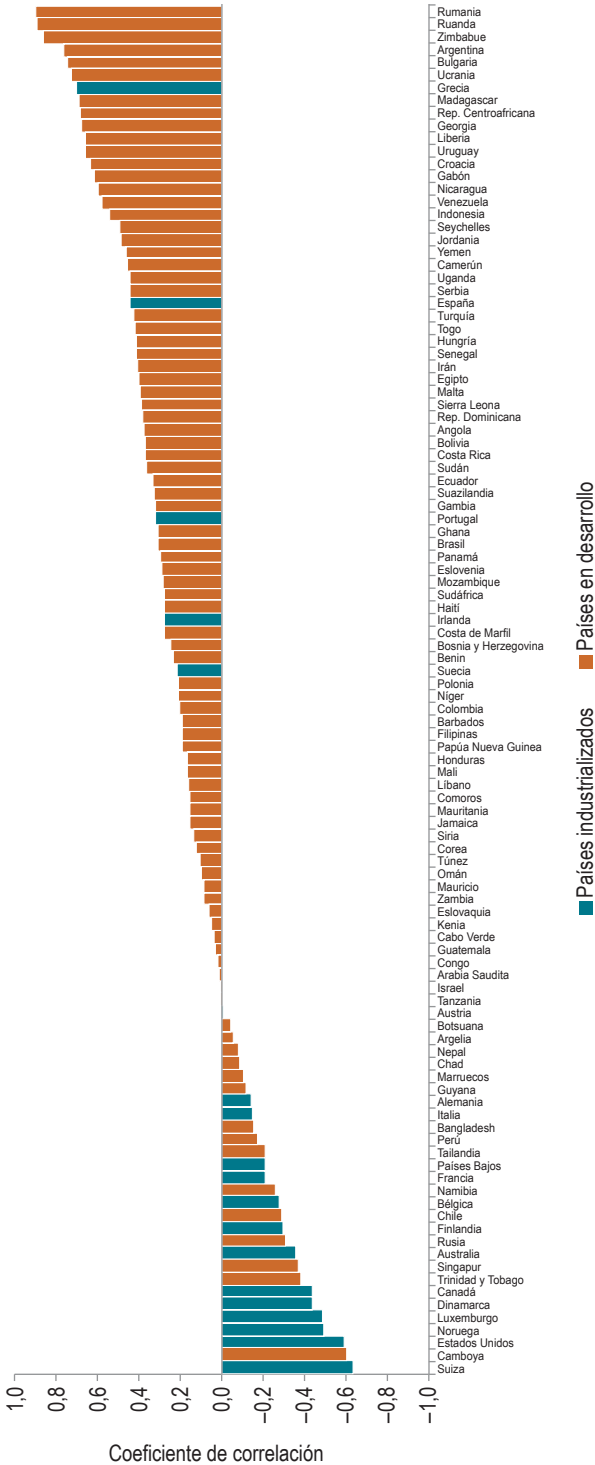
supieron ahorrar durante el auge; ii) más independencia del banco central, que redujo las expectativas de monetización, provocando una mayor prudencia fiscal en los buenos tiempos y la acumulación de grandes amortiguadores de reservas de divisas; iii) la implementación de reglas fiscales que, si bien no han sido una panacea, contribuyeron a articular las reglas del juego en el sector público, apoyando un marco fiscal más sostenible (véase el capítulo 9 sobre la importancia de las llamadas reglas fiscales de doble condición); y iv) la creación de fondos soberanos para ayudar a ahorrar y diversificar las inversiones asociadas con ingresos masivos de la exportación de materias primas durante el último período de auge, sobre todo en los países ricos en materias primas.¹

El gasto automático para la estabilización (o desestabilización)

El debate anterior puede sugerir que la política de gasto a lo largo del ciclo económico es en esencia resultado del gasto discrecional (es decir, los responsables de las políticas que toman decisiones de forma deliberada acerca de la aplicación de aumentos o recortes del gasto). Es verdad que, básicamente, la mayor parte del gasto público es discrecional. De hecho, el consumo público (es decir, sueldos y salarios y bienes y servicios) y la inversión pública son, en su mayor parte, el resultado de decisiones de gasto deliberadas de los responsables de las políticas públicas cuando aprueban el presupuesto. En los países industrializados y en desarrollo, el consumo y la inversión pública abarcan entre el 75% y el 60% del gasto primario, respectivamente. Se podría argumentar, sobre todo en el caso de los sueldos y salarios, que estas partidas de gasto pueden ser bastante rígidas o difíciles de cambiar a corto plazo por motivos de economía política. Sin embargo, desde un punto de vista intrínseco, este tipo de gasto es inherentemente discrecional por naturaleza. El gráfico 2.3 muestra, al igual que el gráfico 2.1, el grado de ciclicidad en el gasto, esta vez centrándose únicamente en el gasto discrecional (calculado aproximadamente por la suma del consumo público y la inversión pública). El mundo en desarrollo muestra un fuerte gasto procíclico discrecional, y el 83% de los países tiene conductas procíclicas, y una correlación de 0,36 (prácticamente idéntica a la estimada para el gasto primario total en el gráfico 2.1). Resulta interesante observar que el perfil contracíclico que se encuentra presente de forma abrumadora en las economías avanzadas en el gráfico 2.1 (es decir,

¹ Véase Frankel, Végh y Vuletin (2013) para una revisión de esta literatura y un análisis más detallado del proceso de “graduación” y sus factores determinantes.

Gráfico 2.3 Correlación entre producto y gasto discrecional



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Pujig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula a partir de los componentes cíclicos del gasto público discrecional real y el PIB real con los datos disponibles entre 1980 y 2016. El gasto discrecional se calcula aproximadamente mediante la suma del consumo público y la inversión pública. Los componentes cíclicos han sido estimados utilizando el filtro Hodrick-Prescott.

cuando se centran en el gasto primario total) está en gran parte diluido y, en promedio, se convierte en acíclico. Lo mismo es válido si el consumo público y la inversión pública se analizan por separado.²

¿Qué ocurre con aquella parte del gasto primario total que no es discrecional? En otras palabras, ¿qué ocurre con el gasto automático a lo largo del ciclo?

En los países industrializados y en desarrollo cerca de un 25% y un 40% del gasto primario, respectivamente, no está relacionado de manera directa con las decisiones deliberadas/discrecionales de gasto de los responsables de las políticas públicas; al contrario, es el resultado de la implementación de programas y beneficios sociales que son de carácter automático. El gasto automático, que en la mayoría de los casos comprende transferencias monetarias a las personas o los hogares, implica el desembolso de fondos públicos de acuerdo con leyes (o incluso las constituciones de los países) que benefician a personas que cumplen con ciertos criterios. Los criterios específicos dependen del carácter de los programas y beneficios sociales, los que a su vez también dependen de los problemas sociales más urgentes de cada país. Las categorías de gasto automático más importantes son: i) la seguridad social (sobre todo las transferencias a los individuos luego de su jubilación), ii) los programas y beneficios familiares, que abarcan las transferencias monetarias condicionadas, sobre todo a los hogares pobres y más vulnerables, y iii) el seguro de desempleo (transferencias a individuos desempleados).

Las transferencias sociales y el ciclo

No se esperaría que las transferencias de la seguridad social se relacionen con las fluctuaciones del producto del ciclo económico, dado que los criterios subyacentes para dichas transferencias están determinados por cambios demográficos de lenta evolución, como los que acontecen en la estructura de edad (es decir, se esperaría una correlación cero entre los movimientos a corto plazo en el gasto de la seguridad social y las fluctuaciones del producto). Lo mismo debería regir, quizá en menor medida y en función del diseño concreto del programa, para los programas y beneficios familiares. En principio, estos programas sociales están destinados a centrarse en problemas estructurales y profundos que se espera que

² Estas conclusiones por separado no son recogidas por motivos de brevedad, aunque coinciden con las de Ilzetzki y Végh (2008), que encuentran una aciclicidad (prociclicidad) en el consumo público en los países desarrollados (en desarrollo), y con Ardanaz e Izquierdo (2017) que observan aciclicidad (prociclicidad) en la inversión pública en los países desarrollados (en desarrollo).

cambien poco en el tiempo con las fluctuaciones del producto a corto plazo (es decir, debería haber una correlación cero entre tales transferencias y las fluctuaciones del producto). Entre tanto, el mecanismo de seguro de desempleo es, por definición, el arquetipo de los estabilizadores automáticos. Es el ejemplo de libro de texto de una política de gasto contracíclica que, por diseño, fluctúa ampliamente, al contrario de las fluctuaciones del producto. Durante una recesión, cuando las personas pierden sus puestos de trabajo en los países con mecanismos de seguro de desempleo, los individuos afectados reciben transferencias para compensar por la pérdida del ingreso. Naturalmente, los elementos específicos relacionados con el monto de las transferencias, el tipo de personas desempleadas con derecho al programa, el tiempo máximo que se les permite ser destinatarios de las prestaciones y las condiciones bajo las cuales se mantienen estos beneficios dependen del mecanismo particular de cada país. Sin embargo, en términos generales, los países que cuentan con este tipo de programas adecuadamente diseñados deberían ver un aumento automático de estas transferencias durante las recesiones (a medida que los individuos desempleados reclamen sus beneficios). Por la misma lógica, se observará un fuerte declive de estas transferencias cuando la economía se recupere y las personas vuelvan a trabajar. Sería sumamente extraño (para decirlo suavemente) que se observaran transferencias procíclicas en un mecanismo de seguro de desempleo.

Teoría versus práctica

El gráfico 2.4, al igual que el gráfico 2.1, muestra el grado de ciclicidad del gasto, pero se centra únicamente en las transferencias sociales, incluidos todos los tipos de gasto automático en dichas transferencias. En gran parte como en los gráficos anteriores, las cifras dependen de datos fácilmente disponibles de varias fuentes. Debido a cómo deberían funcionar las cosas en teoría, no es sorprendente que los países desarrollados muestren un fuerte comportamiento contracíclico, y que el 90% de los países haya exhibido el mismo comportamiento también.

¿Significa esto que los países desarrollados siguen, *grosso modo*, políticas de gasto contracíclicas (véase el gráfico 2.1), no debido a la política discrecional (gráfico 2.3), sino debido al rol estabilizador de sus programas y los beneficios de las transferencias sociales (gráfico 2.4)? No necesariamente. Es verdad que el comportamiento *promedio* del mundo desarrollado puede apuntar en esa dirección, pero esos promedios

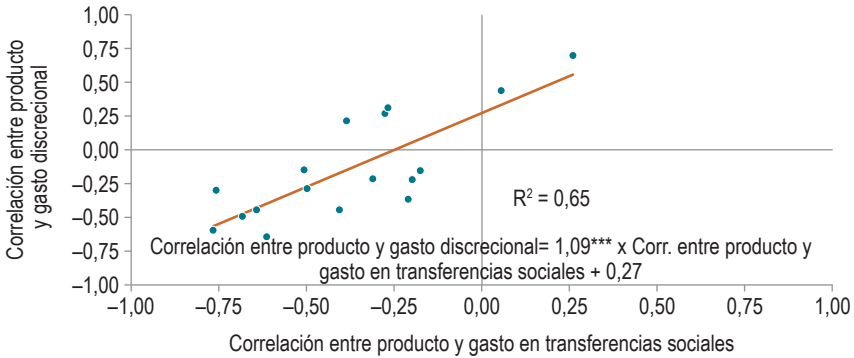
Gráfico 2.4 Correlación entre producto y gasto en transferencias sociales



Fuente: Cálculos propios sobre la base de izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula utilizando los componentes cíclicos del gasto público real en transferencias sociales y el PIB real con los datos disponibles entre 1980 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados utilizando el filtro Hodrick-Prescott.

Gráfico 2.5 Relación entre ciclicidad del gasto discrecional y automático en los países desarrollados



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: Este gráfico de dispersión se basa en las correlaciones de los países industrializados de los gráficos 2.3 y 2.4.

*, ** y *** indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

ocultan importantes diferencias en las economías avanzadas. De hecho, el gráfico 2.5 revela una fuerte relación entre la ciclicidad de las políticas de gasto discrecional y automático en distintos países desarrollados.³ Los programas y beneficios de las transferencias sociales actúan como complemento y no como sustituto de la política discrecional.⁴ En otras palabras, los países que llevan a cabo una política discrecional contracíclica también tienden a tener programas y beneficios de transferencias sociales que son estabilizadores por naturaleza. Por lo mismo, los países que llevan adelante una política discrecional procíclica también tienden a diseñar programas y beneficios de transferencias sociales que son desestabilizadores.

Este último punto suscita una pregunta evidente: ¿cómo se puede racionalizar el rompecabezas de las transferencias sociales desestabilizadoras? A la luz del carácter esperado de las transferencias sociales (es decir, en teoría), se esperaría que las mismas fueran en su mayor parte contracíclicas o, en el peor de los escenarios (cuando los mecanismos de

³ Además, utilizando una línea de regresión lineal, la hipótesis de que el nulo de que el coeficiente de la pendiente sea igual a uno, señalando una asociación unívoca entre políticas de gasto discrecional y automático en los países desarrollados, no se puede rechazar.

⁴ Aunque no se reporte por motivos de brevedad, en los países en desarrollo se observa la misma relación estadística positiva entre políticas de gasto discrecional y automático.

seguro de desempleo no existen), que fueran básicamente acíclicas. Sin embargo, un amplio segmento del mundo en desarrollo sigue políticas procíclicas de transferencias sociales, y más del 50% de los países tiene un comportamiento procíclico (véase el gráfico 2.4). En América Latina y el Caribe se pueden apreciar grandes variaciones, ya que, por ejemplo: i) Argentina y Uruguay demuestran la mayor prociclicidad en las transferencias sociales, mientras que ii) Chile, con niveles contracíclicos, se sitúa a la par de países desarrollados como Dinamarca y Suecia.

El diablo está en los detalles

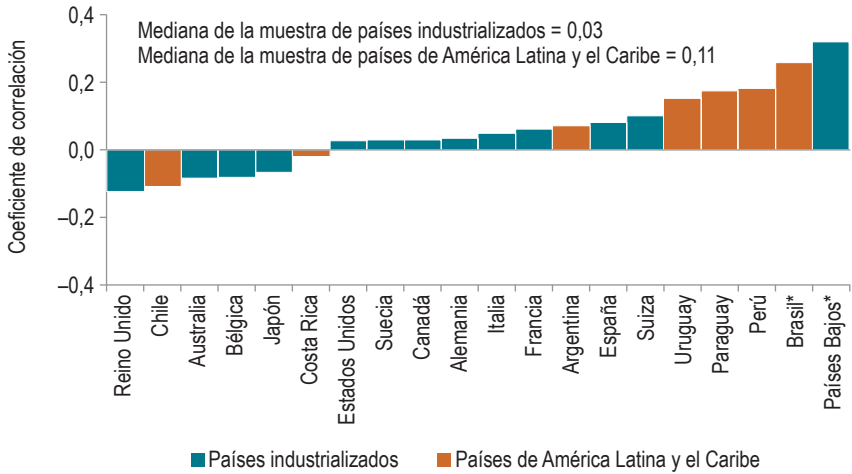
Desafortunadamente, no hay posibilidades de extraer demasiada información ni análisis de las fuentes de datos disponibles para ayudar a resolver el rompecabezas de las transferencias sociales desestabilizadoras en el mundo en desarrollo. A partir de una innovadora microbase de datos que se centra en programas y beneficios sociales clave (los que abarcan cerca del 80% de los principales programas y beneficios de transferencias sociales en siete países de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguay, Perú y Uruguay), Izquierdo, Puig et al. (2018a) desentrañan este acertijo y proponen recomendaciones para las políticas públicas con el fin de solucionarlo.⁵ A fin de contrastar los pros y contras de las propiedades de estabilización (o falta de estabilización) de los programas y beneficios sociales se utilizaron los datos relativos al gasto de varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.⁶ Se utilizan datos de siete países de América Latina y el Caribe, que se emparejan con los criterios utilizados para categorizar los programas que se aplican en la OCDE (es decir, los programas y beneficios familiares, seguro de desempleo y seguridad social).

El gasto total en transferencias sociales como porcentaje del producto interno bruto (PIB) arroja un promedio del 15% del PIB tanto en las muestras de América Latina y el Caribe como de los países desarrollados. En coincidencia con el grado esperado de ciclicidad, en ambas muestras se observa aciclicidad en el gasto en programas y beneficios familiares (gráfico 2.6). De hecho, el gasto en el seguro de desempleo es, en gran medida, contracíclico (gráfico 2.7). Resulta interesante observar,

⁵ Para más detalles, véase Izquierdo, Puig et al. (2018a).

⁶ Ídem nota al pie 5. Véase además https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG.

Gráfico 2.6 Correlación entre producto y gasto en programas y prestaciones familiares

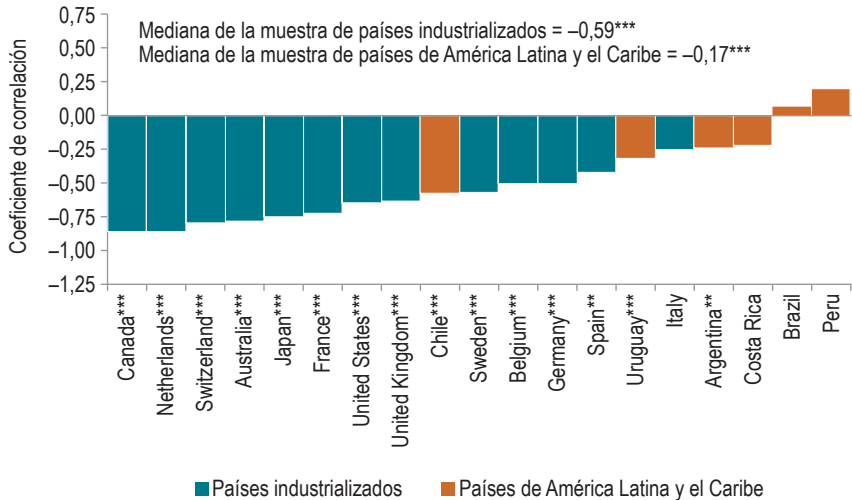


Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula utilizando los componentes cíclicos del gasto público real en programas y prestaciones familiares y el PIB real a partir de los datos disponibles entre 2000 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott.

*, ** y *** indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

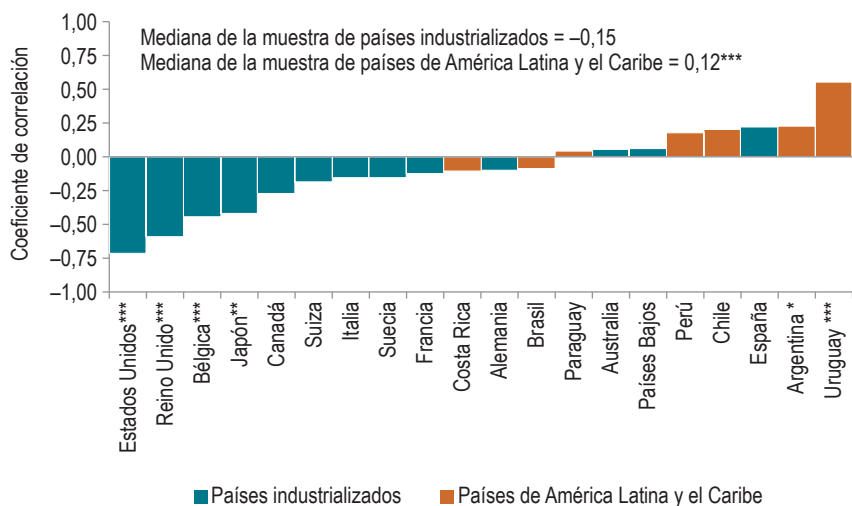
Gráfico 2.7 Correlación entre producto y gasto en seguro de desempleo



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula utilizando los componentes cíclicos del gasto público real en el seguro de desempleo y el PIB real a partir de los datos disponibles entre 2000 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott. Nótese que se ha excluido a Paraguay, dado que no tiene un programa de seguro de desempleo.

*, ** y *** indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

Gráfico 2.8 Correlación entre producto y gasto en seguridad social

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

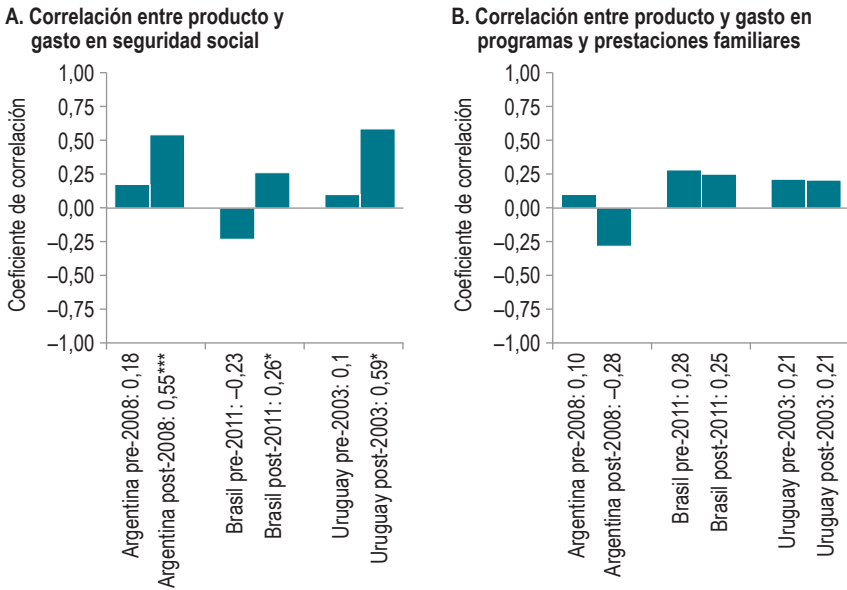
Nota: La correlación de cada país se calcula a partir de los componentes cíclicos del gasto público real en seguridad social y el PIB real utilizando los datos disponibles entre 2000 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott.

*, ** y *** indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

sobre todo en los casos de Argentina y Uruguay, que el gasto en seguridad social es procíclico (gráfico 2.8). ¿Por qué el gasto en seguridad social aumenta en los buenos tiempos y disminuye en los malos? La respuesta reside en la manera perversa en que los beneficios de la seguridad social son indexados a lo largo del tiempo en diversos países de la región. La mayoría de los países desarrollados y numerosos países en desarrollo tienen fórmulas que indexan los beneficios de la seguridad social según la inflación; al fin y al cabo, idealmente el poder adquisitivo de los jubilados debería conservarse a lo largo del tiempo. Desafortunadamente, hacia finales de 2017, esto no es lo que ocurría con los sistemas de seguridad social dominantes en Argentina, Brasil y Uruguay.⁷ En 2008 Argentina cambió la fórmula utilizada para indexar los beneficios de la seguridad social abandonando los criterios discrecionales (que en sí misma no es conveniente, puesto que se requiere una política discrecional para modificar las prestaciones de la seguridad social) y pasando a una fórmula que utiliza tanto los ingresos fiscales como los salarios, ambos elementos típicamente procíclicos, que no garantizan la conservación del poder

⁷ Argentina acaba de aprobar una legislación que entrará en vigor en 2018 para corregir parcialmente el problema subrayado aquí.

Gráfico 2.9 Correlación entre producto y transferencias sociales específicas antes y después de la modificación de la ley de seguridad social, en Argentina, Brasil y Uruguay



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula a partir de los componentes cíclicos del gasto en seguridad social y el PIB real utilizando los datos disponibles entre 1998 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott. El número de observaciones por trimestre para Argentina, Brasil y Uruguay es de 44 (32), 56 (20) y 24 (52) para el período antes (después) del cambio de la ley de seguridad social. La enmienda de la ley de seguridad social cambió los criterios para determinar los beneficios individuales de la seguridad social.

*, ** y *** indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

adquisitivo de los jubilados.⁸ De la misma manera, desde 2011 Brasil se basa tanto en la inflación como en el crecimiento del producto y, desde 2003, Uruguay emplea los salarios como insumos para actualizar las prestaciones de la seguridad social.

En el gráfico 2.9 se desglosa con mayor detalle el efecto de estas reformas de la seguridad social calculando el grado de prociclicidad antes y después de las mismas. En realidad, antes de las mismas, Argentina, Brasil y Uruguay tenían un gasto acíclico en ese rubro (gráfico 2.9A). Entonces, después de las reformas, el gasto en seguridad social se volvió fuertemente procíclico. Para descartar la idea de que este cambio de aciclicidad a prociclicidad puede haberse producido debido a otros

⁸ La reforma más reciente ahora indexa parcialmente según la inflación y parcialmente según los salarios.

factores, el gráfico 2.9B presenta un test placebo que muestra que los programas y beneficios familiares (que no fueron modificados) no cambian su aciclicidad después de la reforma de la seguridad social.

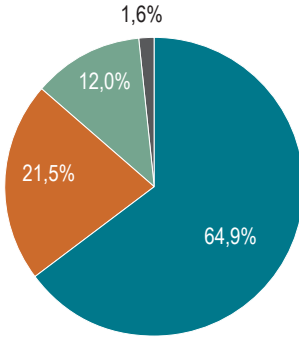
La solución del rompecabezas

Dados todos estos hechos, ¿cómo se puede racionalizar el rompecabezas de las transferencias sociales desestabilizadoras? Hasta ahora, se ha podido observar que, como se preveía (es decir en teoría), el gasto en los programas y beneficios familiares y en el seguro de desempleo en la muestra de América Latina y el Caribe es, en realidad, acíclico y contracíclico, respectivamente. Al contrario, sobre todo en Argentina, Brasil y Uruguay, el gasto en seguridad social se volvió fuertemente procíclico desde que las reformas cambiaron de manera perversa la forma en que se indexan los beneficios, utilizando factores procíclicos subyacentes, como el crecimiento del producto, los ingresos fiscales y los salarios. La clave para solucionar este rompecabezas consiste en entender la importancia de cada categoría de transferencia social. En promedio, el gasto en seguridad social comprende cerca de las dos terceras partes del gasto total en transferencias sociales tanto en la muestra de países desarrollados como de América Latina (gráfico 2.10A y B). Si bien hay cierta variación entre los países (gráfico 2.10C), el gasto en seguridad social es por lejos la categoría más amplia de las transferencias sociales. En contraste, los programas y prestaciones familiares representan cerca de una octava parte del total de las transferencias sociales. La diferencia clave entre las muestras es el tamaño del gasto en el seguro de desempleo. En efecto, mientras que en la muestra de países desarrollados este representa cerca del 7% de las transferencias sociales, en la de América Latina y el Caribe apenas llega al 1,6%. Esta asimetría refleja las diferencias en la cobertura de personas desempleadas. Según el *World Social Protection Report Data*, en las economías avanzadas la cobertura llega a aproximadamente entre el 70% y el 80% pero en América Latina y el Caribe asciende a menos del 25%, y aún alcanza menos del 10% en Argentina y Brasil, en particular. En otras palabras, la falta de cobertura de seguro de desempleo (a pesar de su perfil contracíclico) junto con beneficios que se indexan según factores intrínsecamente procíclicos (como el crecimiento del producto, los ingresos fiscales y los salarios) explican por qué varios países de América Latina y el Caribe, sobre todo Argentina y Uruguay, sufren de políticas procíclicas de gasto en las transferencias sociales.

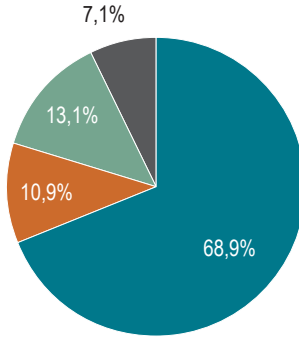
En principio, hay dos aspectos que es necesario abordar para que las transferencias sociales funcionen de manera menos perversa. En primer

Gráfico 2.10 Gasto en seguridad social, programas familiares y seguro de desempleo (como porcentaje del gasto total en transferencias sociales)

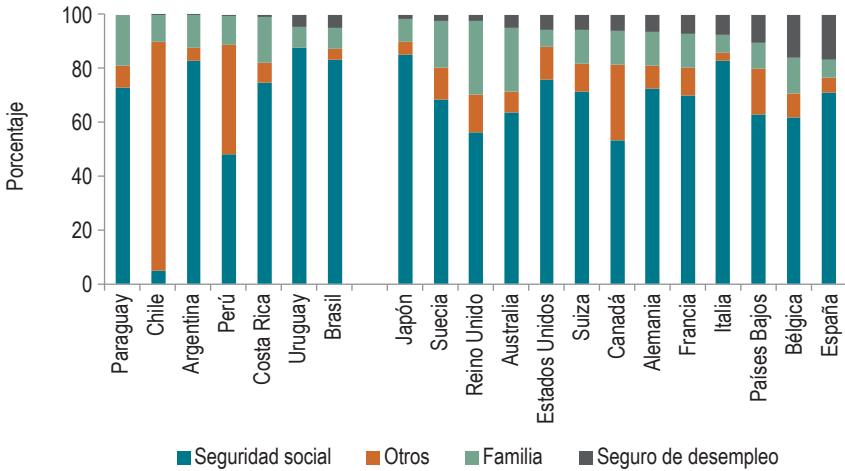
A. Promedio de la muestra de los países de América Latina y el Caribe



B. Promedio de la muestra de países desarrollados



C. País por país



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).
 Nota: Los porcentajes se calculan utilizando datos disponibles entre 2000 y 2016.

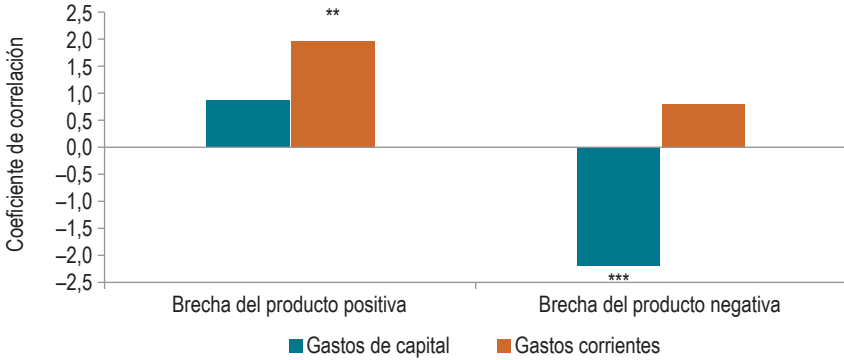
lugar, y sobre todo, las fórmulas de indexación de la seguridad social deberían dejar de depender de factores procíclicos (como el crecimiento del producto, los ingresos fiscales y los salarios) en la indexación de la inflación. De hecho, la reforma que Argentina emprendió en 2017-18 se mueve precisamente en esa dirección. Utilizar la inflación, como se hace en las economías avanzadas y en numerosos países en desarrollo, es la mejor manera de proteger el poder adquisitivo de los jubilados.

En segundo lugar, y esto quizá sea más difícil, cabe considerar el aumento de la cobertura del seguro de desempleo. En general, en América Latina y el Caribe se ha hecho un gran esfuerzo para proteger a los hogares más vulnerables y pobres con diversos tipos de transferencias monetarias condicionadas. Si bien estos programas seguramente podrían estar mejor focalizados y alcanzar un mayor impacto en los resultados del logro educativo infantil, los gobiernos de la región han mandado una poderosa señal y movilizado los recursos asociados para abordar la pobreza estructural mientras, al mismo tiempo, se alienta a las familias a priorizar el acceso de los niños a la educación y la salud. Lidar con esta vulnerabilidad es una prioridad, sobre todo en una de las regiones más desiguales del mundo. Sin embargo, dadas las grandes fluctuaciones del producto (puesto que los países de América Latina y el Caribe tienden a ser sensibles a los factores externos, entre ellos las condiciones de liquidez global y las fluctuaciones de los precios de las materias primas), puede que merezca la pena analizar los programas de protección para aquellos que están desempleados durante una desaceleración económica. No obstante, estos programas deberían tener cláusulas de suspensión claras y estar presupuestados con antelación.

Gastos de capital versus gastos corrientes

El gasto de capital en América Latina ha ido perdiendo terreno en relación con el gasto corriente. Un motivo radical de esta tendencia es cómo los gobiernos gestionan el gasto corriente y de capital a lo largo del ciclo económico. En principio, el gasto corriente (diferente del seguro de desempleo) debería ser acíclico. Por ejemplo, los gastos en educación y salud no tienen que depender necesariamente de las fluctuaciones del ciclo económico, dado que están centrados en objetivos de largo plazo que son independientes de dicho ciclo. En contraste, los gastos de capital constituyen el gasto contracíclico por excelencia, puesto que se pueden aumentar para sostener la demanda agregada en los momentos difíciles —reduciendo así el tamaño de las fluctuaciones del producto— y se pueden reducir a niveles más bajos en los buenos tiempos. Desafortunadamente, los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, no han exhibido este comportamiento. Como lo muestran Ardanaz e Izquierdo (2017), hay una asimetría fundamental en cómo se comportan los gastos corrientes y de capital en la mayoría de los países en desarrollo: el gasto corriente *aumenta* en los buenos tiempos (cuando esto no debería suceder), pero no disminuye en tiempos difíciles, mientras que el gasto de capital *baja* en los malos tiempos (cuando debería crecer) y no sube en los buenos tiempos (gráfico 2.11). La reacción de los gastos corrientes ante el componente cíclico

Gráfico 2.11 Gastos de capital y gastos corrientes en los buenos y malos tiempos: una muestra de los países en desarrollo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ardanaz e Izquierdo (2017).

Nota: Este gráfico se elaboró utilizando un valor de componente cíclico de 1 para los componentes cíclicos positivos y un valor de -1 para los componentes cíclicos negativos.

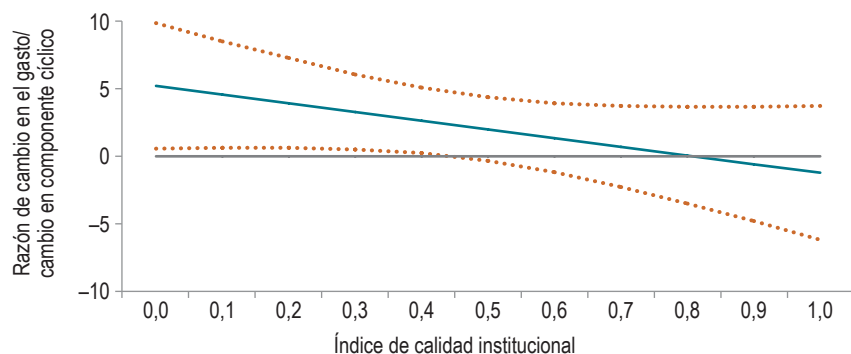
*, ** y *** indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

positivo de las fluctuaciones del producto es positivamente grande y significativa, mientras que la de los gastos de capital no lo es. En cambio, la reacción de los gastos de capital ante el componente cíclico negativo de las fluctuaciones del producto también es relativamente grande y significativa, pero no así la de los gastos corrientes.

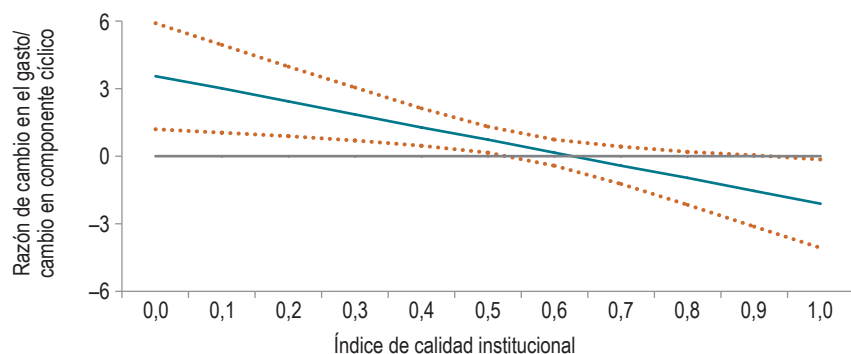
Resulta interesante señalar que las economías avanzadas no muestran este comportamiento cuando siguen políticas acíclicas en los gastos corrientes y los gastos de capital, ya se trate de buenos tiempos como de tiempos adversos. ¿Cómo se explican estas diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados? Según Ardanaz e Izquierdo (2017), hay dos elementos clave a los cuales responsabilizar por ello. La primera diferencia tiene que ver con las instituciones. El efecto de los gastos de capital en los malos tiempos es grande e importante para los países con bajos niveles de calidad institucional, mientras que se vuelve pequeño e insignificante en caso contrario (gráfico 2.12A). Con los gastos de capital ocurre lo opuesto: este aumenta en los buenos tiempos solo cuando la calidad institucional es baja (gráfico 2.12, panel B). Por lo tanto, los países de América Latina, que normalmente se sitúan en el lado de la baja calidad institucional del espectro, tienden a reducir el gasto de capital en los malos tiempos y a incrementar el gasto corriente en los buenos, algo que los países desarrollados no suelen hacer. El segundo elemento en juego es el impacto de los ciclos electorales en los gastos corrientes. Cuando las autoridades se encuentran lejos de su final de mandato, no recortan los gastos

Gráfico 2.12 Patrones de gasto de capital y gasto corriente: la relevancia de las instituciones

A. Efecto del gasto de capital en tiempos difíciles



B. Efecto del gasto corriente en los buenos tiempos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ardanaz e Izquierdo (2017).

Notas: El índice de calidad institucional oscila entre 0 (peor calidad institucional) y 1 (mejor calidad institucional). Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto de capital y gastos corrientes.

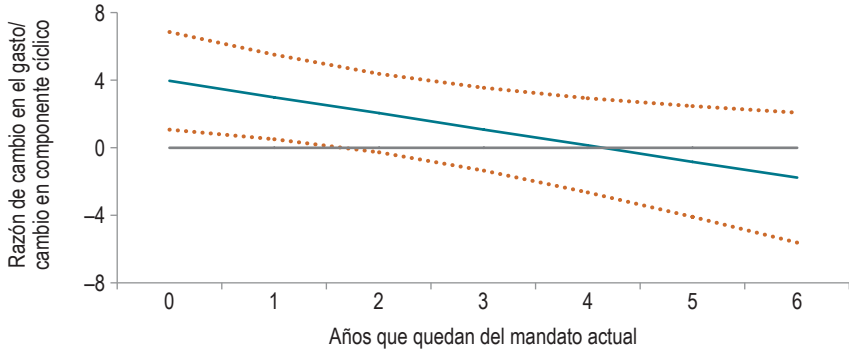
de capital ni suben los gastos corrientes en los buenos tiempos, es decir, se comportan de manera adecuada (gráfico 2.13). Sin embargo, cuando se encuentran cerca del final de su mandato o se aproxima su reelección, impulsan el gasto corriente en los buenos tiempos —para atraer a más votantes— y disminuyen el gasto de capital —que es menos dañino desde el punto de vista político que otros recortes posibles— en los malos tiempos. Las economías avanzadas, en general, no practican estas medidas.

La política del gasto y la macroeconomía

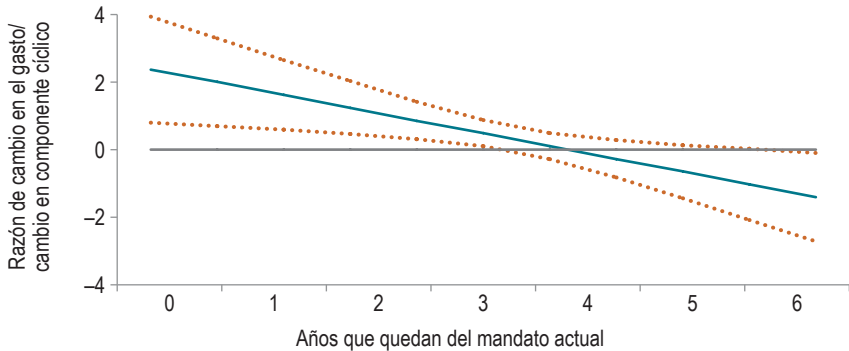
Hasta ahora, el foco se ha puesto en cómo se comporta la política fiscal a lo largo del ciclo económico. Sin embargo, esta moneda tiene otra cara:

Gráfico 2.13 Patrones de gasto de capital y gasto corriente: la relevancia de los efectos electorales

A. Efecto del gasto de capital en tiempos difíciles



B. Efecto del gasto corriente en los tiempos buenos



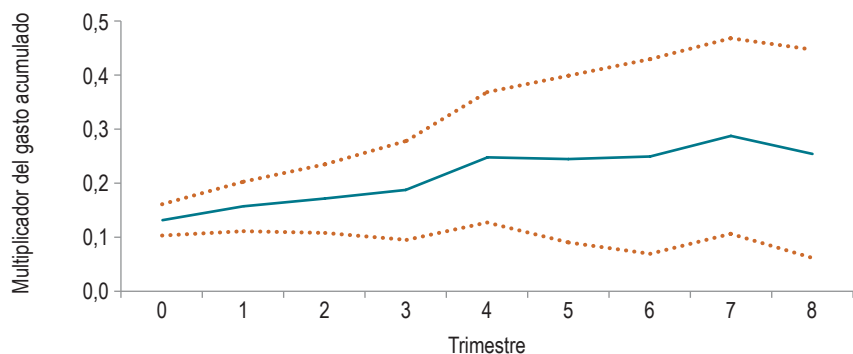
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ardanaz e Izquierdo (2017).

Notas: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto de capital y gastos corrientes.

¿cuál es el efecto de la política de gasto en la macroeconomía? El llamado multiplicador de gasto mide precisamente eso, es decir, el efecto del gasto en la actividad económica. Entender el tamaño de este multiplicador es importante cuando se trata de analizar la capacidad del gasto público para afectar el ciclo económico.

El gráfico 2.14 muestra el efecto acumulativo del gasto primario en el producto. Las conclusiones apuntan hacia un indicador del gasto a mediano plazo inferior a la unidad. En otras palabras, un aumento de 1 dólar en el gasto público genera una suba de menos de 1 dólar en el producto. ¿Por qué? De acuerdo con los economistas, debido al efecto de exclusión. Es decir, el efecto directo positivo de un mayor gasto en el producto se ve más que compensado por una reducción de otros agregados

Gráfico 2.14 Multiplicador del gasto primario total en el producto



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Lama et al. (2018).

Nota: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto primario total.

macroeconómicos como el consumo privado. Por ejemplo, si las personas esperaban impuestos más altos después de un incremento del gasto o una inversión privada más baja si las tasas de interés se elevan como consecuencia del aumento del gasto público.

Hasta ahora se ha hablado muy poco del impacto de los diferentes tipos de gasto en el producto. Resulta interesante señalar que al separar los efectos del gasto en el producto del efecto derivado del gasto corriente (impulsado sobre todo por el consumo público) y del derivado de la inversión pública, los resultados difieren bastante. El gráfico 2.15 muestra que el multiplicador general del bajo gasto obtenido antes es el resultado del gasto corriente (véase el panel A) y no del gasto de capital (véase el panel B), que es mucho mayor y cercano a 1. Esta conclusión sistemática subyace a una reciente tendencia que favorece la inversión pública como estrategia para promover la actividad económica. La complementariedad entre la inversión pública y la privada es lo que explica estos resultados. Por este motivo, no sorprende que la inversión pública se haya convertido en “moda” como un medio para aumentar la resiliencia ante las condiciones globales adversas y promover la actividad económica. Desde el norte de Europa hasta los países menos desarrollados, los círculos responsables de las políticas están comenzando a adoptar una agenda de inversión pública.

Cuando la inversión pública importa más

Si bien es sumamente atractivo a primera vista, el efecto de la inversión pública en la actividad económica depende fuertemente del *stock* inicial de

capital público.⁹ Para ilustrar esto, el *stock* de capital público se puede pensar como, por ejemplo, el *stock* de infraestructura en términos de caminos, puentes, vías férreas y otros bienes públicos duraderos. El estudio mencionado muestra que el efecto directo de la inversión pública, así como su sinergia positiva con la inversión privada, funciona de manera muy sólida solo cuando el *stock* inicial de capital público es bajo (es decir, cuando los retornos de una unidad adicional de inversión pública son altos). Por otro lado, los efectos se difuminan cuando el *stock* de capital público es muy alto para empezar. Piénsese en el gran impacto de construir un camino pavimentado que conecta una zona productiva con un puerto en un país en desarrollo que cuenta con tan solo unos pocos caminos pavimentados (por ejemplo, en República Democrática del Congo) frente al impacto del mismo camino pavimentado en un país con una red de carreteras extensa y de primera calidad (por ejemplo, Suecia). Se podría esperar que el impacto sea mucho mayor en el primer país que en el segundo. El gráfico 2.16 muestra que esto es en verdad lo que sucede. Mientras que el multiplicador de la inversión pública es prácticamente cero (es decir, la inversión pública no tiene un efecto en el producto) cuando el *stock* inicial de capital público es alto (véase el panel A), alcanza en cambio un valor de aproximadamente 2 cuando el *stock* inicial de capital público es bajo (véase el panel B). En otras palabras, la conclusión que se extrae del gráfico 2.15 (cuando no se distingue entre los niveles iniciales del *stock* público de capital) sencillamente *promedia* historias muy diferentes que surgen de situaciones en las que el *stock* de capital público es bajo con casos en los cuales es alto. Naturalmente, para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los multiplicadores asociados con la inversión pública suelen ser mayores que 1, lo cual señala deficiencias en el *stock* actual de capital público e implica una oportunidad para promover la actividad económica. Por este motivo, es preocupante ver las tendencias de inversión pública versus gasto corriente que se describían en el capítulo 1. De hecho, en el capítulo 9 se tratarán las reglas fiscales de doble condición destinadas a proteger la inversión pública, sobre todo en tiempos de ajustes fiscales.

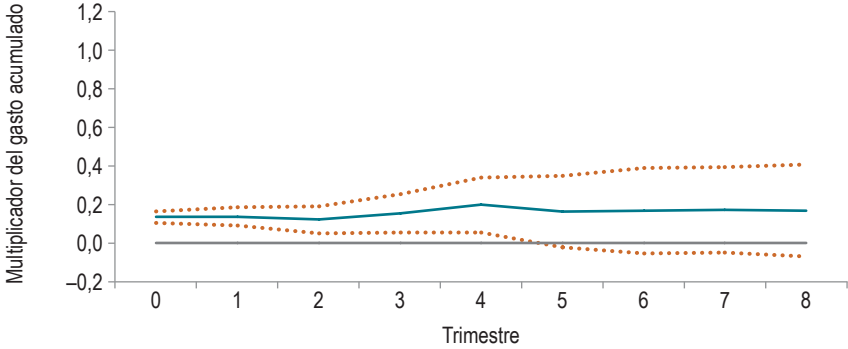
¿Mejor que nada? No cuando se trata del gasto ineficiente

Gastar los recursos de manera eficiente es crucial. En la práctica, el gasto ineficiente puede tener el mismo resultado que ningún gasto. A partir de datos del Foro Económico Mundial (FEM) sobre la eficiencia del gasto público, se vuelven a calcular los multiplicadores del gasto, esta vez incorporando el impacto de la eficiencia para una muestra grande de países.

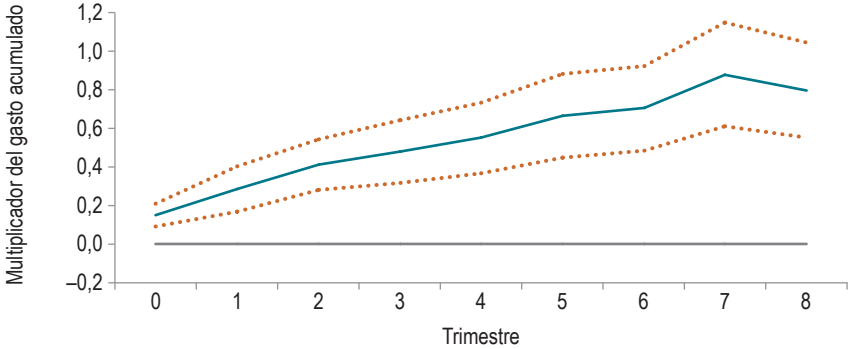
⁹ Véase Izquierdo, Lama et al. (2018) para más detalles.

Gráfico 2.15 Multiplicador de los componentes del gasto primario total en el producto

A. Multiplicador del gasto primario corriente en el producto



B. Multiplicador de la inversión pública en el producto



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Lama et al. (2018).
Nota: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza al 95% para el efecto del gasto de capital y gasto corriente.

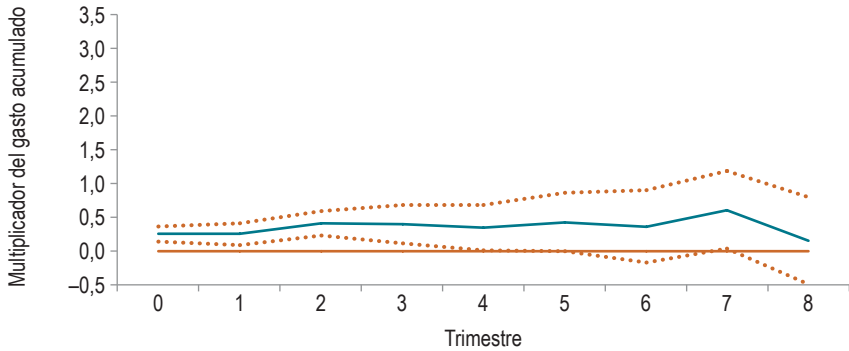
El gráfico 2.17A muestra que el tamaño de los multiplicadores del gasto agregado puede ser grande cuando el gasto público se lleva a cabo de una manera sumamente eficiente, con un multiplicador acumulativo de casi 2 en algunos trimestres. Al contrario, cualquier esfuerzo para aumentar el gasto cuando la eficiencia es baja no tendrá ningún tipo de efecto en la actividad económica (gráfico 2.17, panel B).

Una visión de conjunto

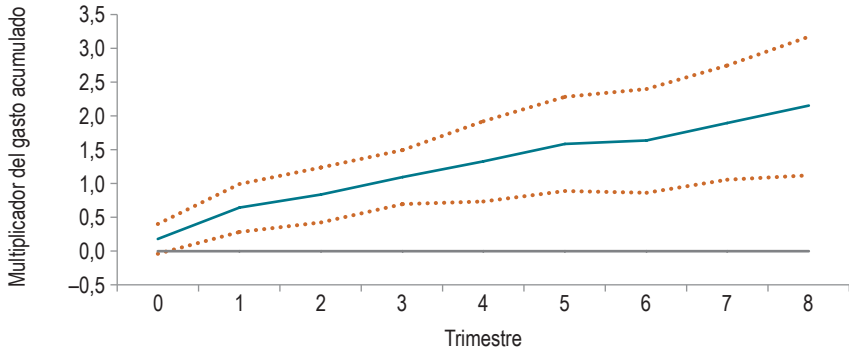
Lidiar con el ciclo no es fácil. América Latina solo tiene unos pocos graduados cuando se trata de una buena gestión de las políticas contracíclicas.

Gráfico 2.16 Multiplicador de la inversión pública en el producto

A. Supeditado al alto stock inicial de capital público en relación con el PIB



B. Supeditado al bajo stock inicial de capital público en relación con el PIB



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Lama et al. (2018).

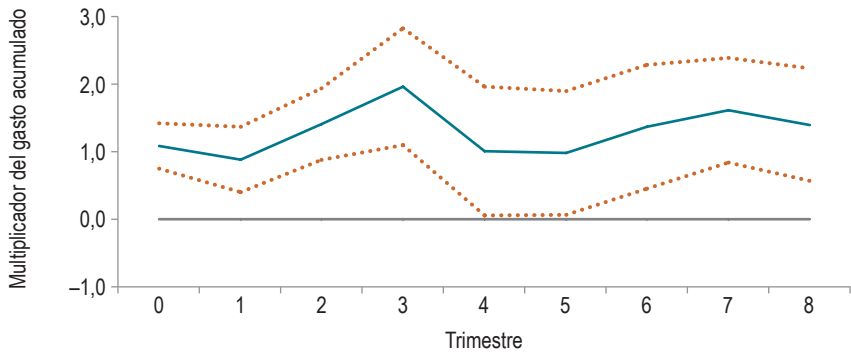
Nota: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto de capital.

Esto se debe en parte al dudoso diseño de algunos programas de transferencias, particularmente los atinentes al gasto en seguridad social. Además, aunque la región ha sabido llevar adelante los programas de transferencias elaborados para sacar a las nuevas generaciones de la pobreza, poco se ha hecho para corregir los programas de seguro de desempleo, un instrumento en verdad clave para lidiar con los ciclos en el caso de aquellos que más lo necesitan.

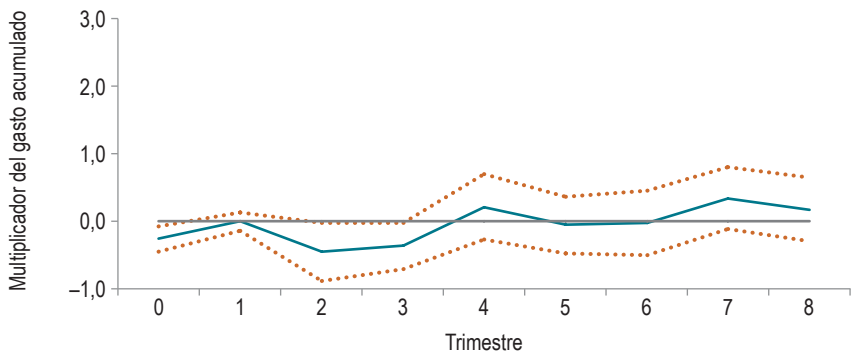
América Latina todavía tiene que establecer programas para poder administrar los gastos corrientes y de capital a lo largo del ciclo. Muchos países de la región ahorran demasiado poco en los buenos tiempos, incluso aumentando el gasto corriente por encima de la tendencia en esos tiempos, y utilizan sobre todo el gasto de capital para ajustarse en tiempos difíciles. Esta política tiene diversas fallas: los países deberían seguir

Gráfico 2.17 Multiplicador del gasto público primario en el producto

A. Supeditado a un alto grado de eficiencia



B. Supeditado a un bajo grado de eficiencia



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Riera-Crichton et al. (2018).

Nota: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto corriente.

políticas de gasto expansivas en los malos tiempos en lugar de recortar dicho gasto, y la política expansiva debería llevarse a cabo con gastos de capital, cuyos multiplicadores son mayores que los de los gastos corrientes. De otra manera, los países se están disparando dos veces en el pie: primero, cuando siguen políticas contractivas en tiempos adversos y, segundo, cuando expanden enfocándose en el gasto de capital para hacer el trabajo, precisamente el tipo más expansivo de gasto, puesto que tiene el multiplicador más alto. Esto es particularmente problemático en los países con *stocks* de capital bajos. Además, si las políticas expansivas han de tener algún tipo de impacto, la eficiencia del gasto debe ser elevada.

3 La (in)eficiencia del gasto público

El gasto público en América Latina y el Caribe aumentó en promedio 7 puntos porcentuales durante los últimos 20 años, incremento que, lamentablemente, no se refleja de manera similar en aumentos en el capital físico y humano de calidad o en beneficios sociales duraderos. Esto es lo que ocurre en particular en el caso de aquellos países donde hubo un mayor aumento, que hoy día se enfrentan a la sostenibilidad fiscal y a un crecimiento lento. Los países grandes y pequeños por igual han experimentado enormes problemas para alcanzar la eficiencia.

Dado que es probable que los presupuestos públicos de todos los países de América Latina y el Caribe sigan ajustados durante algún tiempo, todos los niveles de gobierno tendrán que aprender a gastar de manera más inteligente. Las crecientes preocupaciones de los ciudadanos, una población que envejece, cargas fiscales que han llegado a su límite de eficiencia, además de la volatilidad económica internacional, han presionado a los gobiernos para que mejoren la relación calidad-precio de los servicios públicos.

Los países tienen opciones que exceden la tan citada disyuntiva: o subir los impuestos o recortar el gasto. América Latina y el Caribe tiene que gastar mejor cambiando de un gasto despilfarrador e ineficiente a un gasto eficiente que contribuya al crecimiento sin agudizar la desigualdad. Ajustar el gasto del gobierno puede ser un proceso doloroso; sin embargo, identificar las eficiencias en el gasto público puede contribuir a reducir la carga. Este proceso se conoce con el nombre de gasto “inteligente”. En lugar de recortar los gastos en todos los ámbitos —como se ha hecho muchas veces en el pasado—, es preferible dividir el presupuesto sector por sector, identificar las ineficiencias técnica y asignativa y cambiar el gasto, si se justifica.¹ Es importante elaborar diagnósticos basados en la evidencia, llevar a cabo análisis de costo-beneficio y obtener tasas de

¹ Véase Cavallo y Serebrisky (2016), particularmente el capítulo 8 sobre gasto inteligente.

retorno con el fin de asignar el gasto allí donde sea más productivo y eficiente para lograr el bienestar social.

La eficiencia es una manera de hacer más con menos. Requiere maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad. La eficiencia en el gasto público se puede clasificar en eficiencia técnica, que trata de las ineficiencias en cada componente del gasto, y la eficiencia asignativa, cuyo fin es priorizar entre partidas de gasto alternativas basándose en la evidencia y asignar el gasto a programas con tasas de retorno más altas. Ambos tipos de eficiencia del gasto público resultan cruciales para promover el crecimiento económico a largo plazo y mejorar la equidad. La reciente literatura teórica y empírica se ha concentrado casi exclusivamente en la eficiencia técnica, suponiendo que las asignaciones del gasto o son óptimas o son demasiado difíciles de cambiar o de manejar. Sin embargo, hacer bien las cosas equivocadas puede generar altos costos de eficiencia asignativa y puede incluso superar las pérdidas de la eficiencia técnica.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe gastan de manera ineficiente. Si bien en 2016 la cantidad de bienes y servicios producidos anualmente en los 26 países de la región excedió los US\$5,3 billones, el gasto público superó los US\$1,9 billones (cifra cercana al producto interno bruto [PIB] de Brasil), dejando escaso margen para errores. La falta de profesionalismo, la negligencia, la corrupción o una combinación de todo ello, infla el costo de los insumos utilizados para producir dichos servicios. Además, el gasto está asignado de forma ineficiente entre los sectores públicos, los programas y la población y a lo largo del tiempo.

Este capítulo se enfoca en la eficiencia del gasto en general, así como también transversalmente abarca sectores. Los capítulos sectoriales utilizan el análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés, *Data Envelopment Analysis*), popularizado por Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2005, 2010). Este método es útil para tener referencias de la eficiencia en relación con una frontera donde normalmente se sitúan los países desarrollados. En cada sector, el análisis de eficiencia puede explicar por qué algunos países de América Latina y el Caribe se encuentran lejos de la frontera y, sin embargo, no es fácil precisar las eficiencias técnicas o asignativas de cada uno de ellos. Este capítulo no se basa en una única técnica sino que más bien *disecciona* por separado los problemas de eficiencia técnica y asignativa.

¿Cómo se pueden identificar las ineficiencias técnicas? La eficiencia técnica en el gasto público explora cuántos más insumos de lo necesario se utilizan para obtener un resultado o cuánto cuesta llevar a cabo un programa manteniendo un cierto nivel de calidad en comparación con otros

años de referencia o con otros países, o cómo los gobiernos obtienen diferentes resultados a partir de un cierto nivel de gasto. La eficiencia se puede medir determinando la cantidad de recursos públicos malgastados para producir resultados de una determinada calidad. Este capítulo proporciona estimaciones de eficiencia técnica de cuánto pierde la región gastando de modo ineficiente en salarios, adquisiciones, subsidios y transferencias.

En relación con la eficiencia asignativa, este capítulo se centra en cuatro de los problemas más acuciantes de la asignación del gasto público en América Latina y el Caribe. En primer lugar, analiza la asignación del gasto entre las generaciones de edad más avanzada y las más jóvenes. La región está envejeciendo mucho más rápido que en los países desarrollados. En otras palabras, su población está envejeciendo (y aumentando su gasto en la vejez) antes de que alcance a incrementar sus ingresos de manera suficiente (“haciéndose vieja antes que haciéndose rica”). ¿Están los países asignando el gasto forma eficiente para las generaciones actuales y las del futuro? En segundo lugar, algunos países de la región “se comieron” el auge de las materias primas de los años 2000; es decir, gastaron los ingresos extraordinarios en gran parte en aumentar los subsidios, las transferencias y los salarios, en lugar de mejorar el capital físico y humano. La disyuntiva se halla entre el gasto público cuyo fin es la redistribución del ingreso (por la vía del gasto social)² y el gasto cuyo fin es lograr un mayor crecimiento. ¿Cuán eficientemente se asigna el gasto entre el capital físico (inversiones), el capital humano y las transferencias? En tercer lugar, como una manera de abordar el problema de la baja calidad del capital humano en la región, se analiza la eficiencia asignativa del gasto para la formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida. ¿Qué revelan las tasas de retorno acerca de la asignación actual del gasto desde los programas de la primera infancia hasta la juventud y la capacitación en la adultez? En cuarto lugar, la proporción creciente del gasto de los gobiernos subnacionales en el gasto consolidado de la región suscita la pregunta de si se producirán las ganancias de eficiencia derivadas de acercar los servicios a los ciudadanos o si se requieren prerequisites en el proceso para mejorarlo.

La mala gobernanza, la falta de visión de los políticos y las instituciones presupuestarias débiles son elementos que pueden contribuir a la ineficiencia. Los gobiernos de América Latina y el Caribe se quedan cortos en su utilización de la política fiscal como instrumento de desarrollo

² El capítulo 4 llega a la conclusión de que el gasto social no es eficiente en América Latina y el Caribe para redistribuir el ingreso cuando se compara con países más desarrollados.

para impulsar el crecimiento, reducir la pobreza y la desigualdad y proporcionar bienes y servicios únicos de alta calidad. La principal conclusión de los capítulos 3 al 8 de este libro es que algunos programas públicos son gestionados de manera ineficiente, lo cual lleva al malgasto. Ciertos programas no se asignan a las alternativas más eficientes e impulsoras del crecimiento; algunos benefician a los ricos más que a los pobres y no logran sus objetivos de un modo efectivo. Como consecuencia, sería posible ahorrar una parte importante del presupuesto o cambiar el gasto sin reducir el acceso a los servicios públicos que benefician a los sectores más pobres de la población.

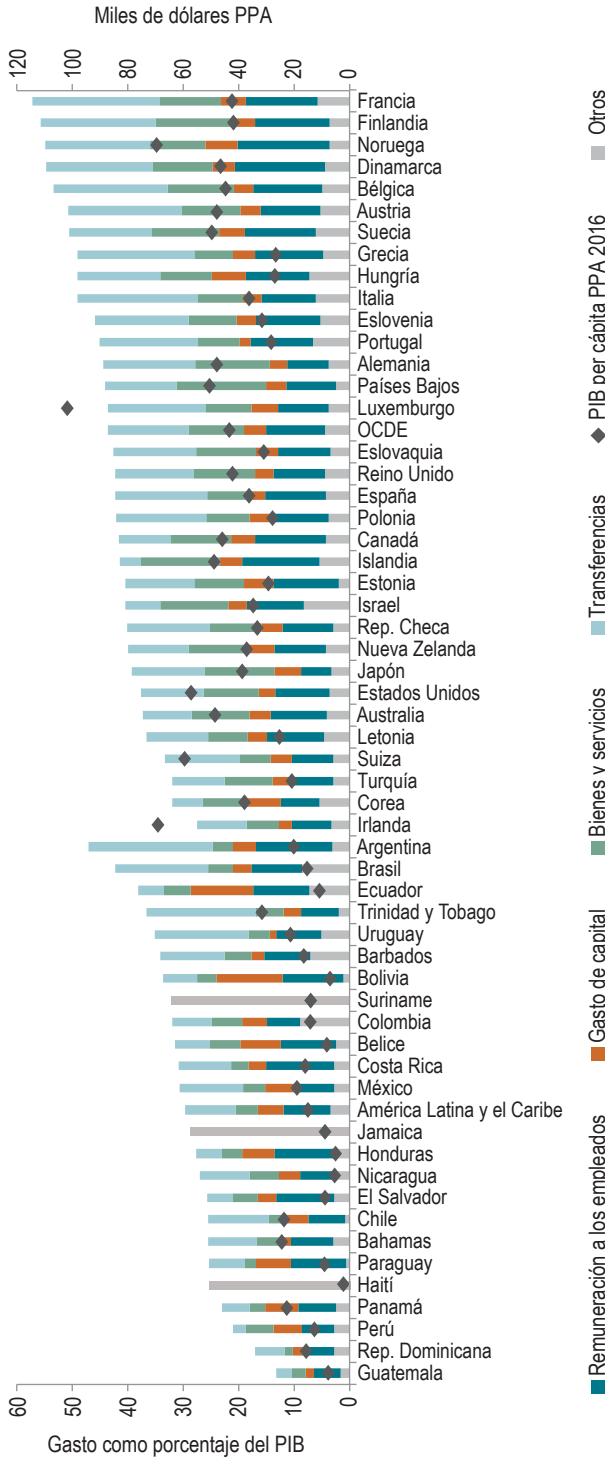
Eficiencia técnica: cuando las cosas adecuadas se hacen bien

Parte del malgasto en el gasto público está relacionado con las ineficiencias técnicas: los gobiernos hacen las cosas adecuadas pero de forma incorrecta, utilizando más recursos de los necesarios para alcanzar un determinado resultado. ¿Cuál es la combinación óptima de trabajo, bienes y servicios, construcción y transferencias para prestar servicios a los ciudadanos? Para producir servicios públicos, el gobierno debería combinar sus insumos de manera eficiente al menor costo. La clasificación económica del gasto público se centra en los insumos, a saber: bienes y servicios, inversiones, trabajo y transferencias. Las ineficiencias provienen no solo de la cantidad de trabajo sino también de su costo. Por ejemplo, si para una determinada calificación laboral los salarios son mucho más altos en el sector público que en el sector privado, hay espacio para mejorar. Los salarios y el costo de los bienes y servicios están relacionados con los costos de producción asumidos por el propio gobierno. Los subsidios, las ayudas y los beneficios sociales están relacionados con las transferencias monetarias o en especie y en las adquisiciones a terceras partes de bienes y servicios para otros destinatarios, normalmente empresas y hogares.³

Una base de datos novedosa del gasto consolidado del gobierno general para 24 países, recopilada por el BID (FMI, 2014), muestra el gasto total y su composición económica como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe (gráfico 3.1).

³ El gobierno general consolidado debería incluir como mínimo el gobierno central, las actividades de los gobiernos estatales y locales y los fondos de la seguridad social. Excluye las transferencias entre estos niveles de gobierno para evitar una doble contabilidad. Además de la clasificación económica, la base de datos abarca la clasificación funcional y la clasificación cruzada para una muestra de países (Pessino, Badin et al., 2018).

Gráfico 3.1 Gasto total como porcentaje del PIB por clasificación económica y PIB per cápita PPA, 2015–16



Fuente: Cálculos propios a partir de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de FMM, WEO del FMI (2015–2016) y Pessino, Badin et al. (2018).
 Notas: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Remuneración a los empleados' se refiere a todas las compensaciones monetarias o en especie a cambio de trabajo. 'Bienes y servicios' se refiere al uso de bienes y servicios en el GFSM. 'Gasto de capital' incluye las transferencias de capital más inversiones. 'Transferencias' se define como prestaciones sociales más subsidios y donaciones. 'Otros' se define como otros gastos corrientes. En los casos de Belice, Barbados, Jamaica, Suriname, Bahamas y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central y en el caso de Haití, al sector público no financiero. Solo se presentan datos del gasto total para Haití, Jamaica y Suriname y no se incluyen en el promedio de América Latina y el Caribe. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

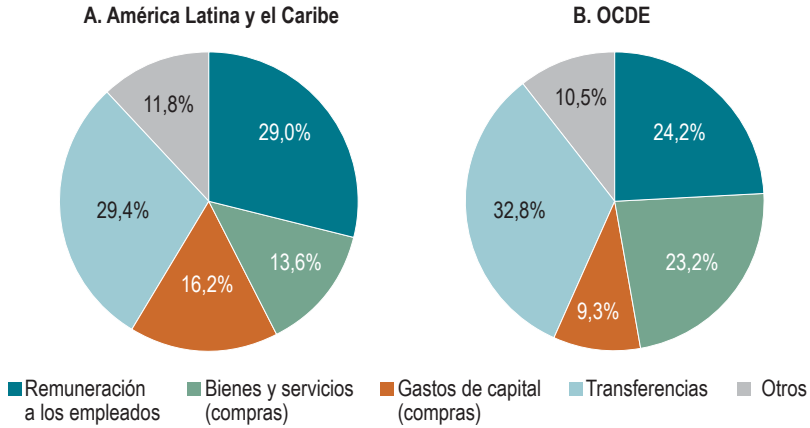
El gasto público general consolidado es del 29,7% del PIB en América Latina y el Caribe, en comparación con el 43,5% en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, el gasto es desigual en la región: los países que más gastan son Argentina, Brasil, Ecuador, Trinidad y Tobago y Uruguay (más del 35% del PIB); los países que gastan menos son República Dominicana y Guatemala (menos del 20% del PIB); en el resto el gasto es intermedio (entre el 20% y el 35%). Los dos países que más gastan en la región gastan lo mismo o más que el país medio de la OCDE, pero su PIB per cápita (eje derecho del gráfico) es menos de la mitad del de un país mediano de la OCDE.

Aquí se analiza la eficiencia técnica de tres componentes clave de los costos de producción del gobierno: el gasto en adquisiciones, que es el costo de los bienes y servicios, incluido el gasto de capital; los costos de los salarios de los funcionarios públicos, y parte del costo de los subsidios y transferencias, sujetos a filtraciones que favorecen a personas que no son pobres. Este análisis de eficiencia técnica supone una asignación razonable del gasto por función y, por lo tanto, proporciona estimaciones del malgasto directo de los recursos que reflejan un sobrecosto o un uso excesivo de los recursos para un determinado resultado.

La composición del gasto en América Latina y el Caribe difiere de los promedios de la OCDE en diversos aspectos. En primer lugar, los salarios de los empleados públicos representan el 29% del gasto en la región, más que el 24,2% de la OCDE. En segundo lugar, las adquisiciones totales constituyen el 29,8% del gasto en América Latina y el Caribe, en comparación con el 32,5% en la OCDE. El porcentaje de transferencias, incluyendo subsidios, ayudas y pensiones, es mayor en la OCDE (32,8%) que en América Latina y el Caribe (29,4%). Este gasto en transferencias, junto con un menor gasto en bienes de capital, señala la existencia de una población más envejecida que en América Latina y el Caribe (gráfico 3.2).

El ajuste del gasto público puede ser un proceso doloroso. Sin embargo, entender su composición e identificar ineficiencias en ella puede resultar muy útil. Este proceso se conoce como gasto "inteligente". Sin embargo, ¿cómo se pueden identificar las ineficiencias? ¿Cuánto se gasta en adquisiciones, salarios y transferencias? La ineficiencia en las adquisiciones se puede medir mediante la diferencia entre los precios de mercado y los precios de compra de diferentes bienes y servicios, e incluso se puede medir mediante bienes del mismo precio pero de calidad diferente. También se puede medir indirectamente con estudios sobre la corrupción u observando en qué medida los procesos de adquisiciones pueden disminuir el malgasto y las ineficiencias. Tanto el número de trabajadores (uso de insumos) como los diferenciales salariales en los sectores público y

Gráfico 3.2 Participación de la remuneración a los empleados, las compras y las transferencias en el gasto público, 2015–16



Fuente: Cálculos propios a partir de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de FMM, WEO del FMI (2015–2016), Pessino, Badin et al. (2018).

Nota: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Compras' se define como la suma del uso de bienes y servicios y el gasto de capital total (transferencias de capital más inversiones). 'Remuneración a los empleados' se refiere a todas las compensaciones monetarias o en especie a cambio de trabajo. 'Bienes y servicios' se refiere al uso de bienes y servicios en el GFSM. 'Gasto de capital' incluye las transferencias de capital más inversiones. 'Transferencias' se define como prestaciones sociales más subsidios y donaciones. 'Otros' se define como otros gastos corrientes. En el caso de Belice, Barbados, Jamaica, Suriname, Bahamas y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central y en el caso de Haití, al sector público no financiero. Solo se presentan datos del gasto total para Haití, Jamaica y Suriname y no se incluyen en el promedio de América Latina y el Caribe. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

privado proporcionan indicaciones de ineficiencia en los salarios del sector público. Y el malgasto en las transferencias se puede estimar a través del costo de las filtraciones hacia personas que no son pobres.

Ineficiencia en las adquisiciones: la corrupción importa

En 2016 los gobiernos de América Latina y el Caribe gastaron cerca de US\$450.000 millones en compras públicas, lo que incluye la adquisición de bienes y servicios y de equipos de capital. Ejemplos de estas adquisiciones son la compra de computadoras para las escuelas primarias, el suministro de agua potable, gas y electricidad, y la construcción de una carretera o un aeropuerto. Sin embargo, ¿son eficientes y efectivas las compras públicas? ¿Los precios pagados son competitivos con el sector privado, y son similares en diferentes oficinas públicas y a lo largo del país? ¿Los bienes y servicios producidos cumplen las normas de alta calidad? Estas preguntas son pertinentes dado que el gasto en compras públicas

no solo es grande sino que también influye en los ámbitos funcionales del gobierno, incluida la educación, la salud y la infraestructura.

En promedio, las compras públicas representaron el 32,5% del gasto del gobierno general en los países de la OCDE (14% del PIB) y el 29,8% en los países de América Latina y el Caribe (8,6% del PIB). Sin embargo, en la región el tamaño del gasto en este rubro varía desde aproximadamente el 15% del gasto total en promedio en Argentina y Uruguay hasta el 47% en Bolivia y Perú, debido a la mayor proporción de gasto de capital en el gasto total. De hecho, el gasto en adquisiciones de bienes de capital es más importante en América Latina y el Caribe (16,2%) que en la OCDE (9,3%). En términos del PIB asciende al 4,7% en la primera y al 4% en la OCDE (gráfico 3.3).

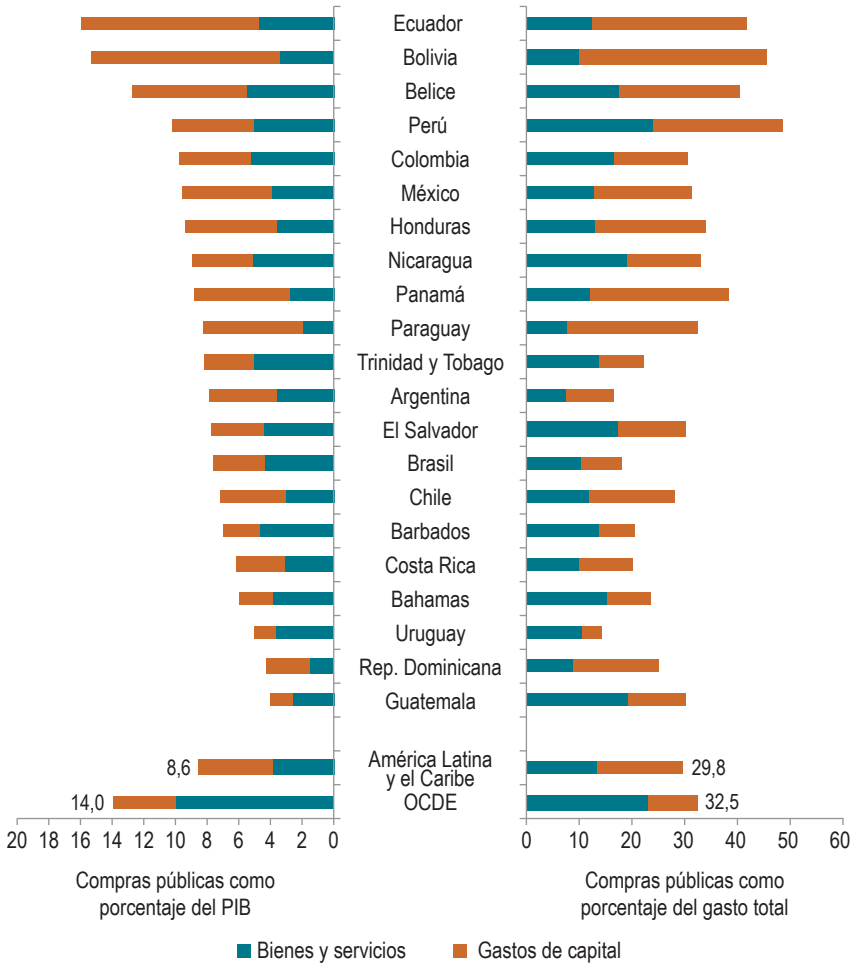
Mientras que el gasto subnacional (provincial y municipal) representa alrededor del 19% del gasto general consolidado,⁴ el gasto en adquisiciones a nivel estadual y local representa el 27% del gasto general de las adquisiciones y el 32% de la infraestructura. Esto es particularmente importante en Argentina, Bolivia y Brasil, ya que el gasto subnacional es aproximadamente el 45% en promedio en Argentina y Brasil, que son países con un sistema federal, y se acerca a un 32% en Bolivia, aunque en los gobiernos subnacionales se produce más del 60% del total de las adquisiciones del gobierno general. El gasto en adquisiciones a nivel estadual también es notable en Perú y Colombia, con cifras cercanas al 42%.

Las adquisiciones constituyen un imán para las ineficiencias en la gestión y para la corrupción. El gran volumen de transacciones, junto con la estrecha y compleja interacción entre los sectores público y privado, hace que las compras públicas queden expuestas a diversos riesgos de malgasto, mala gestión y corrupción. Pocas actividades públicas ofrecen mayor tentación o más oportunidades para la corrupción.⁵ La inversión pública es particularmente vulnerable a la corrupción y el malgasto representa un porcentaje mayor de las adquisiciones totales en América Latina que en la OCDE y funciona con instituciones más débiles. Sin embargo, ¿a cuánto asciende aquel malgasto? Dado que hay escasos datos sobre la corrupción y el malgasto en las adquisiciones por país, la opción consiste en extrapolar a partir de las estimaciones de los pocos estudios existentes.

⁴ De la muestra de 21 países, los 17 recogidos en la última sección del capítulo incluyen detallados gastos a nivel subnacional.

⁵ Como demostró el artículo seminal de Becker y Stigler (1974), la tentación de actuar indebidamente aumenta con el monto en juego, la falta de controles, y disminuye con mayor castigo.

Gráfico 3.3 Gasto en compras públicas como porcentaje del PIB y del gasto público, 2016



Fuente: Cálculos propios a partir de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de FMM, WEO del FMI (2015–2016) y Pessino, Badin et al. (2018).

Nota: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Compras' se define como la suma del uso de bienes y servicios y el gasto de capital total (transferencias de capital más inversiones). 'Bienes y servicios' se refiere al uso de bienes y servicios en el GFSM. 'Gasto de capital' incluye las transferencias de capital más inversiones. En el caso de Belice, Barbados, Bahamas y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

A pesar de que es difícil medir el costo exacto de la corrupción debido a su naturaleza oculta, se estima que entre un 10% y un 30% de la inversión en proyectos de construcción financiados con dinero público puede perderse debido a la mala gestión y la corrupción (CoST, 2012); la OCDE estima que

entre un 20% y un 30% del valor del proyecto se pierde a través de la corrupción (OCDE, 2013a). En la Unión Europea (UE), el costo de la corrupción se estimó, en términos más generales, en €120.000 millones al año (Comisión Europea, 2014b), cifra cercana al 1% del PIB de la UE. Sin embargo, un nuevo estudio RAND calculó un costo mayor para la corrupción en Europa: anualmente se pierden hasta €990.000 millones (alrededor del 6% del PIB de la UE) (Hafner et al., 2016). Cerca del 57% de los casos de sobornos enjuiciados se relaciona con dinero para obtener contratos públicos, sobre todo en los sectores extractivos, de la construcción, del transporte y de la información y la comunicación (OCDE, 2014a). Por lo tanto, en la UE aproximadamente el 3,5% del PIB, o entre el 7% y el 25% del total de las adquisiciones se pierde debido a la corrupción y a otros malgastos.⁶

La investigación más amplia sobre la corrupción que se haya llevado a cabo en la historia de América Latina —relacionada con los sobornos pagados por el gigante de la construcción Odebrecht en Brasil para asegurar los contratos públicos con Petrobras— se ha extendido por 14 países. El escándalo de Odebrecht forma parte de una investigación sobre una corrupción de enorme alcance, conocida como operación “Lava Jato”, iniciada por jueces que emprendieron una cruzada legal en 2014. El Departamento de Justicia de Estados Unidos descubrió sobornos de la empresa de construcción brasileña Odebrecht a funcionarios en América Latina. La empresa reconoció haber pagado US\$737 millones en sobornos entre 2011 y 2016 para asegurar contratos por un valor de US\$2.800 millones repartidos en unos 100 proyectos en 10 países diferentes.⁷

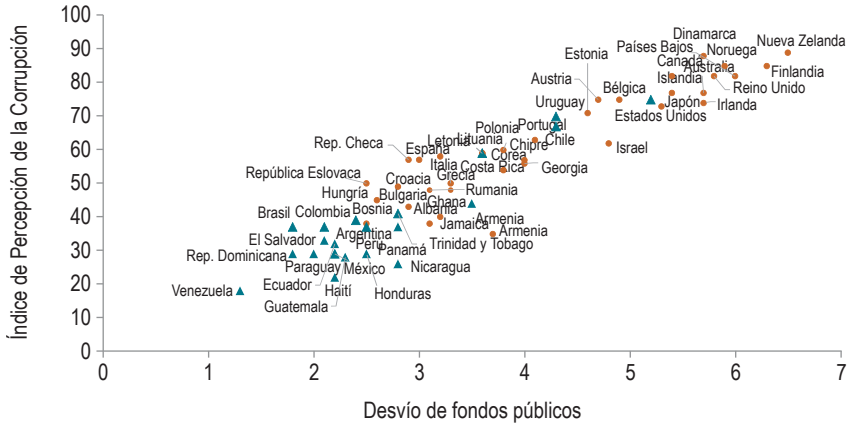
El malgasto de fondos públicos en sobornos y presupuestos abultados parece ser enorme, pues llega a aproximadamente el 26% del costo de los proyectos. Por lo tanto, en América Latina y el Caribe puede que las pérdidas se acerquen al límite superior de las estimaciones de la UE (entre el 7% y el 25% de los contratos de adquisiciones).⁸ Dado que el gasto en adquisiciones equivale al 8,6% del PIB, el malgasto en las adquisiciones

⁶ La estimación del límite inferior de la corrupción para la UE fue del 1% del PIB (7% de las adquisiciones). El Foro Económico Mundial (FEM) calcula que el costo global de la corrupción (incluidas las adquisiciones) asciende a más del 5% del PIB global (US\$2,6 billones).

⁷ Véase el enlace https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/the-corruption-scandal-started-in-brazil-now-its-wreaking-havoc-in-peru/2018/01/23/0f9bc4ca-fad2-11e7-9b5d-bbf0da31214d_story.html?utm_term=.c6cc48377ce5.

⁸ La literatura se refiere a “malgasto activo” cuando un funcionario público se beneficia por inflar el precio a cambio de un soborno; “el malgasto pasivo” se refiere a los casos en que no hay una corrupción aparente sino falta de habilidades o de capacidad, lo cual tiene como resultado una mala administración.

Gráfico 3.4 Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) e Índice de Desvío de Fondos Públicos (DFP), 2017



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Transparency International y Foro Económico Mundial.

Nota: Los triángulos corresponden a América Latina y el Caribe.

representa, en promedio, entre el 0,9% y el 2,6% en la región. Saber cuánto se puede recuperar con buenas prácticas en las adquisiciones y en la lucha contra la corrupción depende del país.⁹ Si bien varios estudios encontraron escasa correlación entre la puntuación de la percepción de la corrupción en un país y la experiencia de la corrupción en la práctica, los indicadores de corrupción siguen siendo útiles para estimar este problema en el contexto de la UE (Charron, 2016). El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) y el Índice de Desvío de Fondos Públicos (DFP) (gráfico 3.4) están estrechamente correlacionados y muestran un cuadro similar de la corrupción y los sobornos en la región y en los países desarrollados: cuanto más altos sean los valores, menor será el grado de corrupción. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Chile, Uruguay, Costa Rica y Jamaica en el medio, son países con índices más bajos y se sitúan en el extremo alto de la corrupción. Suponiendo que estos índices son imperfectos pero aproximaciones razonables de la corrupción observada y que el malgasto promedio debido a

⁹ Otra manera de contrastar la gama de malgasto en las adquisiciones consiste en estimar los efectos de mejorar las instituciones responsables de las adquisiciones en materia de ahorros en el gasto. En la UE la implementación de un sistema pleno de adquisiciones en plataformas electrónicas podría reducir los costos de la corrupción en las adquisiciones en unos €924 millones al año, lo que equivale a una disminución de casi el 20% de los costos actuales (Hafner et al., 2016).

la corrupción en los países de la UE es de un moderado 10%, una estimación aproximada del malgasto en las adquisiciones en los países de América Latina y el Caribe es de un promedio de alrededor del 17%, lo que equivale a un malgasto del 1,4% del PIB.¹⁰

La ineficiencia en el empleo público: ¿es rentable trabajar para el gobierno?

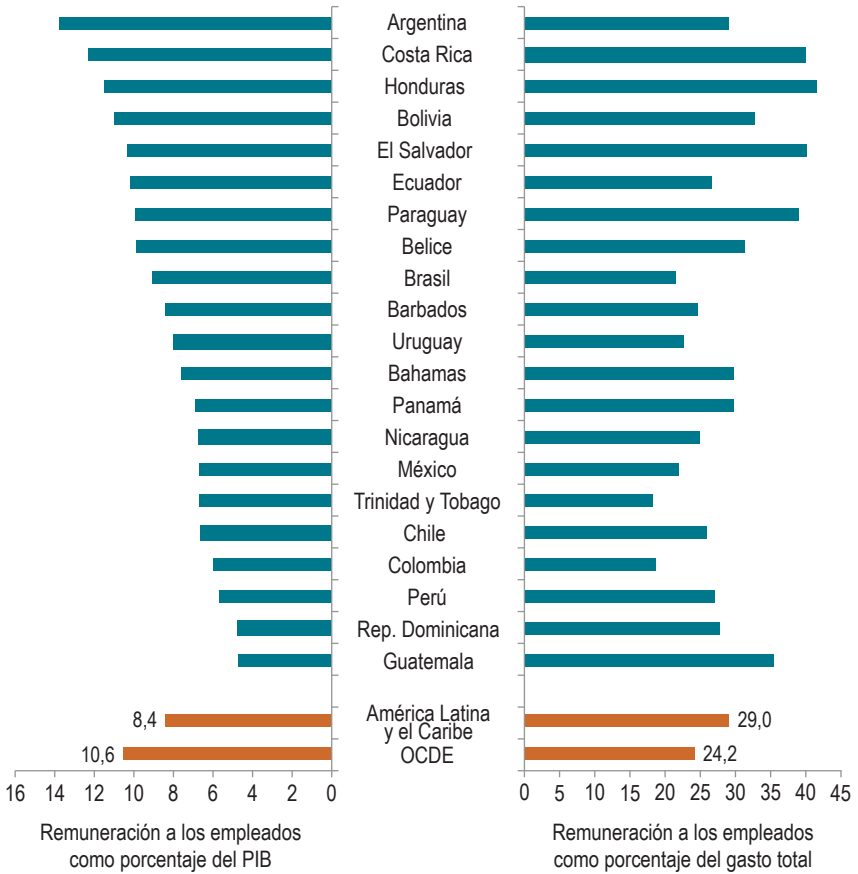
El gasto salarial del gobierno, cercano a los US\$400.000 millones al año en América Latina y el Caribe, es otro insumo clave en la producción de bienes y servicios públicos. Una gran parte de la ineficiencia del gasto público se debe al funcionamiento de un empleo público que no siempre se basa en criterios óptimos. La eficiencia y la efectividad en el desempeño del gobierno dependen del talento de los empleados públicos y de la calidad de sus conocimientos y habilidades en comparación con su remuneración total. De hecho, en numerosas instituciones, el mayor activo son sus funcionarios. En el caso del sector público, la fuerza laboral es responsable del diseño y de la implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, la relevancia de recursos humanos en el sector público también se refleja en su costo para los contribuyentes, que a veces puede superar su productividad. El gasto salarial del gobierno general de América Latina y el Caribe representó, en promedio, el 29% del gasto público y el 8,4% del PIB, cifra superior a la de los salarios en el gasto total de los países de la OCDE (24,2%, o 10,6% del PIB; gráfico 3.5). Sin embargo, hay considerables variaciones entre los países de la región; algunos, como El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Bolivia y Argentina,¹¹ tienen un elevado costo salarial (más del 29% del gasto público), lo cual los sitúa incluso por encima del promedio de los países de la OCDE.

Si bien el gasto salarial consume el 29% del gasto del gobierno general, en varios países la parte correspondiente a los gobiernos locales es mucho mayor que la del gobierno central. En Argentina el 76% del gasto salarial corresponde al gasto provincial y municipal, lo que constituye más de la

¹⁰ Los países de la UE tienen un Índice de Percepción de la Corrupción (computado como 100-CPI) de 36,3, con un “malgasto” promedio estimado del 10%. Los países de América Latina y el Caribe tienen una percepción más alta de la corrupción, del 61,1, que se proyecta linealmente hasta un malgasto estimado del 17%.

¹¹ Algunos de estos países acaban de iniciar reformas de la función pública, sobre todo congelando los salarios y las contrataciones.

Gráfico 3.5 Remuneración a los empleados en países seleccionados, 2016

Fuente: Cálculos propios sobre la base de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de FMM, *WEO* del FMI (2015–2016) y Pessino, Badin et al. (2018).

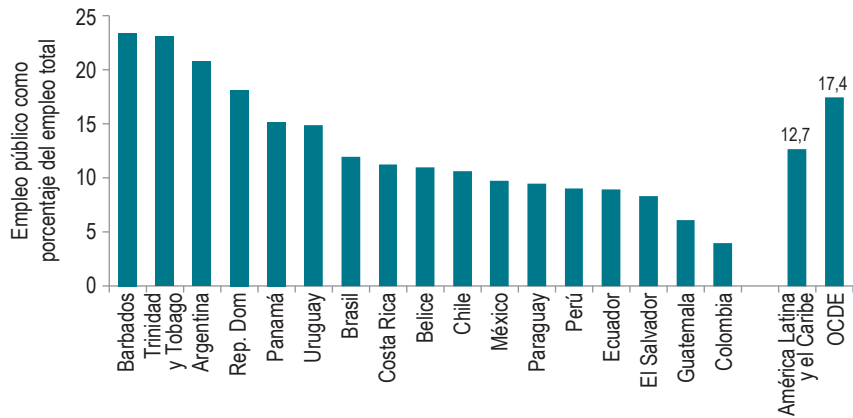
Nota: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Remuneración a los empleados' se refiere a todas las compensaciones en efectivo o en especie a cambio de trabajo. En el caso de Belice, Barbados, Bahamas y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

mitad de todo el gasto provincial. En Brasil el gasto en nómina asciende a casi el 54%, mientras que en Perú y México es del 42%.

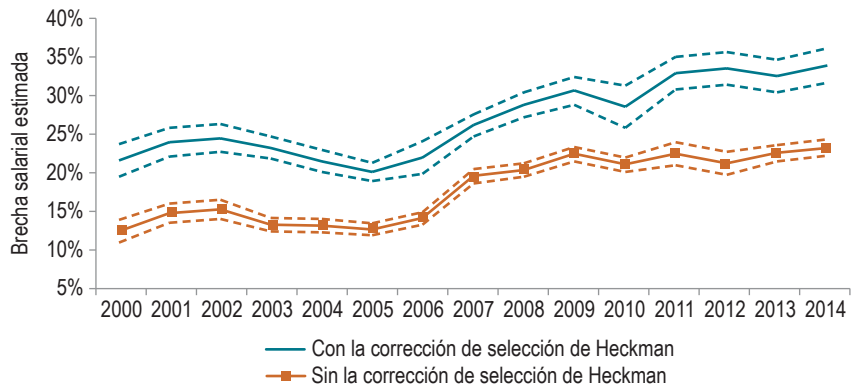
¿Los países de América Latina y el Caribe gastan más en salarios debido a nóminas más grandes de empleados, salarios más altos o ambos? No existe un "tamaño correcto" de la fuerza laboral de la función pública (OCDE, 2011b). El porcentaje del empleo público varía ampliamente según los países, lo cual refleja diferentes decisiones en relación con el alcance, el nivel y la prestación de servicios públicos. En 2015–16 el porcentaje de

Gráfico 3.6 Empleo público como porcentaje del empleo total y brecha salarial estimada entre el sector público y el privado

A. Empleo público como porcentaje del empleo total, 2015



B. Brecha salarial público-privada estimada, sin y con control por selección, 2000–14



Fuente: Panel A) Cálculos propios sobre la base de Hanushek y Woessmann (2015), OCDE (2017d) e ILOSTAT. Panel B): Cerda y Pessino (2018a), utilizando encuestas de hogares de Busso et al. (2017).

Nota: Panel A) Esta serie considera el promedio para los 17 países de América Latina y el Caribe, incluido un promedio del porcentaje del empleo público de 29 países de la OCDE del gráfico 3.1 de OCDE (2017d). Panel B) El parámetro de interés se estimó utilizando una ecuación Mincer con MCO e incluyendo la edad, la edad al cuadrado, años de educación, país y efectos por año. También estimé un ATE corregido por sesgo de selección con la corrección de Heckman. Las líneas punteadas muestran los intervalos de confianza a nivel de significancia del 95% para las ecuaciones estimadas.

la fuerza laboral empleada en el gobierno general era de un promedio del 12,7% en América Latina y el Caribe, cifra inferior al 17,4% del empleo público en la OCDE (gráfico 3.6A). Desde luego, estos promedios varían en ambas regiones: en la OCDE el empleo público oscila desde el 5,9% en Japón y el 15,3% en Estados Unidos hasta casi el 30% en Suecia, Noruega y Dinamarca. En América Latina, fluctúa entre el 4% en Colombia y el 10% en Paraguay, México y Chile, hasta más del 20% en Argentina, Trinidad y

Tobago y Barbados.¹² Hay una relación positiva (débil) entre el porcentaje de empleo público en el empleo total y el nivel de desarrollo.¹³ Sin embargo, los gobiernos subnacionales tienen niveles más altos de empleo público que los gobiernos centrales, sobre todo en los países federales: en la OCDE el porcentaje asciende al 57,7% mientras que en Brasil es del 88%, en Argentina del 84%, en México del 65% y en Costa Rica del 37%. Aunque el alto gasto subnacional en salarios se podría explicar por la contratación de docentes y médicos a nivel subnacional en diversos países, también podría señalar un nivel de gobernanza y de rendición de cuentas menor en la sobrecontratación e incluso en la contratación de trabajadores fantasma. También puede reflejar la falta de incentivos y de capacidad para invertir en gasto productivo.¹⁴

Si bien el empleo público no es uniformemente más alto en América Latina y el Caribe que en la OCDE, aun cuando se controla por el desarrollo, gran parte del gasto salarial más elevado en los países de América Latina y el Caribe se puede atribuir a una alta prima salarial pública, es decir, los salarios promedio de los trabajadores del sector público son más elevados que los del sector privado. Las primas salariales del sector público pueden deberse a diversos motivos: i) las habilidades (como la educación y la experiencia) pueden ser diferentes en ambos sectores, ii) el poder monopólico del gobierno o la focalización en la maximización del voto puede explicar un proceso de fijación de salarios no competitivos (Reder, 1975),¹⁵ iii) una mayor densidad sindical en el sector público puede generar un mayor poder de negociación de los trabajadores (Comisión Europea, 2014a), y iv) los períodos electorales pueden aumentar las primas salariales (FMI, 2016).

Dado que la prima o brecha del salario público podría deberse a niveles más altos de habilidades en el sector público, los salarios entre los sectores público y privado se comparan controlando por diferencias observables en productividad y habilidades. Para los mismos niveles de capital humano,

¹² Sin embargo, algunos países de la región todavía son culpables de un exceso de contratación. Un estudio reciente realizado en Centroamérica muestra que entre 2007 y 2013 el personal administrativo por docente y por profesional del sector salud aumentó de manera irracional en la mayoría de los países, lo cual suscita preguntas acerca de la eficiencia de la ampliación del sector público para mejorar la prestación de servicios públicos muy necesarios (Dumas y Lafuente, 2016).

¹³ Un aumento del 25% en el PIB per cápita en la muestra de América Latina-OCDE se asocia con un incremento de 1 punto porcentual en el empleo público. En América Latina y el Caribe se asocia con un aumento de 2 puntos porcentuales en el empleo público.

¹⁴ En una sección posterior de este capítulo se aborda este tema.

¹⁵ Para un conjunto de países de la OCDE, un estudio reciente encontró que la apertura al comercio internacional y las mejoras en la calidad institucional de los gobiernos se asocian con disminuciones de la brecha salarial entre el sector público y el privado (Campos et al., 2017).

los salarios en el sector público en 2014 eran, en promedio, un 25% más altos que en el sector privado. Controlando por sesgos de selección con un modelo de regresión de tratamiento endógeno, la prima salarial promedio aumenta hasta un 34% (Cerde y Pessino, 2018a).¹⁶ La prima salarial a favor de los empleados del sector público en América Latina y el Caribe es una de las más altas del mundo (FMI, 2016). Además, esta prima aumentó a lo largo de los últimos 15 años, quizás alimentada por el auge de las materias primas de 2003-09 (gráfico 3.6B).

Es interesante señalar que la mayoría de los estudios reveló resultados heterogéneos relacionados con el aumento en el diferencial de salarios a favor de los trabajadores públicos: mientras que la brecha salarial supera los 20 puntos porcentuales para los empleados con menos de 13 años de estudios, cae bruscamente en el caso de aquellos que tienen más de 13 años de estudios.¹⁷ Puede que los trabajadores calificados *paguen* en un sentido figurado en algunos países para trabajar en el sector público, o puede que los sindicatos fuertes en el sector público protejan los salarios de los menos calificados. Además de salarios más altos, los empleados del sector público suelen disfrutar de numerosos beneficios no salariales, como la atención sanitaria y los planes jubilatorios, así como de una mayor seguridad en el empleo, lo que implica que el diferencial en el conjunto del paquete de compensaciones puede exceder los simples ingresos salariales.

El factor que influye en la eficiencia en la mayoría de los países es la brecha salarial del sector público, sobre todo para los trabajadores menos calificados, aun cuando se controle por la productividad. Estas estimaciones no tienen en cuenta el número de trabajadores, lo cual es un problema en algunos países a nivel nacional o subnacional.

En un escenario moderado,¹⁸ la ineficiencia del total del gasto salarial representa en promedio 1,2 puntos porcentuales del PIB (un 14% del gasto

¹⁶ La prima salarial promedio del 25% que se registra en Cerde y Pessino (2018a) varía ampliamente según los países (del 5% en República Dominicana a más del 60% en Colombia y Ecuador). Los resultados son similares a los de Gasparini et al. (2015), que observaron una prima salarial promedio de los trabajadores manuales *formales* del 22% en 2012 (desde un 5% en Venezuela hasta un 41% en El Salvador). Anteriormente, Mizala, Romaguera y Gallegos (2011) habían estimado una brecha salarial para siete países de América Latina de aproximadamente un 22%.

¹⁷ Véase Gasparini et al. (2015). Gallegos et al. (2011) también observaron que los trabajadores del sector público en América Latina y el Caribe están mejor pagados que los de sector privado y que la prima salarial del sector público es negativa para la mayoría de los trabajadores calificados y positiva para los menos calificados.

¹⁸ La prima promedio para cada país observada en los últimos estudios se aplica al porcentaje de trabajadores de baja calificación y el cambio en el gasto salarial total se equipara al cambio en la remuneración, suponiendo que el empleo se mantiene constante.

salarial o cerca de US\$52.000 millones).¹⁹ Los países que más malgastan son aquellos con las primas salariales más altas y una menor proporción de trabajadores no calificados: El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Ecuador (más del 20%), y Colombia y Costa Rica (más del 15%).²⁰ Utilizando una metodología diferente, se observó que la pérdida por ineficiencia en el gasto salarial en los sectores de educación y salud equivalía a aproximadamente el 0,9% del PIB, lo cual es consistente con la pérdida del 1,2% al 3,1% del gasto salarial total estimado aquí (Cavallo y Serebrisky, 2016).

Transferencias focalizadas: ¿más filtraciones?

Cerca del 29,4% del gasto público en promedio en América Latina y el Caribe abarca transferencias, incluidos los programas sociales (las transferencias monetarias condicionadas [TMC] y las pensiones no contributivas [PNC]), los subsidios a las empresas (sobre todo los subsidios a la energía) y las pensiones contributivas (gráfico 3.2). Esto equivale a aproximadamente US\$700.000 millones, es decir, la partida de gasto más voluminosa.

Los errores, el fraude o la corrupción reducen la eficiencia económica de estas intervenciones disminuyendo la cantidad de dinero destinada a los beneficiarios focalizados. Un estudio de referencia internacional estima que el alcance del fraude y de los errores en los sistemas de protección social abarca entre el 2% y el 5% del total del gasto público en estas transferencias. Estos son más habituales en los programas de protección social de los países menos desarrollados que en los países de la OCDE debido a la limitada capacidad administrativa y a la ausencia de estrategias adecuadas de monitoreo y basadas en la evidencia para luchar contra el problema (van Stolk y Tesliuc, 2010).

El error en la focalización implica la parte de los fondos de un programa de protección social que no llega a los pobres o beneficiarios que no son pobres. El alcance de este error señala si el programa logra su objetivo (de alivio de la pobreza) o no. Este error puede deberse al diseño del programa (como cuando, por motivos administrativos, el programa utiliza indicadores aproximados imperfectos de la pobreza para identificar a los beneficiarios pobres) o a la implementación del mismo (como cuando las decisiones de elegibilidad divergen de las reglas del programa). A su vez,

¹⁹ En el otro extremo, la incorporación de diferenciales en características no observables como la ética laboral y el esfuerzo, y aplicando el cambio al conjunto de la nómina salarial, el malgasto aumentaría a aproximadamente el 3,1% del PIB (US\$140.000 millones).

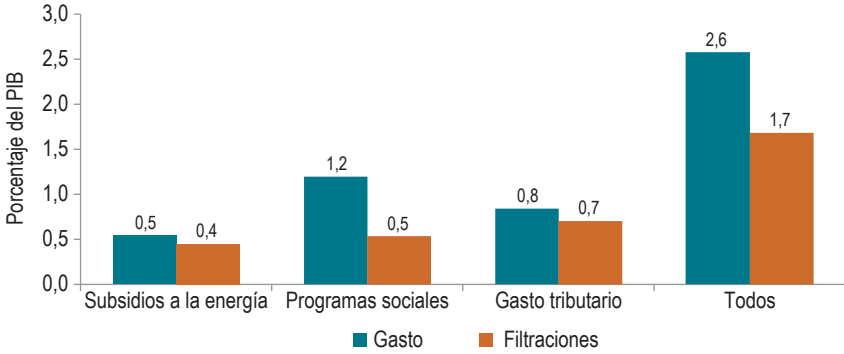
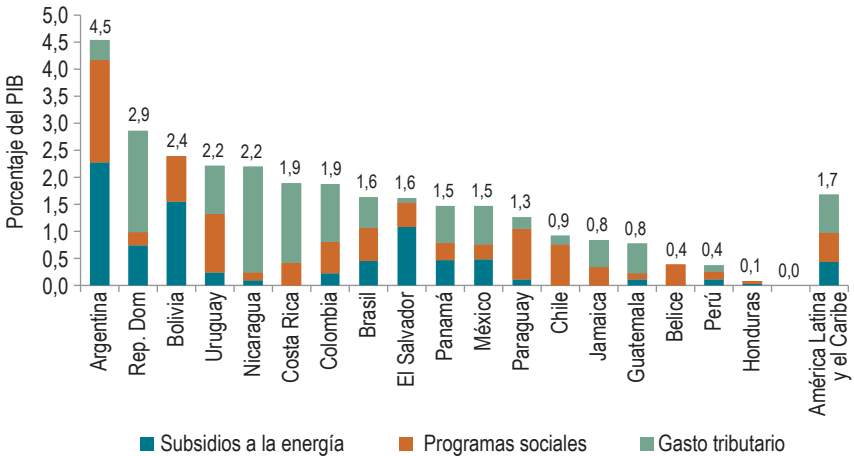
²⁰ Los sindicatos docentes tienen un poder considerable en la mayoría de los países, en virtud ya sea de la densidad de los propios sindicatos, de su poder monopolístico o de la conducta disruptiva en que incurrir (Bruns y Luque, 2015).

los errores de implementación se deben al error, al fraude o a la corrupción. En aquellos programas de protección social cuyos principales objetivos no son el alivio directo y focalizado de la pobreza (por ejemplo, las pensiones, el seguro de desempleo u otros programas de seguro social), los errores de focalización son menos relevantes y se considerarán en el contexto de la ineficiencia asignativa, sobre todo en el caso del gasto en jubilaciones, que representa cerca del 30% del total del gasto social en promedio y más del 40% en varios países.

Un instrumento clave para reducir las ineficiencias es la focalización adecuada de las transferencias. Normalmente, estas se centran en un grupo concreto de ingresos bajos. Sin embargo, en la práctica muchos beneficiarios de estos subsidios no son pobres. El beneficio de un subsidio en un hogar de ingresos altos se considera una filtración y una ineficiencia porque las personas que no pertenecen al grupo focalizado se benefician del subsidio. Piénsese en una exención del valor añadido en los alimentos, también denominado gasto tributario. A pesar de que su objetivo consiste en hacer más asequibles los alimentos para los pobres, también beneficia a los hogares de altos ingresos y, por lo tanto, constituye una ineficiencia.

Los subsidios a la energía: echando gasolina a la ineficiencia. Hacia 2015 alrededor del 61% del total de los subsidios de la región eran subsidios a la energía. De acuerdo con FIEL (2015, 2017), Izquierdo, Loo-Kung y Navajas (2013), y Cavallo y Serebrisky (2016), en 2013 estos estaban distribuidos de manera desigual en una muestra de 18 países de América Latina y el Caribe, con un gasto promedio en los subsidios a la energía del 0,85% del PIB. Algunos países redujeron estos subsidios cuando los precios de la energía disminuyeron después de la recesión global, sobre todo luego de 2014. Hacia 2015 el gasto promedio en subsidios a la energía bajó al 0,54% del PIB (el gasto en Bolivia, Honduras, El Salvador, México y Nicaragua cayó considerablemente, y en la mayoría de los casos convirtió los subsidios no focalizados en una tarifa social). Argentina fue uno de los pocos países que siguió aumentando los subsidios hasta 2016, cuando el gobierno permitió que las tarifas comenzaran a subir. El gráfico 3.7B muestra el gasto público promedio y las filtraciones a los no pobres en cada uno de los 18 países considerados de América Latina y el Caribe.²¹ A pesar de que hay grandes variaciones entre países, en promedio, más de cuatro quintas partes de estos subsidios a la energía se filtran a hogares que no son pobres. La magnitud de esta ineficiencia y, por lo tanto, el margen para mejorar, es enorme.

²¹ No hay datos disponibles para Venezuela, que es el mayor productor de energía de la región y ofrece grandes subsidios al consumo doméstico de gasolina.

Gráfico 3.7 Gasto focalizado y filtraciones (programas sociales, energía y gasto tributario), 2015**A. Gasto promedio y filtraciones en América Latina y el Caribe****B. Filtraciones en los gastos focalizados**

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo et al. (2013) y FIEL (2015,2017).

Programas sociales. Los dos principales gastos de los programas sociales son las TMC y PNC.²² Aunque en promedio los programas sociales en la muestra de 18 países representaban aproximadamente el 1,2% del PIB en 2015, no todo el gasto en programas sociales ha sido focalizado de manera adecuada en los pobres. Las filtraciones tienden a ser menores en los países de Centroamérica, con un promedio del 0,27% del PIB, y mucho mayores en los países de América del Sur, con un promedio de 0,86% del

²² Véase el capítulo 4 sobre el impacto del gasto público en la equidad para una descripción completa de estos programas, su gran aumento en las últimas décadas y su impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

PIB. La característica llamativa de los gastos en programas sociales es la magnitud del porcentaje de las filtraciones en los gastos totales: un promedio del 45% para la región. Sin embargo, las filtraciones son superiores en el caso de las transferencias menos focalizadas, como los gastos tributarios y los subsidios a la energía.

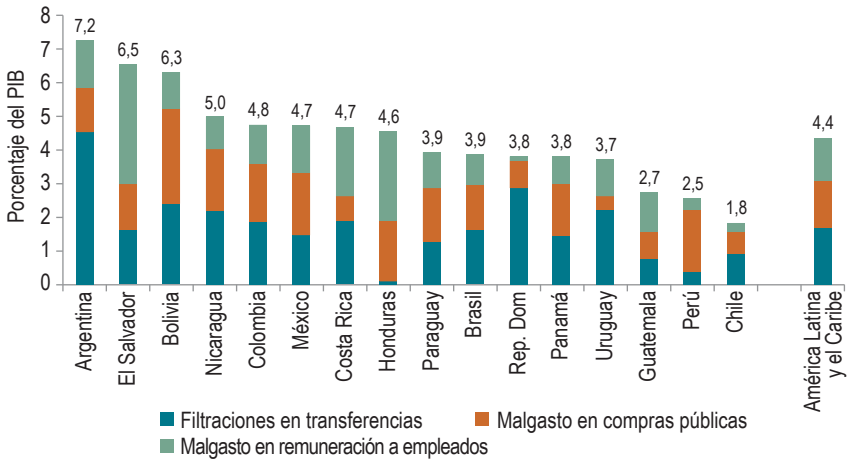
Gastos tributarios. En lugar de transferir recursos directamente a los hogares que lo necesitan a través de un gasto presupuestario, los gobiernos a menudo transfieren recursos de forma indirecta a través de exenciones tributarias. Normalmente, los alimentos básicos, los medicamentos y los alquileres están exentos de impuestos al consumo. Esta política es una de las más propensas a las filtraciones, dado que las personas más acomodadas gastan más (y, por lo tanto, se benefician más) que los pobres. La mayoría de los países de la región ofrece ya sea reducciones del impuesto al valor agregado (IVA) o exenciones en los alimentos, medicamentos y alquileres, independientemente del ingreso. Las encuestas de hogares y los estudios sobre gastos tributarios en la región se utilizan para estimar cuánto consumen los que no son pobres en bienes exentos de impuestos. Esta información permite calcular la filtración en los gastos tributarios. En promedio, el total de los gastos tributarios representa el 2,1% del PIB, del cual 0,84 puntos porcentuales corresponden a los alimentos, los medicamentos y los alquileres (gráfico 3.7A). Casi cuatro quintas partes del gasto tributario en estas partidas benefician a los hogares no pobres (cifra equivalente al 0,7% del PIB). En total, los gastos tributarios constituyen la partida más ineficiente en la agenda de los subsidios. En el ámbito focalizado de las transferencias, incluidos los subsidios a la energía, los programas sociales y los gastos tributarios, la pérdida de eficiencia total y, por lo tanto, los ahorros podrían sumar hasta el 1,7% del PIB.

La suma del todo: ineficiencias técnicas en adquisiciones, salarios y subsidios

El gasto inteligente puede generar grandes dividendos. América Latina y el Caribe pierde miles de millones de dólares por año en el gasto que se podría cambiar a otros gastos más rentables o sencillamente utilizarse para disminuir la deuda. Los responsables de las políticas públicas que se proponen contener el gasto y los déficits presupuestarios deberían comenzar por disminuir este gasto, el menos justificable, a la vez que abordan los gastos crecientes del envejecimiento a largo plazo.

En una estimación moderada de las ineficiencias en adquisiciones, en el gasto en nómina salarial y en transferencias focalizadas, el monto

Gráfico 3.8 Estimaciones de la ineficiencia técnica: transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados



Fuente: Cálculos propios añadiendo el derroche estimado en compras públicas, remuneración a empleados y transferencias focalizadas a partir de los gráficos 3.1, 3.4, 3.6 y 3.7, y de la explicación en el texto. Para la mayoría de los países, los datos corresponden a los años 2015 o 2016, o al último año disponible.

promedio total del malgasto en la región asciende a cerca del 4,4% del PIB y representa, en promedio, alrededor del 16% del gasto público (gráfico 3.8).²³ Sin embargo, las estimaciones varían ampliamente según los países, y van de las ineficiencias potenciales de más del 7% del PIB en Argentina a un mínimo del 1,8% del PIB en Chile. La estimación promedio del 4,4% del PIB es mayor que el gasto corriente promedio en salud (4,1%) y casi tan grande como el gasto promedio en educación (4,8%) en la región. Con un total de US\$220.000 millones, las ineficiencias regionales superan el PIB total de Perú (US\$190.000 millones) y casi equivalen al total del PIB de Chile (US\$250.000 millones). Corregir estas ineficiencias sería más que suficiente para eliminar la brecha de la extrema pobreza e incluso para disminuir la pobreza moderada en numerosos países (véase el capítulo 4). O bien los ahorros se podrían utilizar para construir 1.225 hospitales con 200 camas (unos 47 hospitales más al año en cada uno de los 26 países).

²³ Estas estimaciones representan un primer intento en el ejercicio sumamente difícil de capturar ineficiencias en sectores que, a pesar de que comparten algunas tendencias, son bastante diferentes según los países y demandan un diagnóstico detallado de país que vaya más allá del alcance de este estudio y de las restricciones de la disponibilidad de datos. Sin embargo, estas advertencias no quitan relevancia al análisis. Hasta la fecha, no hay un análisis comparativo de las ineficiencias potenciales en todos los insumos utilizados por el gobierno.

Ineficiencia asignativa: cuando las cosas equivocadas se hacen bien

Si bien hacer mal las cosas correctas puede significar grandes pérdidas, hacer las cosas equivocadas de forma correcta puede significar incluso pérdidas mayores. Dicho en los términos más sencillos, la eficiencia asignativa se refiere a cómo los gobiernos asignan su gasto en diferentes funciones —educación, salud, promoción social, inversión y defensa; entre generaciones, en distintos niveles de gobierno, etc.—, con el fin de maximizar la productividad y el crecimiento de la economía.

Uno de los objetivos básicos en economía es canalizar los recursos hacia su uso más productivo. En la medida de lo posible, el gobierno, que maneja entre el 13% y el 47% del PIB, debería al menos llevar a cabo un análisis de costo-beneficio y estimaciones de tasa de retorno de todos los grandes componentes del gasto. Así, tendría que priorizar los componentes del gasto; si la tasa de retorno de un sector es más alta, su gasto debería aumentar. El Premio Nobel de Economía James J. Heckman declaró en una carta al Congreso: “La responsabilidad fiscal no consiste sencillamente en reducir el gasto. La responsabilidad fiscal consiste en estudiar los costos y los retornos e invertir los recursos donde los retornos sean los más altos con el menor riesgo. La pregunta no es dónde recortar si no dónde invertir, y en qué invertir”.

Hacer las cosas equivocadas correctamente genera costos de ineficiencia asignativa y los responsables de las políticas públicas se enfrentan a algunas disyuntivas cruciales cuando asignan el gasto por función, entre las que se destacan las siguientes: 1) asignar el gasto a las personas de edad avanzada y no a los jóvenes; 2) asignar el gasto entre capital físico, capital humano y transferencias; 3) asignar el gasto para maximizar la formación de habilidades en la región, y 4) asignar el gasto entre los gobiernos centrales y subnacionales.

El gasto relacionado con la edad: se favorece a los mayores antes que a los jóvenes

La buena noticia es que las personas en América Latina y el Caribe viven más y de manera más saludable. Los avances en materia de salud y esperanza de vida en la región son un logro importantísimo. La mala noticia es que una población que vive más tiempo y envejece plantea dificultades fiscales a largo plazo y, a diferencia de Europa, América Latina y el Caribe está envejeciendo antes de que su ingreso aumente lo suficiente. Actualmente, numerosos países de la región gastan mucho en jubilaciones y prestaciones de salud, aunque sus poblaciones son todavía relativamente

jóvenes. Esta carga fiscal se incrementará aún más en las próximas décadas, a medida que el número de personas de edad avanzada crezca mucho más rápidamente de lo que aumentó en Europa.

La reducción mundial de las tasas de nacimientos y una mayor esperanza de vida (o tasas de mortalidad más bajas) se conoce como transición demográfica. En América Latina y el Caribe el porcentaje de población de más de 65 años aumentó bruscamente de alrededor del 3,5% en 1950 a un 7,6% en 2015, y llegará al 19,4% en 2050 (gráfico 3.9A). De hecho, el número de personas mayores de 65 años se triplicará en la región en los próximos 35 años, de 48 millones a 150 millones. Dada la actual edad jubilatoria, habrá más individuos que tendrán que ser mantenidos por un período de tiempo más largo por un menor número de personas (si no se produce un cambio en la fuerza laboral de las personas mayores). En Europa la población que tiene más de 65 años tardó 65 años en triplicarse, entre 1950 y 2015, lo cual dio más tiempo para acomodar a la generación mayor (gráfico 3.9 B).

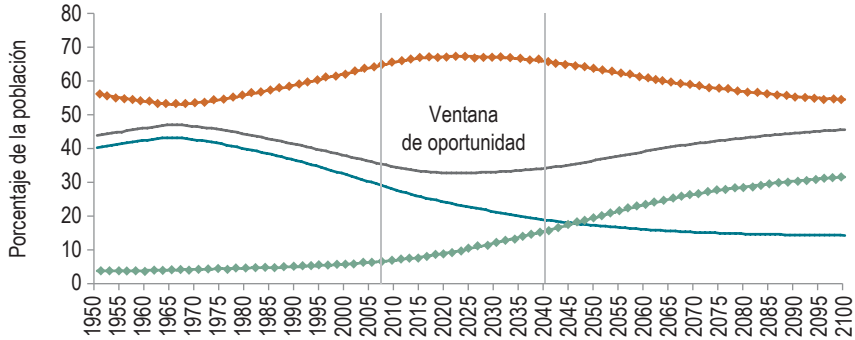
De hecho, a medida que la población vive la transición de tasas de fertilidad y mortalidad altas a bajas, un país puede disfrutar del “dividendo demográfico” (Mason y Lee, 2006), es decir, los resultados de un crecimiento temporal y proporcionalmente mayor de la población en edad de trabajar en relación con la población económicamente dependiente.²⁴ A medida que disminuyen los niveles de fertilidad, la tasa de dependencia inicialmente desciende, porque la proporción de niños disminuye, mientras que la proporción de la población en edad de trabajar aumenta y la cohorte más vieja todavía es pequeña. Esta ventana de oportunidad para América Latina y el Caribe es mucho más reducida que en Europa; habiendo comenzado aproximadamente en 2005, durará unos 30 años, hasta 2035–40 (Gráfico 3.9 A). La ventana de oportunidad en Europa fue más prolongada, desde 1950 hasta 2000 (gráfico 3.9B).

¿La ventana de oportunidad es un activo o un pasivo? Esto dependerá en gran parte de cómo los gobiernos la utilicen en su provecho. Sin una gran reforma que induzca a las personas mayores a trabajar más tiempo, al aumento del capital humano o al incremento inaceptable de las tasas tributarias, los programas jubilatorios entrarán en una dinámica de déficit creciente o pagarán una pensión mucho más reducida. Antes

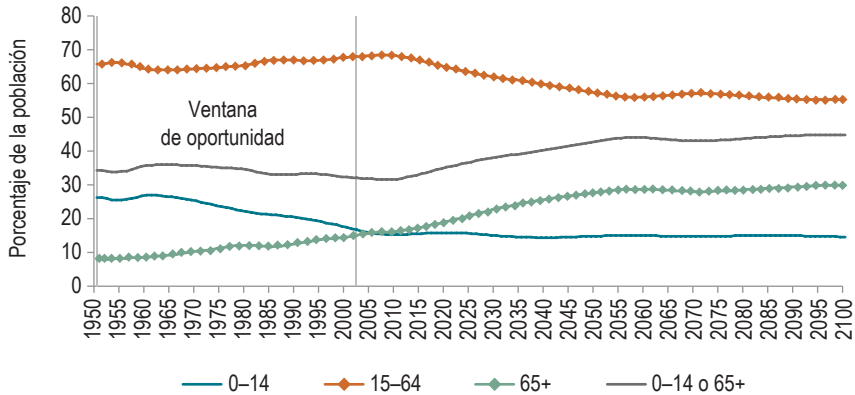
²⁴ La definición exacta puede variar. Naciones Unidas define la ventana demográfica para el dividendo como abierta cuando el porcentaje de población de entre 0 y 14 años se sitúa por debajo del 30% y el porcentaje de la población mayor de 65 años todavía se encuentra por debajo del 15%. Esto coincide en gran parte con el período en que disminuye la tasa total de dependencia.

Gráfico 3.9 Evolución de la distribución de la población por grupos de edad y ventana de oportunidad, 1950–2100

A. América Latina y el Caribe



B. Europa



Fuente: Cálculos propios basados en un escenario de proyección medio de Naciones Unidas (2017).
 Nota: La ventana demográfica está abierta cuando la proporción de la población de entre 0 y 14 años es inferior al 30% y la proporción de la población mayor de 65 años todavía es inferior al 15% (definido por las Naciones Unidas).

de que termine la tendencia decreciente, la región podría explotar esta ventaja aumentando las habilidades y la productividad de la fuerza laboral, de modo de aliviar así la carga de las personas dependientes para los trabajadores.

El gasto en jubilaciones siguió aumentando hasta llegar al 4,4% del PIB en 20 países de América Latina y el Caribe. Dada la población más joven de la región, no es sorprendente que esta cifra sea inferior al promedio del 9% de la UE. Sin embargo, incluso con menos personas de edad avanzada, Brasil, Argentina y Uruguay gastan más que el promedio de la OCDE (gráfico 3.10A). Las diferencias en el actual gasto en jubilaciones públicas en

diferentes países reflejan principalmente diferencias en las tasas de dependencia de la población, la generosidad de los beneficios y las tasas de cobertura. Las economías europeas tienen tasas de reemplazo²⁵ de entre el 40% y el 60%, una cobertura casi universal, y tasas de dependencia de la vejez de más del 20%. Las tasas de reemplazo en América Latina y el Caribe en los sistemas de beneficios definidos (BD) superan el 60% y, en algunos países, ascienden a casi el 100% (Berstein et al., 2017); la cobertura de los sistemas de BD es inferior al 50% y, por lo tanto, está compensada con más cobertura de las PNC, y la dependencia de la población²⁶ aumentará rápidamente del 11,5% en 2015 al 27,6% en 2065 (gráfico 3.10B).²⁷

En teoría, el sistema de pensiones contributivas cubre a las personas empleadas y a veces autoempleadas y se financia mediante las contribuciones sobre los ingresos del empleo. La mayoría de los países en América Latina y el Caribe (16) tienen sistemas de BD que pagan una jubilación en función del salario promedio de los salarios de los últimos 5 o 10 años. Cinco de los 26 países del BID (Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana) tienen un sistema de contribuciones definidas (CD) (en transición), de acuerdo con el cual cada trabajador contribuye a su jubilación a través de una cuenta individual y recibe lo que ha contribuido al final de su vida laboral. Otros cinco países (Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) tienen un sistema mixto BD y CD. Uno de los principales motivos para cambiar de un plan BD a un plan CD es que este último proporciona un vínculo claro y directo entre las contribuciones y los beneficios. Sin embargo, cambiar los sistemas no corrigió el defecto original de diseño. Las jubilaciones siguen estando asociadas con el estatus formal de los trabajadores. Por lo tanto, a pesar del cambio, los trabajadores informales siguen teniendo una cobertura baja.²⁸ Por otra parte, dado que ambos sistemas exigen contribuciones obligatorias sobre la nómina, el gobierno tiene obligaciones contingentes implícitas en caso de que el sistema privado no produzca una jubilación o no llegue al umbral de una jubilación mínima predefinida. De hecho, en la última década la mayoría de

²⁵ Las tasas de reemplazo son el porcentaje del ingreso de un trabajador antes de la jubilación que paga un programa de pensión al jubilarse; sirve para evaluar si el beneficio es adecuado para equilibrar el consumo entre la etapa de la vida activa y la pasiva.

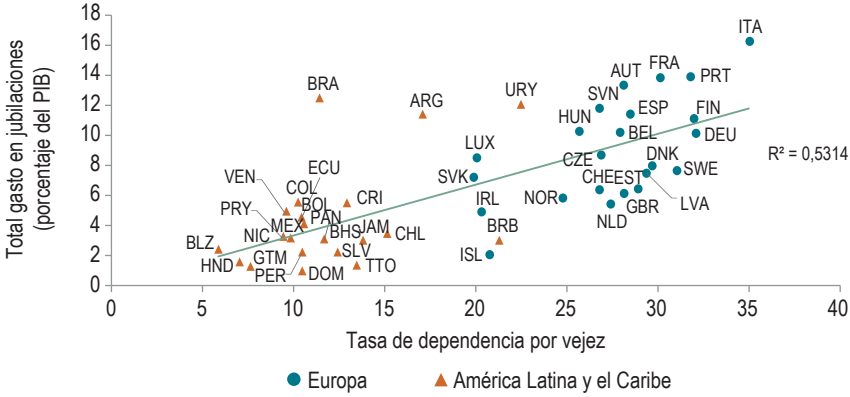
²⁶ Personas de 65 años o más por cada 100 personas de entre 15 y 64 años.

²⁷ Por lo tanto, América Latina y el Caribe pasaría de tener 9 personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años o más a solo tener 2,7.

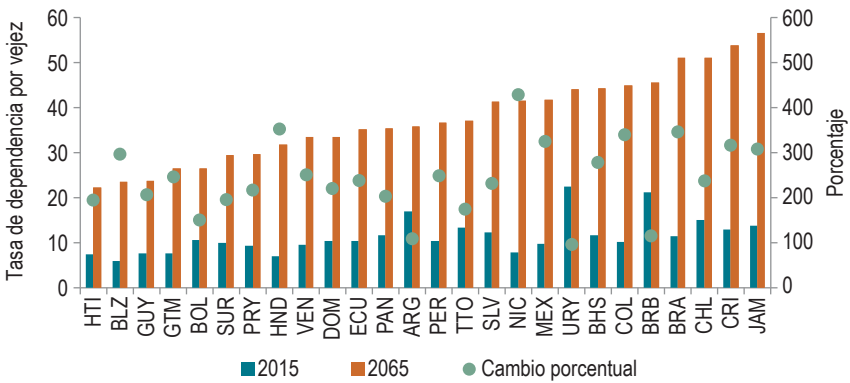
²⁸ Las contribuciones obligatorias sobre la nómina se mantuvieron altas y las condiciones para percibir una jubilación se volvieron más estrictas, sin dar incentivos a los empleados informales. Por lo tanto, las tasas de cobertura para estos sistemas y el sistema contributivo general en la región siguen siendo bajas.

Gráfico 3.10 Gasto en jubilaciones (porcentaje del PIB) y tasa de dependencia por vejez, 2017

A. Aumento del gasto en jubilaciones con tasa de dependencia por vejez



B. Tasa de dependencia por vejez en América Latina y el Caribe, 2015–65



Fuente: Cálculos propios a partir de Naciones Unidas (2017), base de datos sobre el gasto público de BID-FMM, base de datos del WEO del FMI (2018) y OCDE, base de datos sobre gasto social, OECDstat 2017.

los sistemas CD, frente a tasas de interés reales más bajas²⁹ y, por lo tanto, bajas tasas de reemplazo, adoptaron las garantías de jubilación mínima financiadas por el gobierno,³⁰ con lo cual convirtieron las obligaciones

²⁹ Cuando los sistemas de capitalización comenzaron en Chile en 1981, y luego a comienzos de los años noventa en Perú, Colombia y Argentina (que en 2008 volvió al sistema BD), los retornos de las carteras superaban el 8%. Pero los retornos promedio se deterioraron, sobre todo después de la crisis de 2007, a un máximo del 3%, dependiendo de la composición de la cartera.

³⁰ Excepto Uruguay, los otros nueve países con sistemas CD, enfrentados a bajas tasas de interés y previendo tasas de reemplazo bajas, introdujeron una jubilación mínima garantizada. En algunos casos, la garantía se fija en algún nivel del salario mínimo.

contingentes implícitas en explícitas. Por lo tanto, los riesgos para la sostenibilidad financiera en los sistemas CD surgen a partir de la transición, la jubilación social y las jubilaciones mínimas garantizadas. Durante la transición, el problema consiste en financiar los beneficios para los trabajadores que ya se han jubilado o que se jubilarán pronto pero que pertenecen al antiguo sistema.³¹ En algunos países, los fondos de seguridad social han dado lugar a la idea de que se trata de un programa autosostenible que no plantea ninguna amenaza al panorama fiscal más amplio. Sin embargo, la realidad es que el gasto en seguridad social forma parte del gasto consolidado del gobierno, aunque a veces sea extrapresupuestario. Para medir la importancia de las futuras obligaciones de gasto para la vejez, se elaboran proyecciones a través de un modelo estilizado agregado que parte de una identidad contable. Los diferentes escenarios³² se basan en proyecciones demográficas de las Naciones Unidas, y metodologías de la Comisión Europea (2009) y del FMI (2011) para derivar las proyecciones de gasto (Pessino y Zentner, 2018). Para las jubilaciones BD, el escenario más simple es que el gasto en jubilaciones como porcentaje del PIB cambia solo con la tasa de dependencia por vejez y la tasa de empleo.³³ Se trata de estimaciones aproximadas que aquellas que utilizan un modelo actuarial más detallado en términos del ingreso y la historia de las contribuciones de las diferentes cohortes. Este modelo básico supone que todos los demás parámetros del sistema se mantienen constantes: la cobertura y la tasa de reemplazo no cambian. En la mayoría de los países, el gasto en jubilaciones

³¹ En algunos casos, la tasa de interés pagada sobre la deuda pública es inferior a la tasa de mercado, subsidiando al sector público a expensas de los ahorros para la jubilación de los trabajadores. Esto fue lo que ocurrió en El Salvador, que emprendió una reforma en 2017 y mejoró el retorno de los ahorros.

³² Estas proyecciones no predicen el evento más probable pero proporcionan una mejor información y, por lo tanto, un buen instrumento de planificación para evaluar las políticas actuales y los cambios.

³³ La identidad descompone el gasto en pensiones públicas como porcentaje del PIB (PE/PIB) en cuatro determinantes principales: el envejecimiento (medido por la tasa de dependencia por vejez); las tasas de elegibilidad (el número de jubilados como proporción de la población de 65 años y más); las tasas de reemplazo (la razón de las jubilaciones promedio en relación con los salarios promedio); y las tasas de participación en la fuerza laboral (véase FMI [2011] para más detalles):

$$\frac{PE}{GDP} = \underbrace{\frac{\text{population 65+}}{\text{population 15-64}}}_{\text{Old-Age Dependency Ratio}} * \underbrace{\frac{\text{pensioners}}{\text{population 65+}}}_{\text{Eligibility Ratio}} * \underbrace{\frac{\text{average pension}}{\text{average wage}}}_{\text{Replacement Rate}} * \underbrace{\frac{\text{population 15-64}}{\text{workers}}}_{\text{Inverse of Employment Ratio}}$$

$$\underbrace{\frac{\text{compensation}}{\text{GDP}}}_{\text{Compensation share}}$$

en el último año disponible incluye el principal sistema público, el sistema no contributivo y los sistemas más importantes de empleo público, y los sistemas estatales. La dificultad surge con la proyección de los sistemas CD. Si no hubiera obligaciones contingentes, con solo estimar el gasto de la transición de los jubilados que no están financiados sería suficiente. Sin embargo, con el pago potencial de las jubilaciones mínimas, el gobierno interviene y puede acabar cubriendo una parte de la jubilación de los futuros retirados.^{34,35}

En promedio, el gasto en jubilaciones bajo este escenario se incrementará dos veces y media entre 2015 y 2065.³⁶ Como se puede apreciar en el gráfico 3.11A, las jubilaciones proyectadas para 2065 presentan amplias variaciones: las jubilaciones de países con sistemas CD crecerán menos que las de los países con BD, pero seguirán aumentando. Los gastos futuros en el sistema BD de Brasil crecerán cuatro veces debido al alto gradiente de envejecimiento así como al hecho de que la mayoría de las personas se jubila antes de los 60 o de los 65 años y recibe al menos el salario mínimo como jubilado.³⁷

El gasto en salud también está creciendo mucho más rápido que en las economías en general. Hacia 2015 el gasto promedio en América Latina era del 4% del PIB (gráfico 3.11B). La región está recién empezando la transición demográfica y no ha encontrado una combinación eficiente para el sistema de salud.³⁸ La literatura ha identificado a la vez factores de envejecimiento y no demográficos como el ingreso, los avances tecnológicos, la productividad y las políticas de salud (lo que se denomina crecimiento excesivo de los costos o CEC) como los factores clave que subyacen a las

³⁴ Dado que esta probabilidad aumenta para los trabajadores de salarios bajos, una hipótesis aproximada es que en los países con jubilaciones mínimas, la mitad del actual gasto en jubilaciones no desaparecerá sino que crecerá de la misma manera que los sistemas BD. De los países sin garantías (por ejemplo, Uruguay), la hipótesis es que el 25% del gasto actual estará destinado a pagar jubilaciones mínimas (implícitas). Se está construyendo un modelo probabilístico para capturar mejor estas contingencias.

³⁵ La tasa de reemplazo real para un trabajador promedio en un sistema BD es del 43% del salario promedio, número muy superior al estimado en un sistema de capitalización pura (29%) sin jubilaciones mínimas (Berstein et al., 2018).

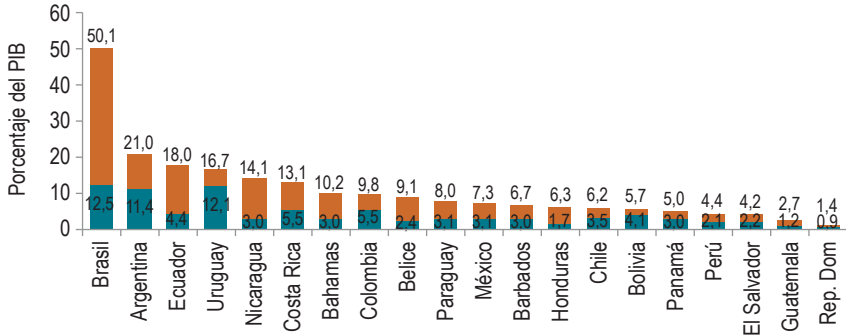
³⁶ Es menos que el triple de la tasa de dependencia de la población debido sobre todo a tres factores: 1) el aumento de la participación de la fuerza laboral de cohortes de mayor edad, 2) el menor incremento del gasto en jubilaciones a medida que acaba la transición de los sistemas BD a CD, y 3) los límites fijados por algunos países para la indexación de las jubilaciones como máximo al nivel de la inflación.

³⁷ Otros estudios recientes proyectan jubilaciones para un subconjunto de países (Acosta Ormaechea, Espinosa-Vega y Wachs, 2017) y para la salud (Glassman y Zoloa, 2014).

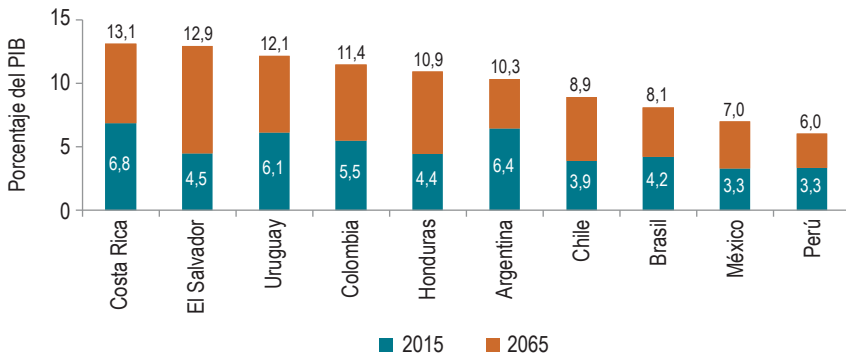
³⁸ Véase el capítulo 8 y Pessino, Pinto et al. (2018).

Gráfico 3.11 Proyecciones del gasto en jubilaciones y salud, 2015–65

A. Gasto en jubilaciones



B. Gasto en salud



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Pessino y Zentner (2018) y Panadeiros y Pessino (2018).

Nota: Panel A) La proyección de las jubilaciones supone que: a) los sistemas DB están agregados con los sistemas no contributivos y el gasto público en los sistemas DC se asume que crece en parte como los sistemas DB dependiendo de la existencia de jubilaciones mínimas o un sistema mixto; b) la tasa de dependencia de la vejez se modificó según la población y la inversa de las proyecciones de la razón de empleo; y c) en el caso de una reforma reciente en la indexación de las jubilaciones, se introduce un cambio en la tasa de reemplazo. Todos los demás componentes de la fórmula se mantienen constantes. Panel B) La proyección de salud corresponde al Escenario IV en Panadeiros y Pessino (2018) y supone que el gasto aumenta debido al envejecimiento y porque hay un incremento excesivo del costo; definido como el exceso de crecimiento en el gasto en salud en relación con el PIB atribuible al efecto combinado de factores no demográficos.

tasas crecientes de gasto en salud/PIB. Actualmente, casi no existe un análisis actuarial del gasto en salud. La proyección del gasto en salud que aquí se presenta se basa en proyecciones demográficas de Naciones Unidas y costos relativos promedio de la atención sanitaria por edad³⁹ para demostrar que el gasto en salud a largo plazo en la región podría aumentar

³⁹ Véanse las Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT), un sistema para definir las cuentas nacionales oficiales con patrones demográficos por edad.

significativamente a lo largo de las próximas cinco décadas.⁴⁰ Esto supone que los factores demográficos no serán el único disparador importante de los futuros gastos en salud, ya que los factores no demográficos desempeñarán un rol crítico a largo plazo. En promedio, el gasto en salud se duplicará en los próximos 50 años, el 27% debido a factores demográficos y el resto al crecimiento excesivo de los costos. Los países que aumenten proporcionalmente más lo harán porque están envejeciendo más rápidamente o porque los gastos de salud, sobre todo para las personas en edad avanzada, tienden a crecer más rápido que el PIB.

Sin reformas, se prevé que el gasto público en el envejecimiento en la región (jubilaciones, salud y educación) suba del 16% al 27,6% del PIB entre 2015 y 2065.⁴¹ Se prevé que el gasto en jubilaciones será el que más contribuya al aumento del gasto relacionado con la edad, con un incremento de 8 puntos porcentuales. Se prevé que el gasto público en salud suba en 5,2 puntos porcentuales hacia 2065, mientras se prevé que el gasto en educación disminuirá 1,6 puntos porcentuales dado que los gastos por alumno se mantienen fijos al nivel de 2015⁴² (gráfico 3.12A). Suponiendo que el gasto público total permanece constante como porcentaje del PIB, el monto que queda para otros componentes del gasto debería disminuir de casi 15 puntos porcentuales del PIB a solo 3,2 puntos porcentuales para distribuirse entre infraestructura, capital humano, funcionamiento del Estado y programas de protección social, por nombrar unos pocos. El déficit del sistema aumentará con las contribuciones actuales y llegará a niveles sin precedentes (Pessino y Panadeiros, 2018). La ventana de oportunidad para mejorar la calidad del capital físico y humano se perderá totalmente a menos que la inversión se fortalezca hoy, y que las políticas se apliquen lo más pronto posible para acomodar el envejecimiento.

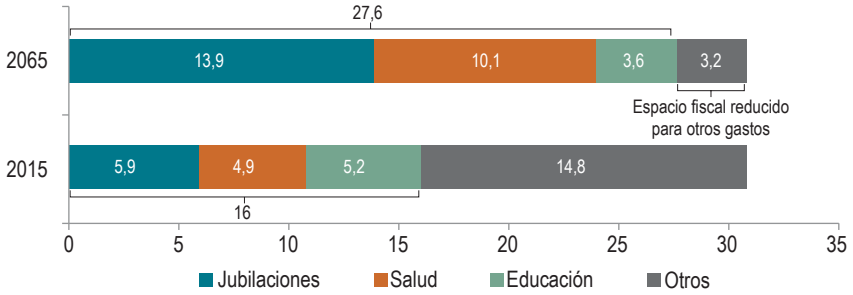
⁴⁰ Véase Panadeiros y Pessino (2018) para el conjunto de la metodología y escenarios alternativos. Una incertidumbre considerable rodea las proyecciones de atención sanitaria, no solo en cuanto a riesgos asociados con factores demográficos y no demográficos sino también a propósito de cómo cambiará el estatus de salud a medida que aumente la esperanza de vida.

⁴¹ La UE incrementará el gasto total en envejecimiento hasta el 26,7% del PIB hacia 2070, cifra similar al aumento previsto en América Latina y el Caribe hacia 2065. Esto es esperable si bien se han introducido reformas jubilatorias en toda Europa en años recientes (Comisión Europea, 2018a).

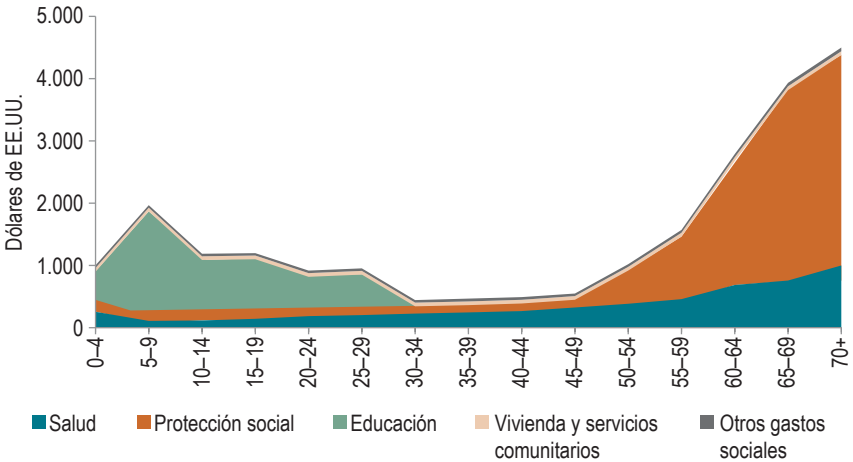
⁴² Los cambios en el gasto en educación se pueden desglosar en tres elementos: cambios demográficos, gasto por alumno y tasa de matriculación. El escenario básico ilustra el impacto puro de los cambios demográficos (la disminución progresiva del porcentaje de las cohortes jóvenes) en el gasto público en educación, suponiendo una razón fija maestro/alumnos y una tasa de matriculación constante.

Gráfico 3.12 Composición del gasto total y gasto per cápita por edad

A. Composición del gasto en 2015 y proyecciones para 2065



B. Gasto público percápita por grupo de edad en dólares de EE.UU., 2015–16



Fuente: Panel A) Cálculos propios basados en el gráfico 3.11 y proyecciones de educación (ver texto). Panel B) Cálculos propios a partir de la base de datos sobre gasto público de BID-FMM, y NTA, Cuentas Nacionales de Transferencias.

Notas: Panel A) Véanse las notas del gráfico 3.11A para las proyecciones de jubilaciones y del gráfico 3.11B para las proyecciones de salud. El gasto promedio comprende 10 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú y Uruguay). Panel B) El gasto en salud, educación y protección social se atribuye a diferentes grupos de edad según los datos de las Cuentas Nacionales de Transferencias, el porcentaje del gasto en educación por nivel de educación y en protección social imputando las jubilaciones de los grupos de personas más antiguas, seguro de desempleo para las personas trabajadoras y programas de transferencias monetarias condicionadas para los niños. El gasto resultante por categorías se divide por la población de cada grupo. Hay 15 países incluidos en el promedio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Es necesario analizar todos los derechos jubilatorios que los países de América Latina y el Caribe se han comprometido a pagar implícita o explícitamente. Puede que estén o no estén en el presupuesto a corto o mediano plazo, pero se trata de compromisos que los países deberían

tener en cuenta cuando planifican futuros gastos e impuestos.⁴³ Además, es importante proyectar un gasto relacionado con el envejecimiento de manera regular y ajustar el resto del gasto a esta realidad.

¿Cuál es el resultado de gastar en las personas de edad avanzada en lugar de gastar en otras necesidades, como la seguridad pública o los programas para la infancia? ¿Cuánto se gasta actualmente en la generación más joven en comparación con la más anciana? Los gobiernos deben elegir entre prioridades concurrentes dentro de un proceso presupuestario más ecuánime. Los niños son los principales beneficiarios de los servicios educativos mientras que las personas de edad avanzada son los principales beneficiarios de los servicios jubilatorios y de salud. ¿Cómo se debería asignar el gasto per cápita entre los dos grupos? La decisión de cómo asignar recursos que podrían salvar vidas entre los jóvenes y los ancianos tiene que ver tanto con la equidad como con la eficiencia. Los gobiernos de América Latina y el Caribe gastan un promedio de US\$4.000 per cápita en las personas mayores de 65 años, cerca de US\$500 per cápita en quienes tienen entre 30 y 49 años, US\$1.000 per cápita en los jóvenes de entre 10 y 25 años, y US\$1.500 desde el nacimiento hasta los 10 años. Es decir, gastan unas cuatro veces más en las personas de edad avanzada que en los más jóvenes (gráfico 3.12B). El actual sistema de gasto público es injusto para las generaciones más jóvenes: el tamaño grande y creciente de los beneficios de salud y de jubilación no financiados requerirá que los niños de hoy se enfrenten a una pesada carga tributaria cuando crezcan y sean adultos en edad de trabajar. Para beneficio de las cohortes más jóvenes, las prestaciones de los mayores en la vejez deberían pagar su parte de impuestos antes de transferir la carga a la próxima generación. Si bien la equidad se ve sin duda afectada por la asignación de fondos públicos a diferentes grupos de edad⁴⁴ y en diferentes

⁴³ En América Latina y el Caribe hay una tendencia a que una parte del gasto consolidado sea extrapresupuestario y, además de las jubilaciones y la salud, esto incluye gastos en las asociaciones público-privadas (APP), las empresas públicas no contabilizadas en el presupuesto, etc. Las implicaciones para las políticas y las mejores prácticas en algunas de estas obligaciones contingentes y gastos extrapresupuestarios se analizan en el capítulo 9.

⁴⁴ Por ejemplo, en Brasil las jubilaciones desempeñaron un rol clave (aunque ineficiente) en la lucha contra la pobreza en la vejez y han tenido éxito para reducirla muy por debajo del promedio del conjunto de la población. Actualmente, todos los beneficiarios de jubilaciones reciben al menos el salario mínimo, que es casi 10 veces superior a la línea de la pobreza extrema. Por lo tanto, los futuros aumentos reales en el nivel de la jubilación mínima no tendrán casi ningún impacto en la pobreza mientras que, al mismo tiempo, la pobreza se sitúa significativamente por encima del promedio entre los niños y los jóvenes (Barros et al., 2010). Consideraciones similares son válidas en el caso de Argentina (Lustig y Pessino, 2014).

generaciones, la eficiencia también se ve muy afectada. Una menor acumulación de capital humano entre las familias desfavorecidas genera pérdidas en las tasas sociales de retorno de las inversiones en la primera infancia y tiene un impacto en el crecimiento.

El gasto en capital físico, capital humano y transferencias

En los últimos 60 años, el crecimiento en América Latina y el Caribe ha sido bajo en comparación con gran parte del resto del mundo. La mayoría de los países de la región no llegó a converger con la categoría prevista de “país de ingresos altos”. En 1960 se anticipaba que la región emprendería un crecimiento económico importante. Tanto los logros escolares como los ingresos eran muy superiores a los de Asia del Este. Sin embargo, hacia el año 2000 el crecimiento y el ingreso per cápita en Asia del Este pasaron a ubicarse muy por delante de América Latina. El motivo de este resultado decepcionante parece residir en la baja calidad de su capital humano y físico y en la productividad total de los factores (PTF) o “eficiencia”. La hipótesis es que el gasto público ineficiente en la región no contribuyó a la convergencia. En esta sección se llega a la conclusión de que la política fiscal podría contribuir a reducir la persistente brecha del ingreso: i) mejorando la cantidad, pero sobre todo la calidad de la acumulación de factores en la acumulación particular de habilidades; ii) aumentando la eficiencia asignativa del gasto público; iii) eliminando las distorsiones que provocan la mala asignación de recursos y centrándose más en cerrar la brecha de la eficiencia; y iv) evitando un gasto total demasiado grande, sobre todo si un país sufre de una mala gobernanza.

Tanto el capital físico como el capital humano son fundamentales para el crecimiento, y la asignación del gasto público a cada uno de ellos debería basarse en las tasas de retorno y en su contribución al crecimiento. Una estrategia de inversión que pone de relieve el capital físico excluyendo al capital humano no captura los beneficios que pueden surgir de una estrategia de inversión más equilibrada.⁴⁵ Se requieren trabajadores calificados

⁴⁵ Es importante analizar ambos tipos de inversión juntas porque existe una complementariedad estratégica en los incentivos para invertir. Los trabajadores invierten en habilidades para aumentar sus salarios. Sin embargo, sin una mejora continua en las tecnologías utilizadas por las empresas, los retornos de las inversiones de los trabajadores disminuirían y, eventualmente, se volverían demasiado pequeñas para justificar más inversiones. De la misma manera, sin una mejora continua en la distribución de habilidades de la fuerza laboral los incentivos para que las empresas inviertan en mejores tecnologías se reducirían. Un crecimiento sostenido requiere una inversión continua en ambos factores (Stokey, 2016).

para conseguir el uso más eficiente de las modernas tecnologías digitales. ¿Cómo influye cada tipo de inversión en el crecimiento? ¿Qué se gana y qué se pierde concentrando demasiado en un gasto “populista” actual en comparación con la inversión? Si América Latina y el Caribe invierte demasiado en un tipo de capital o invierte demasiado poco en otro, se perderán las oportunidades para mejorar en términos de riqueza.

Capital humano y físico versus transferencias en el crecimiento. Esta sección aborda la pregunta de cómo la inversión en capital físico y humano, incluido el gasto público, promueven el crecimiento.⁴⁶ América Latina y el Caribe ha experimentado un largo período de estancamiento, o bien su crecimiento ha sido lento, debido a la baja productividad de sus factores de producción, a pesar del aumento del número de trabajadores y del *stock* de capital (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). La política fiscal y el gasto público desempeñaron un rol significativo en el bajo crecimiento de la región en las últimas décadas. Es probable que haya un *trade-off* entre gasto público destinado a la redistribución del ingreso (por la vía del gasto social) y gasto público orientado a aumentar el crecimiento y los niveles de ingreso. Además, la combinación y la calidad de la inversión en capital físico y humano también influyen en las tasas de crecimiento y en los niveles de ingreso. Por eso, en esta sección se analiza la eficiencia asignativa del gasto en capital físico (inversiones), capital humano y transferencias.

La estimación del modelo de crecimiento de convergencia estándar y ampliado —tomando la muestra de los países de la OCDE de Fournier y Johansson (2016) y sumándole los países de América Latina y el Caribe— se basa en una ecuación de convergencia condicional que relaciona el crecimiento real del PIB per cápita con el nivel inicial del ingreso per cápita, la razón inversión/PIB, una media del capital humano⁴⁷ y la tasa de crecimiento de la población, aumentada con el gasto público (Altinok y Pessino, 2018). Para la estimación se utiliza una base de datos combinada BID/OCDE sobre gasto público económico y funcional cruzado. La OCDE

⁴⁶ En el capítulo 4 se analiza cómo las diferentes categorías de gasto público promueven la equidad.

⁴⁷ La variable de capital humano se construye como la interacción entre los años de escolarización y la calidad. La calidad de la variable de educación se mide aproximadamente según las puntuaciones del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) en la OCDE y armonizadas con las puntuaciones de América Latina según Altinok, Angrist y Patrinos (2018). Se trata de una base de datos recientemente actualizada de 80 países, que incluye 18 países de América Latina y el Caribe que alguna vez hayan participado en una prueba mundial de rendimiento escolar, y que abarca más del 95% de la población de la región.

publicó una base de datos sobre gasto público (Bloch et al., 2016), pero en un trabajo más reciente (Pessino, Badin et al., 2018) los mismos datos se ampliaron para los países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Paraguay y República Dominicana).⁴⁸ Las variables de gasto público ampliadas son el tamaño del gobierno (gasto primario total subyacente en relación con el PIB) y la estructura del gasto primario.

Las ecuaciones del crecimiento estimadas muestran efectos positivos significativos de los factores de producción en el crecimiento y las tasas de convergencia plausibles. El efecto estimado del capital humano medido aproximadamente por los logros escolares interactuado con la calidad siempre es significativo y mayor para los países de América Latina. El efecto de la tasa de inversión también es positivo y significativo. Según la “ley de hierro de la convergencia”, los países convergen hacia la frontera de productividad en torno a un 2% al año (Barro, 2015), cifra que es aproximadamente la tasa estimada en las regresiones. Por lo tanto, se tarda cerca de 35 años en cerrar la mitad de la brecha per cápita inicial del PIB. Sin embargo, la tasa de convergencia es mucho mayor en los países de la OCDE.

Cuando se suman el tamaño del gasto público y los porcentajes, en primer lugar, los gobiernos más grandes están significativa y negativamente asociados con un crecimiento a largo plazo, pero cuanto más efectivo sea el gobierno, menos dañino será su tamaño para un crecimiento a largo plazo.⁴⁹ Manteniendo el gasto total del PIB constante, el porcentaje del gasto en partidas productivas (educación e inversiones) en lugar de transferencias impulsa el crecimiento económico a largo plazo. Cuando se separan la educación y la inversión pública, solo esta última tiene un efecto significativo y positivo en el crecimiento económico, mientras que el efecto del gasto en educación es positivo pero no significativo. Esto implica que reasignar el gasto a la infraestructura y mejorar el gasto en la calidad de la educación puede aumentar las tasas de crecimiento a largo plazo. Cabe señalar que, cuando se trata de la educación, la clave consiste en incrementar la calidad, no solo los años de escolarización ni el

⁴⁸ Las categorías de gasto se basan en clasificaciones económico-funcionales cruzadas, siguiendo la metodología utilizada por la OCDE. Los países de América Latina no presentan una clasificación homogénea y muchos de ellos aún no han adoptado las clasificaciones de las funciones del gobierno (COFOG). Por lo tanto, se introdujeron ajustes específicos en cada país según la disponibilidad de datos (Pessino, Badin et al., 2018).

⁴⁹ Para probar la hipótesis de que el impacto del tamaño del gobierno en el crecimiento puede variar según la efectividad del sector público, Fournier y Johansson (2016) consideran diversos indicadores de la efectividad del gobierno de la base de datos de los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) del Banco Mundial.

gasto. El efecto de la inversión pública en el crecimiento es alto: una suba de 1 punto porcentual en el gasto en inversión pública aumentaría el nivel del PIB a largo plazo en más del 8%. Sin embargo, cuando el gasto social, excluida la educación, se eleva a expensas de la inversión productiva, el crecimiento disminuye. En relación con el gasto total, puede que el gasto en transferencias tenga efectos que reducen el crecimiento.⁵⁰

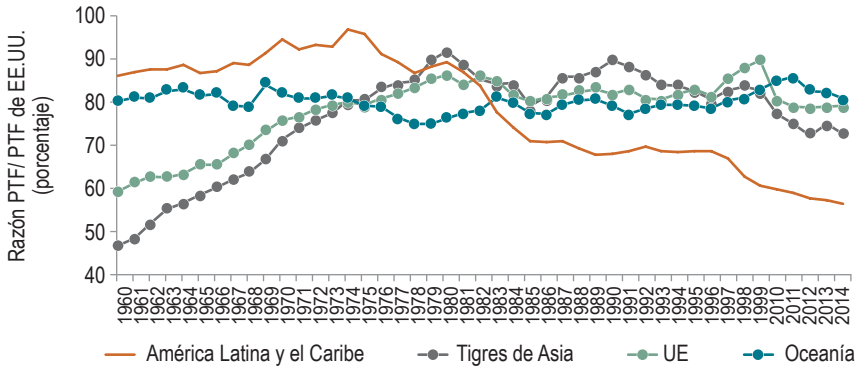
Por lo tanto, si bien la eficiencia asignativa entre los componentes del gasto es importante para el crecimiento, cuando se considera el capital humano de calidad en lugar de un mayor gasto educativo, la inversión total y el gasto en infraestructura, un gobierno que es demasiado grande o que gasta sumas elevadas en las transferencias puede disminuir el crecimiento en la práctica.⁵¹ ¿Cómo pueden los gobiernos crear un espacio en sus presupuestos para aumentar los gastos en capital humano y físico? Una manera consiste en reducir el malgasto en las transferencias, la gestión de recursos humanos y la gestión de las adquisiciones públicas. También pueden cambiar el gasto, sobre todo las transferencias y en particular aquellas que son menos efectivas, para reducir la extrema pobreza y la desigualdad (véase el capítulo 4).

Contabilidad del desarrollo. Un enfoque complementario que ayuda a explicar la contribución de los factores de producción y la eficiencia general en el ingreso per cápita es la contabilidad del desarrollo. Esta proporciona un medio para descomponer las variaciones en el nivel del PIB per cápita entre países en los diferentes componentes de los factores e insumos (capital físico y humano) y la PTF (el residual, a veces denominado “medida de nuestra ignorancia”). Hay mucha investigación reciente sobre los factores determinantes de las diferencias del ingreso cuyo fin es comprender por qué América Latina y el Caribe ha sido incapaz de

⁵⁰ Manteniendo constante el presupuesto total, el parámetro estimado al introducir cada componente del gasto por separado se interpreta como el efecto de aumentar ese componente y disminuir el resto, manteniendo constante el gasto total (Gemell, Kneller y Sanz, 2016).

⁵¹ La ley de Wagner sugiere que durante el proceso de desarrollo económico la proporción del gasto público en el ingreso nacional tiende a ampliarse. Por lo tanto, la dirección de causalidad entre estas dos variables no es clara. Dado que esta relación negativa podría también explicarse mediante la diferencia estructural entre América Latina y los países de la OCDE, se llevaron a cabo controles de robustez: a) por posibles problemas de inversión causal para el tamaño del gobierno utilizando la estimación IV; b) para el impacto del tamaño del gobierno en el crecimiento económico restringiendo los datos al período anterior a las crisis de 2008; c) con efectos fijos de país para purgar cualquier característica específica de país en el análisis. Los resultados fueron en su mayor parte robustos ante estas pruebas (Altinok y Pessino, 2018).

Gráfico 3.13 Evolución de la productividad total de los factores (PTF), razones en relación con la PTF de Estados Unidos



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Penn World Tables 9.0.

reducir su brecha del ingreso cercana un quinto del producto por trabajador con respecto a Estados Unidos (y a los países de altos ingresos). Según los estudios de contabilidad del desarrollo anteriores, tanto las brechas de capital como las de eficiencia son muy amplias: el país promedio de la región tiene menos de la mitad del capital (humano y físico) por trabajador que Estados Unidos y la utiliza con una eficiencia que también se reduce a menos de la mitad. Las diferencias en PTF, o en la eficiencia en el uso de los factores de producción, explican la mayor parte de la brecha del ingreso persistente de América Latina y el Caribe (Bils y Klenow, 2000; Hsieh y Klenow, 2010; Caselli, 2016). La PTF de la región equivalía aproximadamente a un 0,86 de la PTF de Estados Unidos en 1960 y comenzó a disminuir en los años setenta hasta llegar a alrededor de 0,56 de la PTF de Estados Unidos en 2014. En cambio, los cuatro tigres asiáticos (Taiwán, China; República de Corea; Hong Kong SAR, China, y Singapur) ostentaban una brecha de PTF de 0,47 en 1960 y crecieron sostenidamente para duplicarla y llegar a una PTF en relación con Estados Unidos de 0,89 en 1990 y estabilizarla en 0,73 en 2014 (gráfico 3.13A).

Trabajos recientes en contabilidad del desarrollo⁵² sugieren que el rol del capital humano es superior al 20% a 30% inicialmente estimado en la contabilidad por diferencias de ingreso. La literatura anterior ignoraba las diferencias en la calidad del capital humano, utilizando los años promedio de escolarización como el único insumo, suponiendo implícitamente que un año de escolarización en los países de altos ingresos es tan productivo

⁵² Hanushek y Woessman (2012); Schoellman (2012); Manuelli y Sheshadri (2014).

como un año de escolarización en un país de bajos ingresos. Sin embargo, si es más productivo, el capital humano puede representar una parte más grande de las diferencias de ingreso de lo que anteriormente se pensaba. A partir de contabilizar la cantidad y calidad de capital humano para 50 países, Hanushek y Woessmann (2012) encuentran que cerca del 60% de las diferencias de ingreso entre América Latina y el Caribe y el resto del mundo se pueden atribuir al capital humano. Esto deja el residual, es decir la PTF, con un rol “contable” menor en la determinación de las diferencias de ingreso. En otras palabras, su contribución al crecimiento se subestima y lo que es pura brecha de PTF puede estar sobreestimada. En la literatura reciente se observa que el capital humano representa entre 0,2 y 0,8 diferencias de ingreso entre los países, mientras que la PTF, a su vez, representa entre 0,60 y cero (y el capital en 0,20).⁵³

Sin embargo, un PIB per cápita más bajo en América Latina y el Caribe en comparación con Estados Unidos también depende de distorsiones fiscales en la asignación laboral, debido a incentivos para contratar trabajadores en el sector informal. Esto tiene el potencial de distorsionar otro componente muy importante del capital humano: la capacitación en el lugar de trabajo (*on-the-job-training*), usualmente medida por los años de experiencia potencial.⁵⁴ La excesiva carga tributaria en el empleo formal,

⁵³ ¿Cuánto aumentaría el ingreso per cápita en los países de América Latina y el Caribe si se incrementaran los logros escolares y las habilidades cognitivas? Aumentar la matriculación tendría un efecto promedio del 134% en el PIB, y mejorar las habilidades cognitivas básicas de todos los alumnos casi cinco veces más elevaría el producto proyectado en un 550% (el PIB en Honduras subiría más de 12 veces, del de Perú nueve veces y el de Argentina siete veces). Esto supera en cuatro veces un aumento similar en los países de la OCDE. Estas simulaciones no reflejan necesariamente un incremento del gasto en educación; pueden reflejar las reformas de la política educativa, mejorando la eficiencia técnica y asignativa en la educación (Hanushek y Woessmann, 2012; 2015).

⁵⁴ El motivo más plausible para una escasa formación en el lugar de trabajo de los trabajadores informales es que la capacitación tiene un costo, mientras que los beneficios se producen en el futuro con una mayor productividad laboral (Becker, 1964). Dado que a menudo se prevé que el trabajo y las empresas informales tendrán una vida más corta que las empresas formales, la capacitación en el lugar de trabajo tendrá beneficios más bajos y, por lo tanto, se recurre menos a ella. Por otro lado, los costos de la misma tienden a ser menores en el sector formal, dado que los trabajadores suelen ostentar un mejor nivel educativo y el aprendizaje genera aprendizaje (Heckman y Masterov, 2007). La capacitación en el lugar de trabajo de los trabajadores activos tiene lugar principalmente en las empresas formales para trabajadores con algún nivel de estudios. Alaimo et al. (2015) analizan este patrón en Chile, Ecuador y El Salvador, y observan que la diferencia en la incidencia de dicha capacitación entre los trabajadores formales e informales es llamativa. En Ecuador y El Salvador prácticamente ningún trabajador informal recibe formación, en comparación con el 20% y el 30% de los trabajadores formales.

con un sistema de seguridad social que discrimina a favor de los trabajadores formales, ha obligado a la región a crear programas de seguridad social no contributivos paralelos para la salud, las jubilaciones y las transferencias sociales. Por consiguiente, la región ha alcanzado un punto donde cobra diversas cargas fiscales (relacionadas con el trabajo y otros) a la formalidad, y subsidia la informalidad, promoviendo a su vez más informalidad porque crea incentivos para que las empresas y los trabajadores sigan funcionando en el sector informal en actividades de baja productividad (Levy, 2015; Busso, Fazio y Levy, 2012). De hecho, la informalidad en la región, definida como el porcentaje de trabajadores que no contribuyen a la seguridad social, es de entre el 40,6% (incluyendo solo a los trabajadores asalariados) y el 56,9% (incluyendo a todos los trabajadores). Dada la baja proporción de capital productivo en el sector informal y el tamaño limitado de las empresas de esta índole, en gran parte para evitar impuestos laborales y otros, la productividad es sumamente baja en estas actividades económicas. A través de la cuantificación de la dispersión de la productividad y de las distorsiones, los aumentos potenciales de PTF al reasignar recursos de manera más eficiente en América Latina y el Caribe para igualar los productos marginales en las industrias llevarían a aumentar la PTF agregada en la región entre un 40% y un 120%, dependiendo de los países y años considerados (Busso, Madrigal y Pagés, 2013).

Sin embargo, los retornos de la experiencia laboral también son más bajos en el sector informal, lo cual sugiere que no solo la PTF se ve perjudicada por la informalidad sino que también lo es la acumulación de capital humano. Al estimar perfiles salariales mincerianos para los países de la región a partir de datos de los hogares, se observa que estos son menos empinados para los trabajadores del sector informal.^{55,56}

⁵⁵ En México, el retorno de la experiencia es casi el doble del tamaño en el sector formal en comparación con el sector informal en al menos un 1 punto porcentual (Arias et al., 2010) y los cálculos preliminares muestran un patrón similar para la mayoría de los países de América Latina.

⁵⁶ ¿Cuál es la implicancia de esta brecha del retorno de la experiencia formal-informal en cuanto a la capacitación en el lugar de trabajo en términos de la acumulación de capital humano? Utilizando la representación de Mincer para una función de ingresos, el capital humano agregado h combina años de escolarización S y puntuaciones en las pruebas T según los retornos en el mercado laboral, lo que se añade a la experiencia E para obtener una función $h = e^{rS + wT + \gamma E}$. Los tres parámetros r , w y γ son los gradientes de ingreso para cada componente de h y se utilizan como ponderaciones para trazar un mapa de los años de escolarización S , las puntuaciones de las pruebas T y la experiencia potencial E (capacitación en el lugar de trabajo) en el único indicador de capital humano, según su efecto en los ingresos individuales.

Por lo tanto, en una economía con altos niveles de informalidad, el *stock* de capital humano es menor, puesto que el porcentaje de trabajo informal es alto y el retorno de la experiencia en el sector informal es inferior al del sector formal. La capacitación en el lugar de trabajo constituye una fuente clave de capital humano: en los países ricos, representa el 43% de todo el capital humano disponible y en los países pobres asciende al 32% del total, lo que sugiere que las políticas que influyen en la capacitación en el lugar de trabajo tienen un impacto potencialmente grande en el producto por trabajador (Manuelli, 2015). En resumen, la informalidad generalizada en la región influye en la productividad laboral a través de dos canales: disminuyendo la PTF mediante la mala asignación a empresas informales menos productivas en la región, y afectando negativamente la cantidad de capital humano. Cuando se incluye la experiencia en la función de producción de capital humano, la importancia de este último aumenta, mientras que la de la PTF disminuye. Al integrar la menor rentabilidad de la experiencia laboral en los perfiles salariales en la contabilidad del desarrollo, el capital humano representa el 60% en lugar del 40% de las diferencias de ingreso entre países (Lagakos et al., 2012).⁵⁷ Si se consideran todos los componentes del capital humano —cantidad, calidad y experiencia—, el rol de la PTF y del capital físico disminuye aún más y el del capital humano sube, probablemente a más del 60%. En el caso de América Latina y el Caribe, si bien la matriculación escolar ha crecido en la mayoría de los países, mejorar las habilidades y reducir los incentivos fiscales a la informalidad con el fin de incrementar la productividad y el monto y los retornos de la capacitación en el lugar de trabajo parecen llevar la delantera para converger hacia ingresos más altos.⁵⁸

Un presupuesto para la formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida

Dado que el crecimiento y el ingreso per cápita dependen en gran medida de la calidad de las habilidades de los trabajadores, en esta sección se

⁵⁷ Los autores utilizan datos internacionales de las encuestas de los hogares para documentar que los perfiles de la experiencia-salarial son más planos en los países pobres que en los países ricos (aunque no se menciona, es probable que el efecto también sea de una mayor informalidad).

⁵⁸ Las personas “eligen” la cantidad y la calidad de escolarización maximizando el ingreso de toda la vida y, por lo tanto, el capital humano aumenta con los salarios y, a su vez los salarios aumentan con la PTF. Por lo tanto, el determinante exógeno de más demanda de capital humano es una productividad más alta (Manuelli, 2015). El progreso tecnológico digital, la inversión más eficiente en capital y la eliminación de las distorsiones podrían ser impulsores exógenos potenciales.

analiza cómo mejorar la eficiencia asignativa del gasto público en habilidades, considerando que estas últimas se forman inicialmente en la familia, más tarde en la escuela y, finalmente, en el trabajo. Definir la asignación óptima de los recursos públicos a la formación de habilidades en diferentes etapas del ciclo de vida es crucial para mejorar la calidad del capital humano, y la región debería orientarse según la mejor evidencia disponible sobre los retornos de diferentes intervenciones.

Los países de América Latina y el Caribe han mejorado las tasas de matriculación escolar en las últimas décadas, y los logros educativos han aumentado de aproximadamente tres años de escolarización en promedio en 1950 a nueve años en 2010. La ampliación de las tasas de matriculación fue posible gracias a importantes incrementos del gasto público. La región gasta en promedio 3 puntos porcentuales más de su PIB en educación que lo que gastaba hace 25 años, y está convergiendo con el gasto de países desarrollados. Sin embargo, las habilidades parecen haber mejorado mucho menos (véanse Busso et al. [2017] y los capítulos 6 y 9 de este informe). Por lo tanto, se necesitan más esfuerzos para mejorar el acceso a habilidades de calidad, sobre todo para los menos favorecidos, y el aumento de la efectividad del gasto tiene una importancia primordial.

Las habilidades pueden ser de diferentes tipos —socioemocionales, cognitivas o académicas— y no están solamente determinadas por factores genéticos. Los beneficios de las mismas están bien documentados: aumentan la productividad, promueven oportunidades, mejoran la flexibilidad de los trabajadores y ciudadanos y, por lo tanto, influyen en el crecimiento. La relevancia de las habilidades se ha vuelto incluso más pronunciada en la economía digital, a medida que el cambio técnico sesgado por las habilidades ha modificado la demanda hacia los trabajadores más calificados. Por consiguiente, se espera que en la nueva economía digital los salarios del trabajo altamente calificado aumenten mucho más rápidamente que los del menos calificado (Heckman y Mosso, 2014; Heckman, 2016).

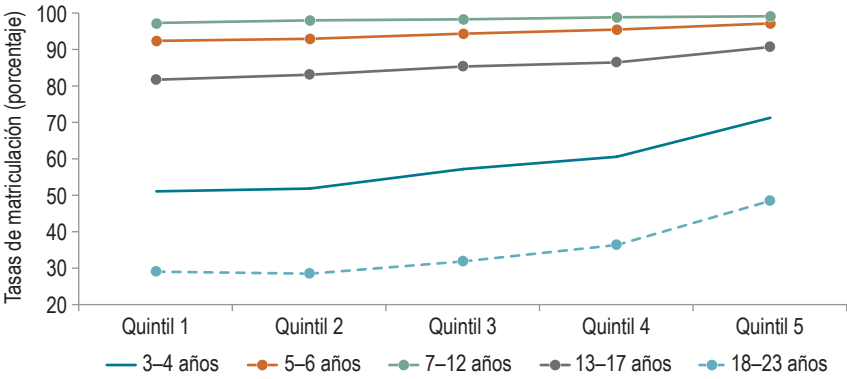
Las diferencias en habilidades entre los favorecidos y los desfavorecidos comienzan a aparecer a edades muy tempranas, incluso mucho antes del preescolar, y hay evidencia de que esas diferencias persisten a lo largo del tiempo. Esta división temprana casi no sorprende, dado que las familias producen habilidades cognitivas y socioemocionales; de hecho, la calidad del contexto familiar por tipo de familia es altamente predictiva del éxito del niño. La evidencia muestra diferencias drásticas en los resultados de las puntuaciones de las pruebas y en habilidades sociales y del carácter en distintos niños provenientes de diversos grupos económicos y sociales. En Estados Unidos, Heckman (2008) muestra que las diferencias en las pruebas de matemáticas por ingreso y educación de la

madre existentes a los 6 años de edad no sufren modificaciones al llegar a los 12 años. Las brechas de habilidades también se manifiestan a partir de una edad temprana en América Latina. Las tasas de matriculación para los niños de 3 y 4 años aumentan significativamente según el quintil de ingreso de los padres (gráfico 3.14A), y la tasa de matriculación de los hogares de ingresos más bajos es significativamente inferior en comparación con los quintiles de ingreso superiores. Si bien todos los quintiles han incrementado sus tasas de matriculación a lo largo del tiempo, persiste una brecha significativa entre los 13 y 17 años de edad (escuela secundaria) y una discrepancia aún mayor en el nivel terciario. De hecho, a pesar de que el gasto público se ha centrado en cerrar la brecha de matriculación, las habilidades siguen divergiendo a lo largo del ciclo de vida. Esta división se manifiesta en la matriculación en niveles cruciales para los niños desfavorecidos, en la educación secundaria y terciaria y, más drásticamente, en la brecha de habilidades cognitivas entre los alumnos de nivel secundario. La diferencia en habilidades matemáticas en la región, por ejemplo, es la más grande del mundo. Los alumnos de los hogares más pobres tienen solo un 18% de probabilidades de tener resultados por encima del nivel 2 en matemáticas, comparado con el 62% para un alumno de los hogares más ricos (gráfico 3.14B). A su vez, los resultados que tiene un estudiante de los hogares más ricos de la región son, en promedio, aproximadamente tan buenos como los de los alumnos más pobres de los hogares de los países avanzados. Además, el mejor país de América Latina ostenta rendimientos en promedio peores que el peor país desarrollado; en términos de desigualdad del rendimiento según el estatus socioeconómico, la brecha absoluta en el rendimiento es incluso mayor. Los datos de PISA 2015 también muestran una estrecha relación entre el número de años que los alumnos de 15 años pasaron en la educación de la primera infancia y sus puntuaciones en la evaluación de ciencias de PISA.

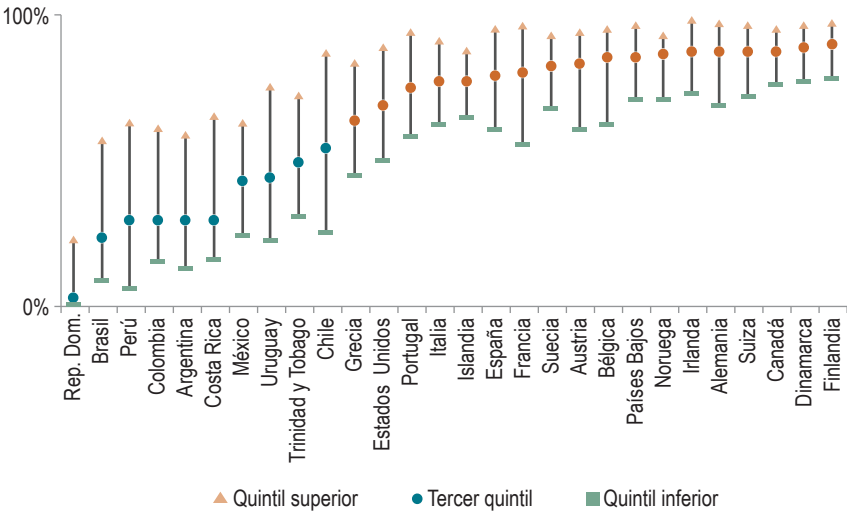
Estas intervenciones durante los primeros años tienen altos retornos porque aprovechan al máximo los picos de la sensibilidad cerebral y facilitan el aprendizaje futuro, un fenómeno denominado “complementariedad dinámica” (Cunha et al., 2006). El gráfico 3.15 muestra las tasas de retorno de un dólar invertido en intervenciones educativas para los niños desfavorecidos y los niños de familias acomodadas en diferentes etapas del ciclo de vida. Ambas líneas ofrecen un patrón similar: la tasa de retorno disminuye a medida que aumenta la edad. Sin embargo, en las primeras etapas de vida, dichas tasas son mucho más altas en las intervenciones dirigidas a niños desfavorecidos que en el caso de los niños de familias acomodadas. No obstante, en etapas posteriores los retornos son más altos cuando se invierte en educación para los niños más ricos, aunque las intervenciones

Gráfico 3.14 Brechas de habilidades por grupo de edad y por estatus socioeconómico de los padres

A. Tasas de matriculación por quintiles de ingreso y grupos de edad, América Latina y el Caribe



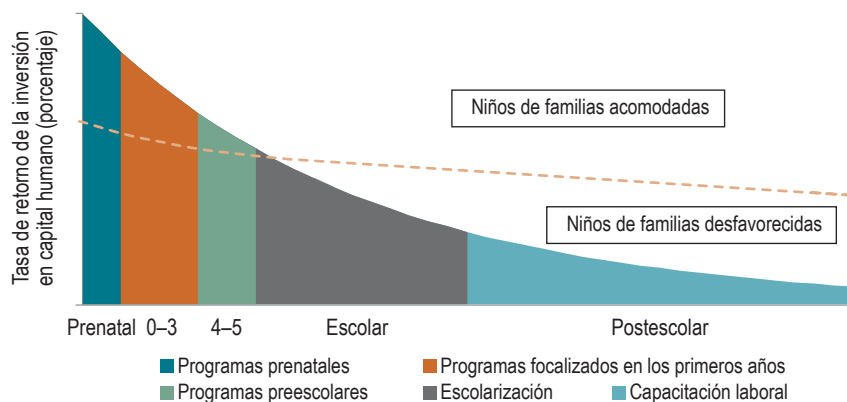
B. Evaluación de matemáticas de PISA (2º nivel) por estatus socioeconómico de los padres, 2015



Fuente: Panel A) Cálculos propios sobre la base de Cerda y Pessino (2018b). Panel B) Cálculos propios a partir de UNESCO, Base Mundial de Datos sobre Desigualdad en la Educación.

tempranas para los desfavorecidos pueden reducir esta brecha. Las intervenciones posteriores son menos eficientes porque tienen lugar después de que se cierra una “ventana de desarrollo” crucial y tienen menores retornos si el alumno carece de las habilidades para tener éxito en etapas posteriores. Los niños de entornos favorecidos a menudo ya han desarrollado estas habilidades gracias a importantes inversiones de parte de los padres que los niños desfavorecidos no reciben.

Gráfico 3.15 Retornos por dólar invertido en las habilidades de los niños desfavorecidos (en comparación con las de niños de familias acomodadas) en diferentes etapas del ciclo de vida



Fuente: Elaboración propia, adaptada de Heckman (2008, 2016) y Woessman (2008).

Otra evidencia sugiere que los retornos económicos son bajos para la educación de adolescentes con bajas aptitudes, pero más altos en el caso de adolescentes más favorecidos con mejores aptitudes. Las intervenciones para los primeros tienen efectos positivos pero suelen costar más que las intervenciones tempranas para alcanzar el mismo nivel de desempeño en la vida adulta (Cunha y Heckman, 2007; 2008). En efecto, la evidencia señala que los retornos en las etapas posteriores de la escolarización son más altos para los niños con mayores habilidades provenientes de contextos más favorecidos, mientras que las intervenciones en edades muy tempranas tienen retornos más altos para los más desfavorecidos.⁵⁹ Estimaciones recientes del equipo de investigación de Heckman muestran que la tasa interna de retorno de las inversiones de alta calidad en la primera infancia, como los programas de preescolar o el programa Abecederian en Estados Unidos, es del orden del 13% con un cociente costo-beneficio de aproximadamente 7.⁶⁰ Los datos de América Latina y el Caribe sugieren que con los niveles actuales de gasto

⁵⁹ Esta literatura no sugiere que no se debería invertir en la escolarización o en la posterior capacitación en el lugar de trabajo, que son grandes fuentes de formación de habilidades. En efecto, la complementariedad o sinergia entre las inversiones en edades tempranas y posteriores señala que, para tener éxito, la inversión temprana se debe complementar con una inversión posterior.

⁶⁰ Se han observado beneficios considerables a largo plazo no solo en términos del empleo y los ingresos de los participantes del programa sino también en cuanto a su salud y su conducta delictiva (García et al., 2016).

público, las inversiones en la primera infancia tienen incluso retornos más altos que en Estados Unidos, sobre todo cuando se focalizan en los niños desfavorecidos. El estudio sobre la primera infancia realizado en Jamaica (Gertler et al., 2014) señala un aumento de un 25% en los ingresos en la vida adulta, lo que implica una tasa interna de retorno cercana al 21% (Carneiro y Flores, 2018). Intervenciones posteriores, como la escolarización preprimaria en Uruguay, tienen una tasa de retorno alta, aunque inferior, del 16% (Berlinski, Galiani y Manacorda, 2008).

¿Cómo deberían los gobiernos priorizar la inversión en materia de habilidades? En el caso de invertir en habilidades, las tasas de retorno para los desfavorecidos y no para el conjunto de la población deberían compararse a lo largo del ciclo de vida. Desde luego, los retornos de la educación secundaria o terciaria para los alumnos marginados, para los alumnos promedio y para aquellos que no van a la escuela en ese nivel son muy diferentes.⁶¹

De hecho, como se muestra en el gráfico 3.15, los retornos promedio de la educación temprana subestiman los verdaderos retornos de los niños con escasas habilidades, mientras que cifras comparables para la educación posterior sobreestiman los retornos para los niños con bajas aptitudes. En el caso de los alumnos que provienen de contextos más favorecidos sucede lo contrario, como sugiere la evidencia de Estados Unidos y Europa. Carneiro, Heckman y Vytlačil (2011) estiman los retornos de la universidad para personas al margen de la educación terciaria (MTE, efecto marginal del tratamiento), así como el retorno promedio de aquellos que van a la universidad (ATE, efecto promedio del tratamiento), y cuál sería el retorno para aquellos que no van a la universidad (TUT, efecto promedio del tratamiento en los no tratados). Las diferencias son considerables: los retornos pueden variar entre un -15,6% (para los individuos con escasas habilidades que perderían al ir a la universidad) y un 28,8% por año de universidad (para los alumnos con mejores habilidades y alta propensión a ir a la universidad). Por lo tanto, las personas optan positivamente por la universidad en Estados Unidos considerando los beneficios, y la ampliación de la universidad a individuos que actualmente no asisten no sería efectivo. Por otro lado, un estudio sobre la educación preescolar en Alemania encontró un patrón de selección inversa en los beneficios. Mientras que los niños con una alta propensión a concurrir al preescolar —normalmente los más acomodados— no se benefician, las mejoras en habilidades son considerables para los niños con una baja

⁶¹ Carneiro, Heckman y Vytlačil (2011) estudiaron el impacto de la educación superior en los salarios en Estados Unidos y muestran que el alumno marginal inducido a asistir a la universidad debido a una política que amplía la asistencia a la misma tiene retornos más bajos que la persona promedio que estudia en la universidad.

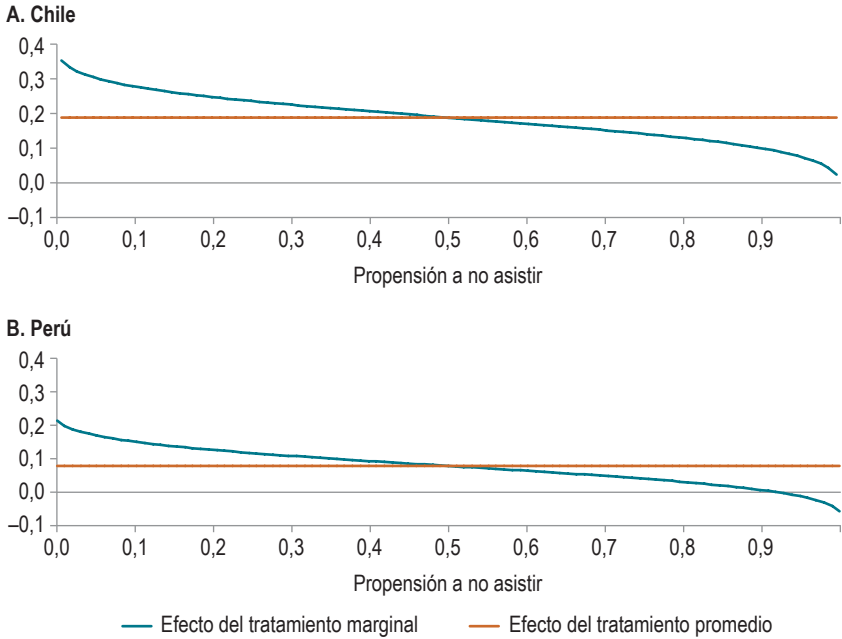
propensión a concurrir al preescolar, y normalmente para los niños con bajas aptitudes. Por consiguiente, el TUT de asistir al preescolar supera el ATE y el TT en 17,3 puntos porcentuales (Cornelissen et al., 2016; Schönberg et al., de próxima publicación). Por lo tanto, las políticas que atraen con éxito a los niños que actualmente no están matriculados en las guarderías pueden producir grandes retornos. De la misma manera, los programas que se focalizan en niños de minorías y desfavorecidos tienen probabilidades de ser más costo-efectivos y beneficiosos que los programas de cobertura universal de preescolar. En otras palabras, se produce una selección inversa de los beneficios de la asistencia preescolar, mientras que hay una selección positiva de los beneficios de la asistencia a la escuela secundaria y a la universidad.

A pesar de que los retornos promedio de la educación en la región varían, el consenso es que el nivel terciario promedio arroja grandes retornos (cerca del 16,6%) (Busso et al., 2017). Sin embargo, este promedio oculta la gran variación en los retornos individuales. Dado que la ampliación del acceso a la educación secundaria y superior se encuentra en el centro de las políticas públicas en la región, es necesario conocer el impacto de la educación en los ingresos para aquellos afectados por dicho alcance, es decir, los retornos marginales antes que promedio. A pesar de la importancia de este tema, prácticamente no hay estimaciones de los retornos marginales de la escolarización en la región. Para Chile y Perú, fue posible calcular el MTE del nivel terciario (gráfico 3.16). Las estimaciones muestran un ATE del 19% en Chile y cercano al 8% en Perú, lo que sugiere un posible sesgo en las estimaciones mincerianas para la educación terciaria recogidos de otra fuente (Cerdea y Pessino, 2018b).⁶² El MTE disminuye en el caso de las personas cuyas características no observables las convierten en sujetos con menos probabilidades de asistir a la universidad. La gama del MTE va del 2% al 35% en Chile y del -6% al +26% en Perú.⁶³ Por lo tanto, no es evidente que las políticas que buscan el acceso universal a la educación terciaria tengan retornos positivos, dado que las personas con retornos privados negativos pueden estar cubiertas por subsidios a las matrículas. Sin embargo, los países deberían mostrarse cautos cuando aumentan el gasto en el nivel terciario, dado que los individuos marginales pueden tener retornos más bajos que aquellos que ya van a la universidad (para quienes las tasas de retorno son grandes). De hecho, tanto una menor predisposición a

⁶² Montenegro y Patrinos (2014) reportaron una tasa de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de retorno de la educación terciaria del 17,6% para Chile y del 12,8% para Perú.

⁶³ Los "tratados" tienen tasas de retorno del 20% al 35% en Chile y del 10% al 20% en Perú. Los "no tratados" tienen tasas inferiores al 15% en Chile y hasta un mínimo del 2%; en el caso de Perú, esas tasas son muy bajas o incluso negativas.

Gráfico 3.16 Heterogeneidad: efectos del tratamiento marginal versus el tratamiento promedio en los retornos de la educación terciaria



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cerda y Pessino (2018b).

Nota: El MTE se estima utilizando datos de los hogares de Chile y Perú para 2015 para personas de entre 28 y 34 años de edad para Chile y de entre 26 y 32 años de edad para Perú. A fin de corregir por el sesgo de habilidades se utiliza como instrumento el nivel educativo de los padres. Para controlar por selección de logros, los instrumentos utilizados son la tasa de desempleo de las personas de entre 18 y 24 años, el ingreso promedio de las personas de entre 18 y 24 años, y el porcentaje de personas de entre 18 y 24 años que actualmente cursan estudios superiores, aparte del nivel educativo de los padres y cohortes ficticias para el año de nacimiento. Los dos primeros instrumentos pretenden capturar características relevantes del mercado laboral y el tercero, la presencia de una institución de educación superior en la región donde vivía la persona en el momento en que tenía 17 años. Las probabilidades ex ante de matriculación se emplean para corregir por la selección de logros (Carneiro, Vytlacil y Heckman, 2011; Cerda y Pessino, 2018b).

los estudios terciarios como las restricciones de crédito parecen explicar las tasas de retorno inferiores para los ingresantes marginales.⁶⁴

En los países de América Latina y el Caribe, se gasta mucho más en educación primaria, secundaria y terciaria que en educación en la primera

⁶⁴ Uno de los motivos para no matricularse en el nivel terciario parece hallarse en las restricciones crediticias. Evidencia de Chile (Rau, Rojas y Urzúa, 2013; Solís, 2017) y Colombia (Melguizo, Sánchez y Velasco, 2016) sugieren efectos positivos de la matriculación gracias a la disponibilidad de crédito. Sin embargo, los datos de Colombia señalan una falta de disposición académica de los ingresantes que influye en la calidad. Aunque la calidad se mantenía estable en la educación en los años 2000, los alumnos tienen en promedio niveles de habilidades más bajos (Camacho, Messina y Uribe, 2016).

infancia. El gasto en el nivel preprimario por niño menor de 6 años es solo cerca de la quinta parte del gasto en los niños de entre 6 y 12 años o mayores. Como porcentaje del PIB, el gasto en preprimaria asciende al 0,4% del PIB, el de primaria al 1,9%, el de secundaria al 1,6% y el de terciaria al 1,1% (Banco Mundial, 2018). Para un PIB per cápita que es una tercera parte del de la OCDE, América Latina y el Caribe debería gastar más en los primeros años que en los años posteriores, puesto que la región tiene un mayor porcentaje de familias desfavorecidas de bajos ingresos. La asistencia a la escuela preprimaria para los niños de entre 3 y 5 años en América Latina y el Caribe es cercana al 60%, y la matriculación asciende a alrededor del 20% para los niños de 2 años y es muy inferior para edades previas. Por lo tanto, a pesar de que el gasto *por alumno* es relativamente alto en el nivel preprimario (cerca del 12% del PIB per cápita), el gasto por niño en la primera infancia es de solo el 4,3% del PIB.⁶⁵ Hay incluso más posibilidades de cambiar el gasto destinado a la educación superior. El gasto terciario por graduado, considerando que la tasa de abandono promedio en este nivel es superior al 50%,⁶⁶ asciende al 40% del PIB per cápita y, por lo tanto, es casi 10 veces más que el gasto por niño en preprimaria (y habitualmente en niños de familias relativamente acomodadas).

Un giro en los recursos del nivel superior hacia los niños desfavorecidos más pequeños tendría como resultado una asignación más eficiente (y equitativa) de los recursos. Las inversiones inteligentes en las intervenciones tempranas focalizadas en los niños con menores aptitudes arrojan retornos económicos mucho más altos (puesto que tienden a igualar las habilidades y las tasas de retorno posteriores) que los programas remediales posteriores en la vida, como la capacitación pública para el empleo, los programas de alfabetización para adultos, los subsidios a las matrículas o los gastos en policía para disminuir los delitos. Los datos también muestran que invertir en el crecimiento para el desarrollo de niños en situación de riesgo es importante para el crecimiento económico.⁶⁷ A fin de aumentar la eficiencia asignativa, es clave priorizar la inversión en educación de alta

⁶⁵ Además, la asistencia en la primera infancia es mucho menor entre los niños de familias menos acomodadas (base de datos de UNESCO y datos estadísticos de la OCDE).

⁶⁶ Las tasas de abandono escolar en América Latina son notablemente altas, y oscilan entre el 40% y casi el 70% (Busso et al., 2017; Ferreira et al., 2017).

⁶⁷ Utilizando referencias estandarizadas para niveles de habilidades mínimos y avanzados, Altinok (2018) observa que si bien las habilidades avanzadas tienen un efecto importante en el crecimiento económico de los países de altos ingresos, la proporción que alcanza el nivel básico de competencia es positivo pero significativamente más alto en los países de ingresos más bajos y medios. En la misma línea, en un estudio que analiza los factores determinantes para el crecimiento de la productividad en

calidad en la primera infancia para niños en situación de riesgo. Posteriormente, es fundamental sostener las mejoras con una educación efectiva a lo largo de la edad adulta. Las inversiones para jóvenes desfavorecidos tienen tasas de retorno más bajas, lo que significa que son intervenciones más costosas, aunque para igualar las condiciones deberían destinarse más recursos a la mejora de sus habilidades y posibilidades a lo largo de la vida.⁶⁸ En el caso de los adultos severamente desfavorecidos, con bajos niveles de aptitudes, los subsidios al trabajo y la asistencia social pueden ser una respuesta más adecuada para aliviar la pobreza que invertir en sus habilidades con programas de capacitación.⁶⁹ La literatura sobre el financiamiento de la educación terciaria se pronuncia a favor de un aumento del financiamiento privado y de la introducción de tarifas, junto con préstamos y ayudas bien diseñados para los alumnos. Esto último aseguraría que los alumnos capaces de familias desfavorecidas cuenten con los medios financieros para cubrir la matrícula y los costos. No obstante, en general esos estudiantes tienen menos probabilidades de ingresar en la universidad. Sin embargo, la causa parece residir más en la falta de habilidades básicas para acceder a la universidad, debido a la insuficiencia de inversiones anteriores, antes que a restricciones crediticias, como sucede en algunos países, como Chile.

el ingreso per cápita, Izquierdo et al. (2016) observan que la educación medida por indicadores de logros escolares básicos es uno de los factores determinantes más importantes en los países menos desarrollados para avanzar al segundo de cuatro grupos temáticos. Sin embargo, la salud (medida sobre todo por resultados relacionados con la calidad, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida), utilizada como *proxy* para la calidad del capital humano, contribuye a avanzar en todos los niveles, incluso hasta en el grupo de ingresos más alto. Véase también Manuelli (2015).

⁶⁸ Los programas para las escuelas primarias focalizadas en los alumnos desfavorecidos tienen tasas de retorno que oscilan entre el 16% (estimado para la adopción de métodos de enseñanza estructurados desde la preprimaria hasta el cuarto grado en Brasil por Leme et al., 2012), y el 10% debido a la reducción del tamaño de la clase en Bolivia (Urquiola, 2006). Sin embargo, son pocos los programas remediales que tienen retornos importantes. El equipo de Heckman estima tasas básicamente de cero para los programas de recuperación en el nivel secundario en Estados Unidos. Para Indonesia, Carneiro, Lokshin y Umapathi (2017) informan de tasas de retorno de la escuela secundaria de un 27% en el caso de los alumnos tratados, pero señalan un retorno mucho más bajo para el alumno marginal, con un 14%.

⁶⁹ Los típicos programas de capacitación para individuos desempleados tienen impactos mucho menores en las habilidades y los ingresos, o incluso cero retornos (Heckman, 2016). Una excepción en América Latina es el programa Jóvenes en Acción, un programa de formación implementado en Colombia, que ha tenido éxito, con una tasa interna de retorno (TIR) del 10%. Sin embargo, no se trata de un programa de capacitación típico, dado que lo proporcionan las empresas privadas con un importante incentivo para colocar a los alumnos en prácticas en empleos formales.

La eficiencia asignativa en el gasto centralizado y descentralizado

¿Es eficiente la asignación actual del gasto entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales? Se trata de una pregunta importante, dado que durante los últimos 30 años los países en América Latina y el Caribe descentralizaron una cantidad creciente del gasto. El argumento a favor de una mayor descentralización era el de acercar los gobiernos a los ciudadanos y asignar los recursos públicos de manera más eficiente⁷⁰ (la teoría clásica del federalismo fiscal). Los beneficios potenciales de la descentralización fiscal implican: mejorar la eficiencia del gasto alineando de forma más adecuada el gasto de los gobiernos subnacionales con las necesidades locales; reducir el malgasto priorizando mejor la provisión de bienes públicos (Hayek, 1945; Tiebout, 1956; Musgrave, 1969); y promover la rendición de cuentas entre aquellos que producen bienes y servicios públicos y aquellos que los consumen (Faguet, 2012).⁷¹ Sin embargo, para capitalizar estos beneficios se requiere una autonomía fiscal efectiva (el nivel de control que los gobiernos subnacionales ejercen en sus gastos e ingresos presupuestarios) de los gobiernos locales, así como capacidad institucional, rendición de cuentas y funciones de gasto bien definidas entre los diferentes niveles de gobierno. Todos estos son prerequisites cruciales para que la hipótesis de la eficiencia asignativa funcione. Si estas condiciones no existen, como en el caso de numerosos países de América Latina y el Caribe, la descentralización fiscal puede empeorar la eficiencia de la prestación de servicios públicos, dado que el proceso de descentralización asigna a los gobiernos subnacionales un rol clave en el financiamiento y la provisión de bienes públicos.⁷² En este contexto, es crucial comprender cómo conseguir que el gasto público sea más inteligente a nivel local.

⁷⁰ Los motivos políticos e históricos también desempeñaron un rol en la decisión para emprender la descentralización en América Latina.

⁷¹ Algunos estudios observan que la descentralización tuvo un efecto positivo en la provisión de bienes públicos. En Bolivia la inversión pública en educación era más receptiva a las necesidades locales (Faguet, 2004). En Colombia la descentralización mejoró la matriculación escolar (Faguet y Sánchez, 2014). En Argentina contribuyó a disminuir la mortalidad infantil (Habibi et al., 2003).

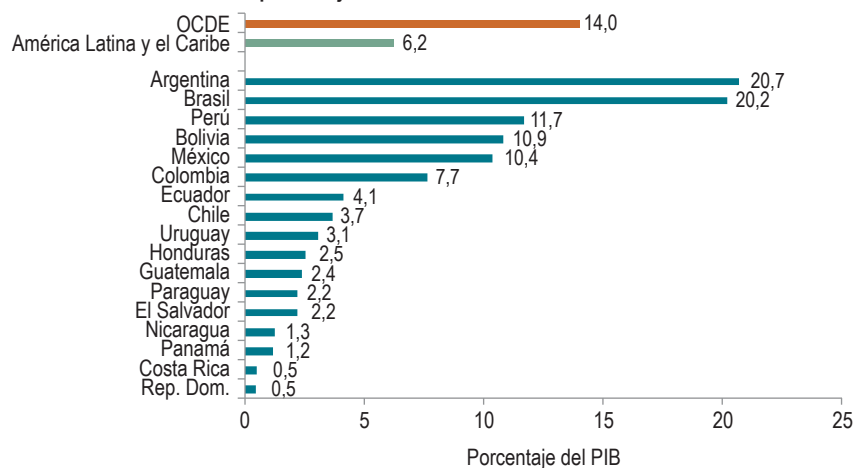
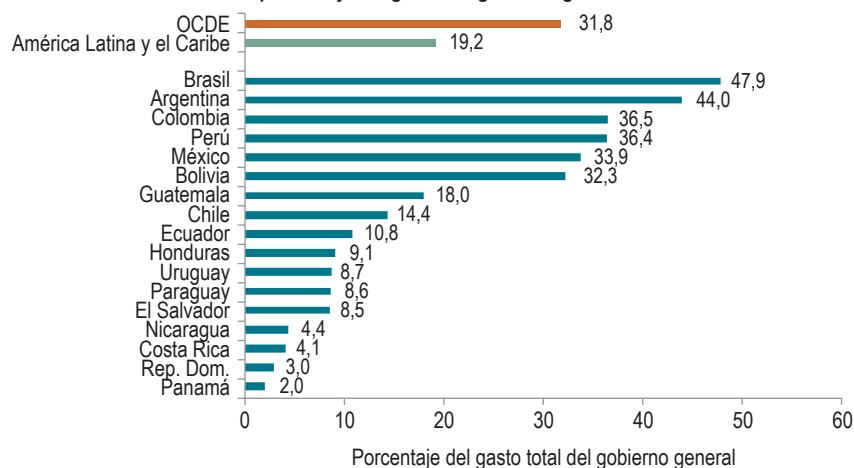
⁷² Desde luego, este listado dista mucho de ser exhaustivo y los factores que exceden el carácter de las disposiciones fiscales intergubernamentales tienen una importancia fundamental. Por ejemplo, los niveles de competencia política, la participación de los votantes, el alcance de la captura de las elites o, de manera más general, el funcionamiento de las democracias locales son características contextuales esenciales de los procesos de descentralización (Bardhan y Mookherjee, 2005).

Si bien el proceso de descentralización ha sido dispar entre las distintas naciones, lo que refleja diferencias en tamaño, historia y geografía económica, los países de América Latina están claramente más descentralizados desde el punto de vista político y fiscal hoy en día de lo que lo estaban hace décadas. Actualmente hay 17.422 gobiernos subnacionales: 391 gobiernos intermedios y 17.031 gobiernos locales. En promedio, los gobiernos subnacionales de la región gastaron el 6,2% del PIB en 2016, lo que equivale al 19,2% del gasto del gobierno general, en comparación con el 14% y el 31,8%, respectivamente, en los países de la OCDE. Brasil y Argentina, dos países federales, administran el mayor porcentaje del gasto de los gobiernos subnacionales, lo que representa más del 40% de los gastos del gobierno general. México, otro país federal, administra cerca del 34% a través de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, Colombia, Bolivia y Perú también se destacan porque son países políticamente unitarios que muestran un alto nivel de gasto local: cerca del 36% del gasto del gobierno general (gráfico 3.17B). La descentralización de estos países en el gasto es la más pronunciada en la región y supera el nivel promedio de las economías de la OCDE. El resto de la región ha experimentado algún grado de descentralización, pero sigue siendo altamente centralizada.

No resulta sorprendente que estas entidades varíen en gran medida en su capacidad para recaudar los ingresos necesarios para cumplir con sus responsabilidades. Con pocas excepciones, dichos gobiernos tienen una autonomía fiscal limitada, pero incluso en países con niveles más altos de autonomía fiscal, los esfuerzos de recaudación de ingresos de los gobiernos subnacionales se mantienen por debajo de su potencial (Corbacho, Fretes y Lora, 2013).⁷³ Esto disminuye la transparencia y la rendición de cuentas de las políticas locales y, por lo tanto, los incentivos para gastar de manera eficiente.⁷⁴ De hecho, la descentralización del gasto en América Latina superó la descentralización de los ingresos, creando desequilibrios fiscales verticales (DFV), una medida de la brecha entre el gasto del gobierno subnacional y los ingresos propios del mismo. Los DFV son mayores en América Latina que en los países de la OCDE (gráfico 3.18B): cerca de dos terceras partes del gasto de los gobiernos subnacionales

⁷³ Por ejemplo, en 2015 la recaudación del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria equivalió al 0,5% del PIB en promedio. Esta cifra representa cerca de la mitad de lo que se recauda en otras regiones en desarrollo y solo una cuarta parte de lo correspondiente en la OCDE (BID, 2018).

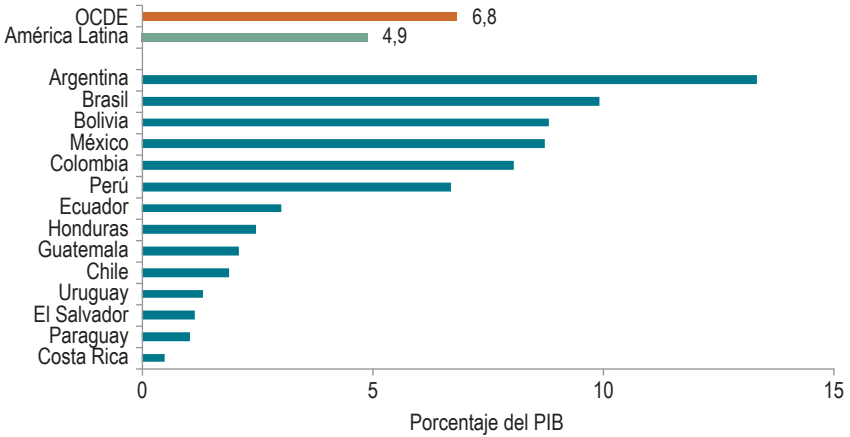
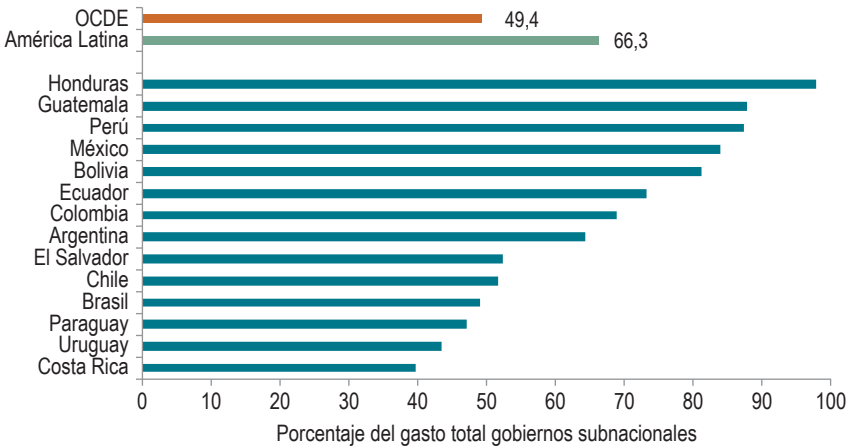
⁷⁴ En promedio, por cada 10 puntos porcentuales de disminución en los desequilibrios fiscales verticales, el equilibrio fiscal del gobierno general mejora en un 1% del PIB (Eyraud y Lusinyan, 2013).

Gráfico 3.17 Gasto del gobierno subnacional, circa 2016**A. Gasto subnacional como porcentaje del PIB****B. Gasto subnacional como porcentaje del gasto del gobierno general**

Fuente: Cálculo propios a partir de la base de datos sobre gasto público de BID-FMM; Pessino, Badin et al. (2018) y OCDE (2018c).

dependen de transferencias, mientras que en la OCDE dicha proporción asciende a algo menos de la mitad.

En los Estados federales, donde el gasto ha sido considerablemente descentralizado, solo los gobiernos subnacionales de México siguen dependiendo en gran medida de las fuentes federales de ingresos, mientras que en Brasil y, en menor medida, en Argentina, los gobiernos subnacionales tienen más autonomía en materia de ingresos. Por otro lado, los Estados

Gráfico 3.18 Desequilibrio fiscal vertical, circa 2016**A. Desequilibrio fiscal vertical como porcentaje del PIB****B. Desequilibrio fiscal vertical como porcentaje del gasto subnacional**

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos sobre el gasto público de BID-FMM; Pessino, Badin et al. (2018); BID (2018); OCDE (2018c); base de datos sobre estructura y finanzas de los gobiernos subnacionales, y OCDE et al. (2018).

unitarios tienden a ser menos descentralizados y muestran altos niveles de DFV como porcentaje del gasto, lo que significa que son sumamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales de Honduras y Guatemala dependen casi exclusivamente de las transferencias del gobierno central.

La descentralización del gasto por sí sola es insuficiente para mejorar la eficiencia de la prestación de los servicios públicos. Debe ir acompañada

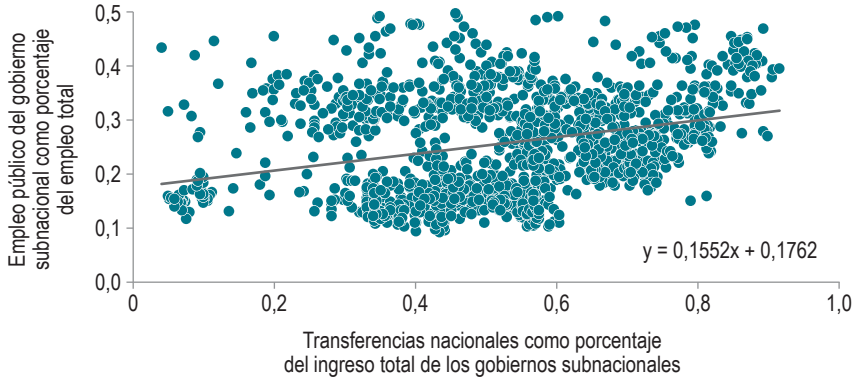
de otras condiciones, en particular, de la descentralización del ingreso, que muestra impactos positivos y significativos en la prestación de servicios públicos que no se observan con la sola descentralización del gasto⁷⁵ (Sow y Razafimahefa, 2015). En Brasil los aumentos de los ingresos procedentes de los impuestos locales se ve que mejoran la cantidad y calidad de la infraestructura local en educación, a diferencia de lo que ocurre cuando dichos aumentos provienen de las transferencias del gobierno central (Gadenne, 2017). Los datos de panel sobre los gobiernos subnacionales de Argentina entre 1990 y 2015 sugieren que al reducir el DFV en 2 desviaciones estándar (disminuyendo en promedio el desequilibrio fiscal de un 54% a un 17%), el porcentaje de empleo público del gobierno subnacional desciende en un 2,6% (gráfico 3.19A), lo cual se traduce en una disminución del empleo público de un 9,8% (Pessino y Benítez, 2018).⁷⁶ Por lo tanto, al descentralizar el gasto y descentralizar los impuestos para cubrir la mayor parte del gasto, las provincias crearían cerca de un 10% menos de empleo (improductivo) en promedio, ahorrando 0,9 puntos porcentuales del PIB en el gasto salarial, lo que equivale a un 10% del PIB a nivel subnacional en Argentina. En Colombia, los gobiernos subnacionales que incrementaron los ingresos totales a través de los derechos y transferencias tienen puntuaciones de eficiencia más bajas (3,2% y 0,2%, respectivamente) en el sector de agua y saneamiento, y del 2,2% y el 6,8% en el sector salud. Al contrario, como se muestra en el gráfico 3.19B, los impuestos más altos sobre la propiedad a nivel del gobierno subnacional mejoraron las puntuaciones de eficiencia en salud (1,6%) y agua y saneamiento (3%) (Ardanz y Tolsá Caballero, 2015; Martínez, 2017). En Brasil las transferencias intergubernamentales generan una forma extrema de ineficiencia, es decir, un claro malgasto debido a un mayor nivel de corrupción según lo miden las auditorías municipales aleatorias (Brollo et al., 2013). En el margen, los ingresos exógenos más altos generan más corrupción porque los cargos electos tienen más oportunidades para apropiarse de rentas sin decepcionar a los votantes, y se otorgan recursos adicionales precisamente a aquellas regiones con instituciones débiles. Durante el último ciclo de los altos precios

⁷⁵ En los países de la OCDE la descentralización del gasto ha dañado el crecimiento económico, pero la descentralización de los ingresos lo ha estimulado. Los resultados empíricos apoyan la predicción de que los aumentos de eficiencia se pueden mejorar mediante una correspondencia más estrecha entre la descentralización del gasto y de los ingresos (Gemmell, Kneller y Sanz, 2016).

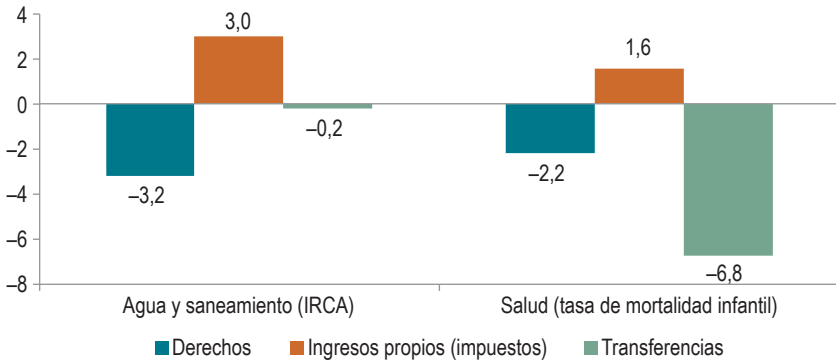
⁷⁶ Esta conclusión es consistente con Martínez-Vásquez y Yao (2009), que muestran que el aumento del empleo público a nivel subnacional suele exceder la disminución en el gobierno central. Marqués Sevillano y Roselló Villalonga (2004) debaten sobre otras conclusiones similares para España.

Gráfico 3.19 El efecto de las fuentes de ingreso en la eficiencia técnica y asignativa del gasto

A. Desequilibrios verticales provinciales y empleo público, Argentina (1990–2015)



B. Cambios en las puntuaciones de eficiencia en Colombia



Fuente: Cálculos propios sobre la base de A) Pessino y Benítez (2018) y B) Ardanaz y Tolsá Caballero (2015).

de las materias primas, en Brasil tuvo lugar un experimento natural, ya que crecieron los recursos extraordinarios para los gobiernos subnacionales, lo que aumentó los niveles de gasto municipales en los municipios beneficiados por el petróleo, pero en la mayoría de los casos esa expansión fiscal no estuvo acompañada de mejoras en proyectos locales útiles para una mejor provisión de servicios (Caselli y Michaels, 2013). ¿Por qué no? Puede ser que pagar impuestos les otorgue a los ciudadanos incentivos para demandar una mayor rendición de cuentas de los políticos electos, a la vez que proporciona a los funcionarios elegidos más incentivos para invertir recursos públicos en lugar de sencillamente aumentar el gasto corriente, dado que en los gobiernos verticalmente equilibrados, la recaudación marginal

de impuestos les corresponde casi enteramente a ellos. Por lo tanto, los ciudadanos prefieren un gasto que maximice el crecimiento y el ingreso. Por eso, los DFV son perjudiciales para la eficiencia asignativa del gasto, dado que los responsables de las políticas públicas no han internalizando plenamente el costo del financiamiento local del gasto. En efecto, la descentralización tributaria proporciona incentivos para políticas favorables al crecimiento que disminuyen la búsqueda de rentas y el malgasto público (Weingast, 2009; Dynes y Martin, 2017; Paler, 2013).⁷⁷ En pocas palabras, el fortalecimiento de la descentralización y de la autonomía en materia de ingresos proporciona a los gobiernos locales incentivos para gastar mejor.

Las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. La descentralización no aumentará la eficiencia si los gobiernos subnacionales no tienen una capacidad administrativa adecuada. Las localidades con mejor capacidad institucional aseguraron más proyectos de infraestructura y ayudas en las municipalidades chilenas (Piña y Avellaneda, 2017). De la misma manera, puede que los gobiernos subnacionales no atraigan inversiones ni proporcionen servicios públicos de calidad si carecen de la capacidad institucional para adoptar una buena planificación presupuestaria, así como una buena administración de los ingresos y prácticas de focalización del gasto (de la Cruz, Pineda Mannheim y Pöschl, 2011). En América Latina las responsabilidades del gasto a menudo se han transferido a los gobiernos subnacionales sin tener en cuenta las disparidades en términos de la capacidad institucional y técnica, ni la pequeña escala en la que funcionan muchos de estos gobiernos (Bonet y Fretes Cibils, 2013). En efecto, los gobiernos subnacionales varían en cuanto a la producción de resultados de los servicios, algunos de los cuales se pueden atribuir a diferencias en la capacidad institucional. Una primera aproximación para medirlos consiste en comparar la capacidad de los gobiernos para desembolsar las asignaciones presupuestarias con la del gobierno central. En Perú las tasas de desembolso totales de los gobiernos subnacionales en 2008 eran un 10% más bajas que las del gobierno central, esto es: un 73% en comparación con el 83% de la ejecución presupuestaria (Banco Mundial, 2010). A su vez, la tasa de ejecución de la inversión pública de las municipalidades durante 2014-16 fue del 73% de su presupuesto de

⁷⁷ Dado que el valor de los bienes públicos se capitaliza en el valor de la propiedad local, la maximización del ingreso a partir de los impuestos a la propiedad lleva a los políticos locales a escoger bienes públicos que maximicen los valores de la propiedad local. Otro motivo por el que los grandes desequilibrios fiscales pueden incentivar un gasto ineficiente es que algunas provincias con mayores déficits reciben transferencias más grandes (Weingast, 2009).

capital, que oscilaba entre menos del 10% y más del 95% en casi 1.900 localidades (Maldonado, 2015), lo que pone de relieve las diferencias en materia de capacidad.

La concurrencia del gasto. La descentralización del gasto ha generado un solapamiento en numerosas funciones del gobierno, lo que potencialmente crea malgasto. Las transferencias del gasto a menudo están más determinadas por la historia y motivadas por políticas y dinámica social que por la eficiencia (es decir, el principio de subsidiariedad).⁷⁸ En América Latina al menos el 30% de los países tiene funciones concurrentes en los ámbitos de seguridad y protección social, pero sobre todo en la educación primaria y en la atención primaria de la salud.⁷⁹ Mientras que la concurrencia es una característica común, cuando las transferencias del gasto se solapan en exceso, la eficiencia se resiente. En los países europeos un aumento del 1% del PIB en el gasto subnacional tuvo como resultado un aumento del 0,5% del PIB en el gasto nacional, lo que revela que el gasto subnacional no sustituía completamente al gasto nacional (Eyraud y Moreno Badia, 2013). Además, la concurrencia puede llevar a situaciones en que los ciudadanos no saben a quién exigir la mejora de los servicios y los funcionarios públicos se manejan sin una idea clara del alcance de sus responsabilidades o se culpan estratégicamente unos a otros por un mal desempeño. El caso de México es ilustrativo: menos de la mitad de los entrevistados en una encuesta sobre el gasto del gobierno subnacional sabía que los alcaldes son responsables de los sistemas de alcantarillado, del suministro de agua y de la iluminación (Chong et al., 2015). Es de suponerse que los residentes de una determinada localidad identificarían mejor el nivel de gobierno que proporciona el servicio si soportaran todo el costo de recaudar el dólar marginal de ingreso tributario utilizado para financiar sus gastos públicos. En el caso de Argentina, los sindicatos docentes dirigieron sus demandas de aumento salarial al gobierno federal y no a los gobiernos locales, dado que el primero tiene una mayor capacidad e incentivos para incrementar los ingresos.

Para bien o para mal, el gasto de los gobiernos subnacionales representa una cantidad importante y creciente del total del gasto público. Para mejorar la eficiencia general, la descentralización del gasto debería

⁷⁸ Ter-Minassian y De Mello (2016). Basado en encuestas de los gobiernos subnacionales. En línea con este punto de vista, Ter-Minassian (2010) analiza estudios de casos en Bolivia, Colombia y México. Un hallazgo común es que las responsabilidades del gasto se solapan en salud y educación, y que no están claramente definidas.

⁷⁹ Véase la Plataforma Subnacional BID-FMM.

ir acompañada de una mejor capacidad administrativa a nivel local, mejores definiciones del gasto concurrente y una descentralización del ingreso, de modo de asegurar una mayor rendición de cuentas, y excluir situaciones extremas, en las cuales los funcionarios públicos incurren en gastos no productivos o en conductas corruptas.

Hacia una mayor eficiencia

Aunque en América Latina y el Caribe se observan algunos de los ejemplos del gasto público más ineficiente del mundo, este gasto ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, hasta llegar al 29,7% del PIB en 2016. En efecto, algunos países de la región actualmente gastan más que el país promedio de la OCDE. El tema se puede dividir en dos conjuntos separados de preguntas. El primero se relaciona con la eficiencia técnica, o las ineficiencias dentro de cada componente del gasto. El segundo atañe a la eficiencia asignativa, que implica priorizar entre partidas de gasto alternativas y asignar el gasto a programas con tasas de retorno más altas.

En este capítulo se estimó en primer lugar la ineficiencia técnica de las pérdidas en que incurre el gasto ineficiente en adquisiciones, salarios y subsidios y transferencias. El malgasto en adquisiciones se calcula en alrededor del 16,7% del gasto en dicho rubro, o un 1,4% del PIB para el país promedio. El malgasto en salarios es otro tema clave. América Latina tiene una de las brechas salariales público-privadas más altas del mundo a favor de los trabajadores del sector público. Considerando que parte de la brecha no está justificada, cerca del 14,2% del gasto salarial para el país promedio es malgasto. Por último, las filtraciones de los subsidios a la energía, los programas sociales y el gasto tributario equivalen al 65% del gasto focalizado teórico. En total, en las adquisiciones, la nómina salarial y las transferencias focalizadas, el monto promedio total del malgasto asciende a cerca del 4,4% del PIB y del 16% del gasto público promedio. Esto equivale a US\$220.000 millones, un monto entre el PIB de Perú (US\$190.000 millones) y el de Chile (US\$250.000 millones), dos de las economías más grandes de la región. Estas estimaciones de ineficiencia representan un primer intento en el ejercicio sumamente difícil de capturar ineficiencias en sectores que, aunque comparten algunas tendencias, son bastante diferentes según los países y requieren un diagnóstico detallado por país. Sin embargo, estas advertencias no quitan ninguna relevancia al análisis: hasta la fecha, en la región no hay disponible ningún estudio comparativo de ineficiencias en cuanto a todos los insumos utilizados por el gobierno, incluido el gasto en la nómina salarial.

En segundo lugar, si bien la ineficiencia asignativa del gasto público es extendida en la región, los responsables de las políticas públicas se enfrentan a varios *trade-offs* cruciales en la asignación del gasto por función: 1) entre las generaciones de mayor edad y las más jóvenes; 2) entre el capital físico, el capital humano y las transferencias; 3) en diferentes ministerios y a lo largo del ciclo de vida de las personas para maximizar la formación de habilidades tan necesaria en la región; y 4) entre los niveles central y subnacional. El total de la ineficiencia asignativa de estos programas es considerable y en la mayoría de los casos resulta difícil estimarlo, aunque en ciertos estudios de casos se presentan algunas indicaciones con respecto al tamaño.

En relación con el primer *trade-off*, varios países de América Latina gastaron importantes sumas en las personas de edad avanzada, unas cuatro veces lo que se gasta per cápita en las cohortes más jóvenes, dado que la cobertura y las tasas de reemplazo de los sistemas jubilatorios han aumentado hasta niveles que compiten con los de los países desarrollados o los superan. A medida que la población envejece, se prevé que tanto el gasto en jubilaciones como en salud más que se duplicará. En estas circunstancias, es crucial que América Latina y el Caribe aborde esta restricción presupuestaria intertemporal. En el mediano plazo, aunque el gasto en las personas mayores aumente solo por motivos demográficos, otras partidas del gasto público tendrán que cambiar o disminuir para acomodar ese cambio si no se aprueban reformas, y dados los niveles actuales de contribución (ya elevados en numerosos países), los déficits de los sistemas jubilatorios pueden crecer hasta proporciones sin precedentes. Al mismo tiempo, la ventana de oportunidad para mejorar la calidad del capital físico y humano se perderá en su totalidad a menos que la inversión se fortalezca ahora y se introduzcan pronto políticas para acomodar el envejecimiento y asegurar el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

La política fiscal, en particular la composición de la eficiencia asignativa del gasto público, ha desempeñado un rol clave en el bajo crecimiento de la región en las últimas décadas. Mejorar la calidad y la inversión en capital humano son factores determinantes fundamentales para aumentar el crecimiento a largo plazo. Además, ciertas partidas del gasto público (inversión pública) impulsan el crecimiento potencial, mientras que otras (sobre todo el gasto corriente en jubilaciones y transferencias) lo reducen. Además, incrementar el gasto en educación no tiene un efecto directo en el crecimiento económico, lo que confirma que el vínculo entre el indicador de los años de escolarización ajustada por la calidad es más adecuado para estimar el impacto de la educación en dicho crecimiento. Esto supone que reasignar el gasto hacia infraestructura y mejorar el gasto en educación de

calidad puede elevar las tasas de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, un gasto más alto más allá de un determinado umbral puede disminuir el crecimiento si no va acompañado de mejores instituciones públicas.

Hasta hace poco el estancamiento relativo o el crecimiento lento de largo plazo de América Latina se atribuía en gran parte a la baja productividad de los factores de producción, a pesar de un aumento en el número de trabajadores y del *stock* de capital. Sin embargo, investigaciones recientes muestran que cuando se considera el capital humano de manera adecuada (incluyendo no solo la cantidad sino la calidad y la capacitación en el lugar de trabajo), la importancia relativa de dicho capital (o trabajo aumentado por la calidad) explica la mayor parte de la diferencia en el ingreso per cápita. Por empezar, el capital físico y la PTF son importantes para activar la demanda (y más productividad) de capital humano. Los países de América Latina y el Caribe deberían comenzar a mejorar las condiciones para adquirir habilidades en lugar de solo gastar en educación, y deberían proponerse facilitar la capacitación en el lugar de trabajo eliminando las distorsiones del mercado laboral, sobre todo los incentivos a la informalidad. Si bien la matriculación escolar ha aumentado en la mayoría de los países, mejorar las habilidades cognitivas (y no cognitivas) y reducir los incentivos fiscales a la informalidad para incrementar la productividad y el monto de los retornos de la capacitación en el lugar de trabajo parecen ostentar una mayor ventaja y un mayor potencial para elevar los ingresos de manera permanente.

Dado que es necesario mejorar las habilidades a nivel familiar, escolar y laboral, optimizar la eficiencia asignativa del gasto público en las habilidades es de la mayor importancia. Para maximizar los retornos a costos mínimos, el gasto debería asignarse al retorno social más alto en cada etapa del ciclo de vida. Sin embargo, actualmente solo una quinta parte del gasto se asigna a niños menores de 6 años, en comparación con los niños en la escuela primaria. Las tasas promedio de retorno de la educación temprana se subestiman en el caso de los niños con escasas habilidades provenientes de familias desfavorecidas, mientras que los retornos promedio de los niveles secundario y terciario sobreestiman el retorno para los niños desfavorecidos. En el caso de los alumnos de antecedentes más favorecidos sucede lo contrario. Dado que los retornos promedio suelen percibirse como retornos basados en habilidades adquiridas a lo largo de toda la vida más que en momentos cruciales concretos, el gasto público tiende a poner demasiado énfasis en el aprendizaje de un nivel superior y demasiado poco énfasis en el gasto en los primeros años del ciclo de vida, que es cuando los alumnos desfavorecidos pueden mejorar más. Por

lo tanto, el gasto público en habilidades padece una enorme ineficiencia asignativa, lo que influye en el crecimiento y la equidad.

Por último, a menos que los gobiernos descentralicen de forma eficiente tanto el gasto como los ingresos, que mejoren la definición de las funciones entre gobiernos centrales y subnacionales, y que refuercen las capacidades de los gobiernos locales, será difícil progresar en la eficiencia asignativa del gasto público regional. El país promedio de América Latina destina el 19% del gasto consolidado a nivel subnacional, y seis países gastan entre el 32% y el 47%. Sin embargo, los gobiernos subnacionales dependen de las transferencias del gobierno central para aproximadamente las dos terceras partes de su gasto. La actual estructura de descentralización de la región no favorece la eficiencia asignativa del gasto, dado que los gobiernos subnacionales son más eficientes cuando gastan los ingresos que ellos mismos recaudan a través de impuestos subnacionales que con las transferencias del gobierno central o con los ingresos extraordinarios de los recursos naturales.

Los gobiernos de la región se arriesgan a problemas relacionados con un crecimiento escaso o estancado y a problemas de sostenibilidad fiscal. Esto sucede porque son excesivamente grandes o porque gastan sumas crecientes en transferencias y jubilaciones antes de que sus poblaciones envejezcan relativamente y aumenten sus ingresos, sin que al mismo tiempo se mejore la calidad de la inversión en infraestructura y capital humano, sobre todo en habilidades. Entonces, ¿cómo pueden los gobiernos encontrar un espacio en sus presupuestos para optimizar los gastos en capital humano y físico? Una manera consiste en reducir el malgasto en las adquisiciones, en las nóminas del empleo público y en las transferencias, que actualmente se acercan al 4,4% del PIB. Otra manera es reasignar el gasto disminuyendo las transferencias, sobre todo aquellas que han demostrado ser menos efectivas para reducir la pobreza y la desigualdad. El capítulo 9 de este informe, que se centra en las instituciones, presenta las enseñanzas, provenientes de países de la región y de otros lugares, que permiten mejorar el diseño de las políticas y la gestión del gasto público con el fin de aumentar su eficiencia.

4 El impacto del gasto público en la equidad: el resultado no siempre es el previsto

El crecimiento económico y las políticas macroeconómicas sólidas son esenciales para reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso. Los gobiernos pueden desempeñar un rol clave mediante la política fiscal y el gasto público para disminuir todavía más la pobreza y la desigualdad, y —lo que es aún más importante— asegurar que estas reducciones sean duraderas. Sin embargo, dado que intervienen las personas y los gobiernos y sus respectivos comportamientos, el efecto del gasto público no siempre es el previsto. En efecto, la relación entre gasto y equidad resulta complicada.

Los gobiernos pueden utilizar las políticas fiscales (por ejemplo, los impuestos y las transferencias) para centrarse en grupos específicos y redistribuir los recursos de las personas, los hogares y las regiones ricas a las personas, hogares y regiones pobres de un país. También pueden proporcionar transferencias en especie, a saber, servicios de calidad en educación, salud y otros servicios públicos que mejoran el capital humano, lo que permite que los ciudadanos puedan tener acceso a empleos más productivos, mejores remuneraciones y una mejor calidad de vida. Las políticas diseñadas para aumentar el capital humano y la productividad total mejoran la equidad de manera directa e indirecta a través del crecimiento económico.

A comienzos de siglo, durante el auge de las materias primas, América Latina y el Caribe vivió un período de crecimiento económico marcado por importantes reducciones de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, estos logros fueron impulsados sobre todo por un contexto internacional favorable, no por aumentos de la productividad. Durante dicho período, los países de la región también aumentaron el gasto público, en particular el gasto social. Cabe señalar que desde mediados de los años noventa el gasto social no contributivo se incrementó para proteger de diversos

riesgos al gran número de trabajadores informales sin seguro social. Estas políticas para cubrir a trabajadores informales, que han sido muy elogiadas, realmente han mejorado las vidas de los pobres, pero han creado grandes problemas en términos de productividad, reducción de la pobreza de largo plazo y adquisición de capital humano.

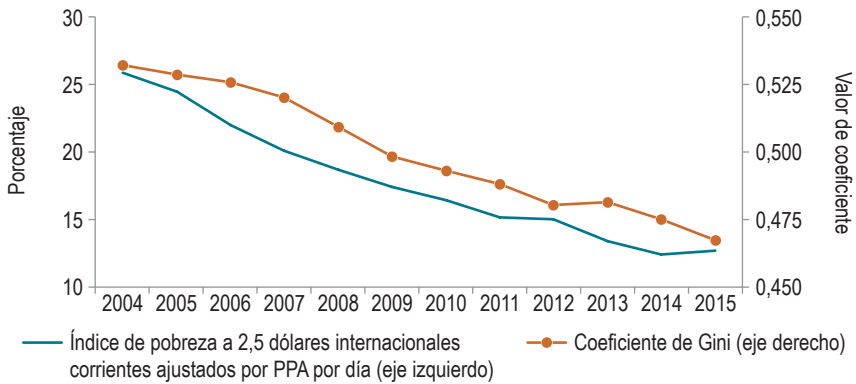
Así, la política fiscal y el gasto público en la región parecerían estar progresando —aunque con algunas ineficiencias— en la mejora de la equidad de corto plazo, pero aún tienen un largo trecho por recorrer para el logro de una disminución sostenida de la pobreza. Si los gobiernos quieren sostener la reducción de la pobreza y la desigualdad, deben cambiar sus prioridades: mejorar la focalización, disminuir su dependencia del gasto social no contributivo, mejorar la calidad de la educación y salud para los pobres, y mejorar la eficiencia agregada del gasto social.

Este capítulo se centra en el efecto del gasto público sobre el estado de bienestar, y aporta evidencia de que el gasto público en América Latina y el Caribe no ha sido eficiente para alcanzar una disminución sostenida de la pobreza y la desigualdad a lo largo de la última década. Quedan todavía importantes problemas por resolver, y este capítulo identifica y cuantifica: 1) la baja capacidad redistributiva de la política fiscal, sobre todo la política de gasto; 2) un alto nivel de gasto en programas regresivos y un bajo nivel de gasto en programas progresivos; 3) la escasa capacidad de focalización de los programas sociales; 4) un gasto no contributivo cada vez mayor, lo cual genera respuestas conductuales que disminuyen el efecto de la política social; 5) el gasto en salud y educación que, al ser cuantificado en costos, parece progresivo, pero cuando se analiza por su cobertura y calidad, de hecho es regresivo; y 6) la proporción creciente de contribuciones de los gobiernos subnacionales al gasto social, lo que añade una dificultad más para lograr la equidad.

Pasado, presente y futuro

A lo largo de la década anterior, la pobreza y la desigualdad disminuyeron hasta estabilizarse en 2014 (véase el gráfico 4.1). La pobreza descendió en prácticamente todos los países y la proporción de personas de la región que vivían con menos de US\$2,50 por día bajó de un 25,9% en 2004 a un 12,7% en 2015. La disminución de la desigualdad también ha sido notable. En 2004 el promedio del coeficiente de Gini¹ (ingreso disponible) fue de 0,532 y hacia 2015 había disminuido en más de 6 puntos porcentuales hasta 0,467.

¹ El coeficiente de Gini se calculó utilizando el ingreso disponible de los hogares, es decir, el ingreso después de impuestos y transferencias.

Gráfico 4.1 Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe

Fuente: Cálculo de los autores con base en los datos de LAC Equity Lab del Banco Mundial y CEDLAS.
Nota: Ambas series se han calculado considerando 11 países de América Latina y el Caribe.

A pesar de esta disminución de la desigualdad, América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo.² El promedio simple del coeficiente de Gini fuera de la región es de 0,319 en las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (excluyendo los países de América Latina y el Caribe); de 0,360 en Asia del Sur; de 0,372 en Asia del Este y de 0,423 en África Subsahariana.³ Con el deterioro de las condiciones externas desde 2010, es poco probable que se produzcan más reducciones de la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe, dado que su espacio fiscal se reduce y eso limita su capacidad de seguir aumentando el gasto social.

La disminución sostenida de la pobreza en la región entre 2003 y 2014 fue fundamentalmente impulsada por el crecimiento económico, más que por la redistribución del ingreso. Entre 2003 y 2007, cerca del 73% de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento de la economía; esta cifra cayó hasta cerca del 56% entre 2007 y 2012, a medida que la redistribución comenzaba a desempeñar un rol más notorio (Banco Mundial, 2014). Este crecimiento promovió un aumento relativamente fuerte del ingreso laboral entre los pobres (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013; Cord et al., 2017; Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2016). Desde luego, el crecimiento por sí solo no es suficiente. El

² Cada vez hay más literatura especializada que analiza los posibles motivos de la disminución de la desigualdad: López-Calva y Lustig (2010); Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013); Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez (2016); Levy y López-Calva (2016); de la Torre, Messina y Silva (2017); Busso et al. (2017), entre otros.

³ Se trata del promedio de los coeficientes de Gini de los países de cada región para el último año disponible entre 2011 y 2015 (Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial).

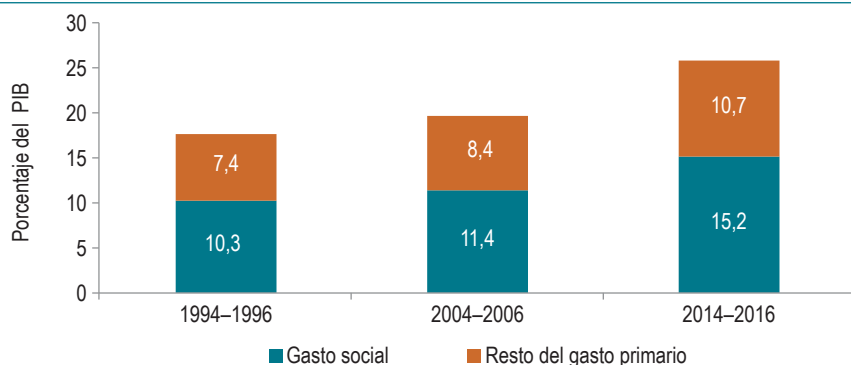
tema de este capítulo es cuánto y con qué grado de eficiencia el gasto público, y en particular el gasto social, contribuyen a la disminución de la pobreza y la desigualdad a través de las transferencias monetarias y en especie.

La mayoría de los programas que influyen directamente en la equidad está incluida en el gasto social y se puede clasificar en programas que proporcionan seguridad social, programas que redistribuyen el ingreso, y programas que construyen capital humano, incluida la educación. La seguridad social ayuda a los hogares a gestionar eventos adversos como la pérdida del empleo (seguro de desempleo), sufrir enfermedades (seguro de salud), accidentes (seguro de discapacidad), o enfrentarse a la pobreza en la vejez (jubilación). En cambio, los programas de redistribución del ingreso se centran en un subconjunto de hogares —normalmente los pobres— y su finalidad es aumentar el consumo de esos hogares.

En las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe aumentaron el gasto público, particularmente el gasto social, que ascendió de un 10,3% del producto interno bruto (PIB) en 1990–96 a un 15,2% del PIB en 2014–16 (mientras se mantenía su participación en el gasto total en torno al 58%; gráfico 4.2). Este incremento del gasto se produjo en un contexto internacional favorable, con países ricos en recursos naturales que disfrutaron de un período relativamente largo de altos precios de las materias primas y economías más dependientes de Estados Unidos que disfrutaron de bajas tasas de interés; juntos, estos factores contribuyeron a un crecimiento importante y a una disminución de la pobreza y la desigualdad.

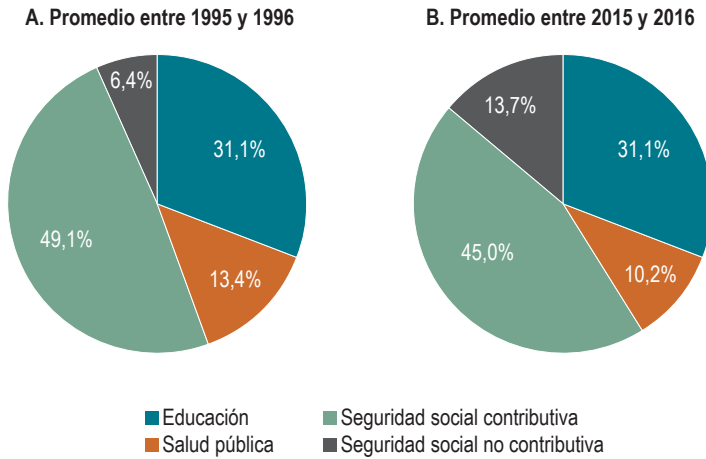
Un hecho clave desde mediados de los años noventa ha sido el aumento del gasto social no contributivo; numerosos gobiernos introdujeron pen-

Gráfico 4.2 Gasto público promedio primario y social en América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos sobre gasto público de BID/FMM y CEPALSTAT.

Notas: El gasto social incluye: cultura y religión; educación; protección ambiental; salud; vivienda y equipamiento comunitario; recreación; y protección social. Está basado en 12 países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 4.3 Composición promedio del gasto social en América Latina y el Caribe

Fuente: Cálculo de los autores a partir de la base de datos sobre gasto público de BID/FMM.

siones y seguros de salud no contributivos y transferencias monetarias focalizadas en los pobres. Se puso en evidencia un consenso creciente en torno a la necesidad de asegurar un ingreso mínimo para los pobres que les permitiera salir de la pobreza. El problema era que, desde los orígenes de la seguridad social en la región a mediados del siglo XX, el acceso se ha visto limitado a los trabajadores asalariados.⁴ Sin embargo, muchas personas son empleados por cuenta propia mientras que otros son empleados por empresas que evaden las contribuciones a la seguridad social. El resultado es que numerosos trabajadores —denominados trabajadores informales— no tienen acceso al seguro social, lo cual explica el “estado de bienestar trunco” en América Latina: los trabajadores formales están cubiertos, los trabajadores informales no. Sin embargo, los informales también se enferman, pierden sus empleos, tienen accidentes o se enfrentan a la pobreza en la vejez. Por lo tanto, los gobiernos comenzaron a ampliar el gasto social no contributivo. Mientras que en 1995-1996 el gasto social no contributivo representaba el 7% del gasto social total, 20 años más tarde se había duplicado hasta el 14% (gráfico 4.3). Durante el mismo período, el porcentaje de la educación se mantuvo en el 31% (por lo tanto, aumentó como porcentaje del PIB); por lo que el incremento del gasto social no contributivo se produjo a expensas del gasto social y de la salud pública contributivos.

⁴ Se trata de una herencia de los primeros programas de seguridad social de Bismarck en Alemania a finales del siglo XIX (Kaplan y Levy, 2013).

Incidencia fiscal de la primera ronda: sin efectos en la conducta⁵

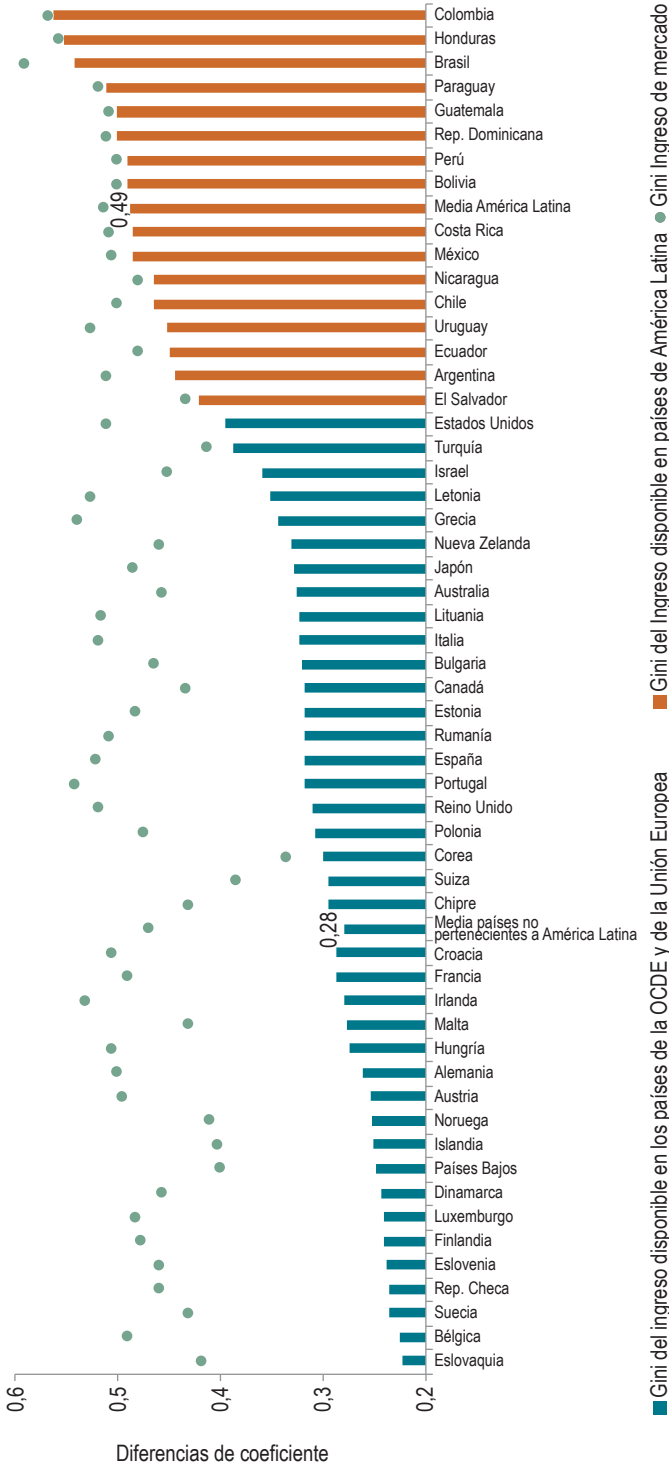
Es posible que el sistema tributario y de transferencias desempeñe una función fundamental en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El análisis de la incidencia fiscal consiste en asignar los impuestos (impuesto sobre la renta personal e impuestos al consumo, en particular) y el gasto público (gasto social y subsidios al consumo) a los hogares o a las personas y comparar los ingresos antes y después de impuestos y transferencias. Las transferencias incluyen transferencias monetarias y beneficios en especie, como los servicios públicos en educación y salud. El análisis de incidencia comienza definiendo los diversos tipos de ingresos: ingreso de mercado, ingreso disponible (igual a ingreso de mercado más transferencias monetarias menos impuestos directos y contribuciones a la seguridad social), ingreso consumible (después de impuestos indirectos y subsidios), e ingreso final (añadiendo el gasto en educación y salud al ingreso consumible) (véase Immervoll et al., 2009; Lustig, 2017).

El análisis de los beneficios y de la incidencia tributaria muestra los efectos de primera ronda, es decir, antes de que se produzcan las respuestas conductuales. En esta sección se propone explicar por qué la política fiscal en América Latina, sobre todo la política de gasto, reduce la desigualdad menos que en las economías más avanzadas, incluso sin tener en cuenta los efectos en el comportamiento.

La desigualdad es mucho mayor en los países de América Latina que en las economías avanzadas. Según el último análisis de incidencia disponible para cada país de América Latina y los países desarrollados (circa 2012), los coeficientes de Gini después de los impuestos directos y las transferencias monetarias eran un 73% más altos en América Latina que en los países avanzados (gráficos 4.4 y 4.8). ¿Es este el resultado de diferencias en el ingreso primario de los factores de producción (ingreso de mercado) o de

⁵ Para esta sección y la siguiente, parte de los datos e indicadores citados fueron desarrollados por el Commitment to Equity Institute (CEQ), que contribuyó amablemente con documentos y datos del Centro de Datos de Redistribución Fiscal de CEQ. Los autores agradecen sus aportes, aunque las opiniones vertidas en este y en otros capítulos pertenecen a los mismos y no han sido ratificadas por el Instituto CEQ. Dirigido por Nora Lustig desde 2008, el proyecto CEQ es una iniciativa del Centro Interamericano de Política e Investigación (CIPR) y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, el Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano. El proyecto CEQ tiene su sede en el Instituto CEQ en Tulane. Para más detalles, consúltese la página web www.commitmenttoequity.org. La información sobre la incidencia de la política fiscal en cada país proviene de la evidencia registrada en cada país desde 2009 hasta 2013.

Gráfico 4.4 Diferencias en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias monetarias del gobierno, en América Latina, en comparación con la OCDE y la Unión Europea, circa 2012



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Bencke, Lustig y Oлива, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Buchieli et al., 2014); y Uruguay (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) EUROMOD versión No. G4.0 para los países pertenecientes a la Unión Europea y OECDstat para los países de la OCDE.
 Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad de ingreso de mercado y la desigualdad del ingreso disponible, expresado como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

la incidencia de los impuestos y el gasto? La respuesta está en los efectos diferenciales de los impuestos y las transferencias entre las regiones. La desigualdad antes de los impuestos directos y transferencias es solo alrededor de un 5,3% más alta en América Latina (con un coeficiente de Gini de 0,515) que en los países desarrollados (con un coeficiente de Gini de 0,488), que no es una diferencia demasiado grande.⁶ Por lo tanto, la enorme diferencia en cuanto a la desigualdad del ingreso disponible entre las regiones se debe sobre todo a la política fiscal. De hecho, en 16 países de América Latina, los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad en solo un 4,7%, en promedio, mientras que en una muestra de países desarrollados la disminución es del 38%.⁷ Uruguay, el país que más redistribuye en América Latina, lo hace menos que el país europeo que menos redistribuye. Otros países que presentan una alta redistribución en América Latina son Argentina y Brasil (gráfico 4.4).⁸

Varios motivos explican la diferencia considerable en la redistribución entre América Latina y los países desarrollados. Básicamente, dos características del sistema fiscal determinan su grado de redistribución: el tamaño de los impuestos y de las intervenciones de gasto y la progresividad o regresividad de cada intervención, relacionada con el nivel de filtración de las transferencias monetarias a los no pobres.

El tamaño importa, pero no lo es todo

Hay una relación positiva entre el tamaño del gasto y la redistribución. Sin embargo, cuando se comparan los países de América Latina y el Caribe

⁶ Incluso algunas economías avanzadas de la OCDE como Alemania, Estados Unidos, Italia, Irlanda y Reino Unido tienen coeficientes de Gini de ingreso de mercado superiores a 0,500, cifra mayor que los coeficientes de Gini de varios países de América Latina y el Caribe.

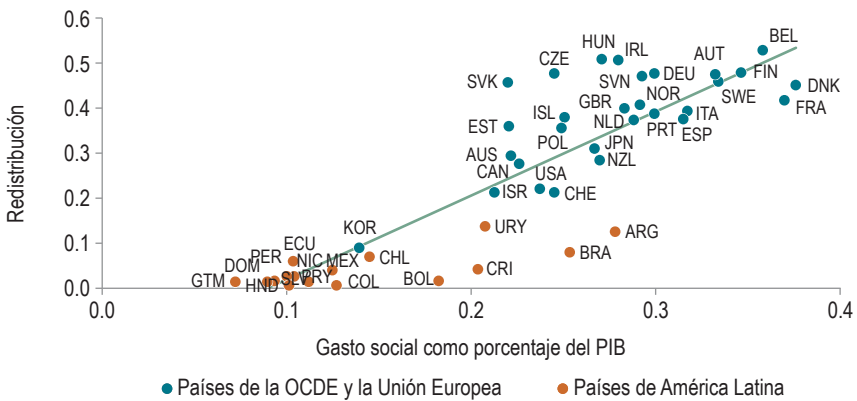
⁷ Incluyendo solo los países más “progresivos” de la Unión Europea, la reducción de la desigualdad es incluso mayor, con un 42%.

⁸ Si bien este análisis se centra sobre todo en el impacto del gasto en la equidad, el poder redistributivo de los gastos es mayor que el de los impuestos. En los países de la OCDE, los impuestos directos reducen la desigualdad en aproximadamente un 30%, y el otro 70% proviene de las transferencias monetarias. En América Latina, el impacto relativo de las transferencias monetarias (65%) y los impuestos directos (35%) son similares a los de la OCDE. Solo se incluyen los impuestos directos y para comparar con la OCDE (2016a) se adopta una tecnología similar que contrasta el ingreso de mercado secuencial con el ingreso de mercado después de los impuestos directos y, luego, con las transferencias, para obtener un ingreso disponible y el efecto de los impuestos directos separado del gasto. Véase Lustig (2017) para una explicación de la metodología utilizando la contribución marginal de los impuestos y el gasto que no depende de la secuencia y el efecto de introducir los impuestos al consumo en América Latina.

con los de la OCDE que gastan aproximadamente lo mismo, los países desarrollados redistribuyen mucho más (gráfico 4.5). Los países de América Latina que más reducen la desigualdad (entre un 6% y un 14%) son Argentina, Brasil y Uruguay, que también están entre los países que más gastan en programas sociales (Argentina es el país con el mayor gasto social, con el 28% del PIB, seguida de Brasil con el 25% y Uruguay con el 21%). Sin embargo, el tamaño no lo es todo; los países europeos con niveles similares de gasto social reducen la desigualdad al menos cuatro veces más (del 40% en el Reino Unido al 53% en Hungría e Irlanda).

La composición del gasto social y el tamaño de cada componente son factores determinantes clave del éxito redistributivo. Las mayores diferencias entre los países desarrollados y los de América Latina se relacionan con las pensiones y las transferencias directas. En realidad, el gasto en salud y educación es entre un 20% y un 50% superior en los países desarrollados que en América Latina, mientras que las transferencias monetarias y las pensiones contributivas son casi tres veces más grandes. Incluso en aquellos casos en que los niveles y composiciones del gasto social son

Gráfico 4.5 Gasto social y redistribución en América Latina, la OCDE y la Unión Europea, circa 2012



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) EUROMOD versión No. G4.0 para los países pertenecientes a la Unión Europea y OECDstat para los países de la OCDE.

Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad de ingreso de mercado y la desigualdad del ingreso disponible, expresado como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

similares a los del país desarrollado promedio, como Argentina o Brasil, la capacidad de redistribución sigue siendo baja.

El gasto promedio en las pensiones contributivas en los 16 países de América Latina es del 3,3% del PIB, en comparación con el 8,8% de la OCDE (gráfico 4.6). Aunque en algunos países de la región, como Brasil y Uruguay, el gasto en jubilaciones como porcentaje del PIB se acerca al promedio de la OCDE, el efecto en la desigualdad es mucho más pequeño. En relación con las transferencias monetarias, América Latina gasta el 1,6% del PIB en transferencias directas mientras que la OCDE gasta un promedio del 4,4%.⁹ Una vez más, las transferencias monetarias promedio en los países que más redistribuyen —Argentina, Brasil y Uruguay— son similares al promedio de la OCDE de un 4,4% del PIB.

Pensiones contributivas, gasto no contributivo y transferencias monetarias condicionadas: un desglose

Si bien el tamaño y la composición del gasto público explican parte de esta capacidad redistributiva, la progresividad de cada partida de gasto —gasto en pensiones contributivas, no contributivas y transferencias monetarias condicionadas— y su tamaño relativo explica la incidencia en la desigualdad y la pobreza (véase el recuadro 4.1 para definiciones del análisis redistributivo).

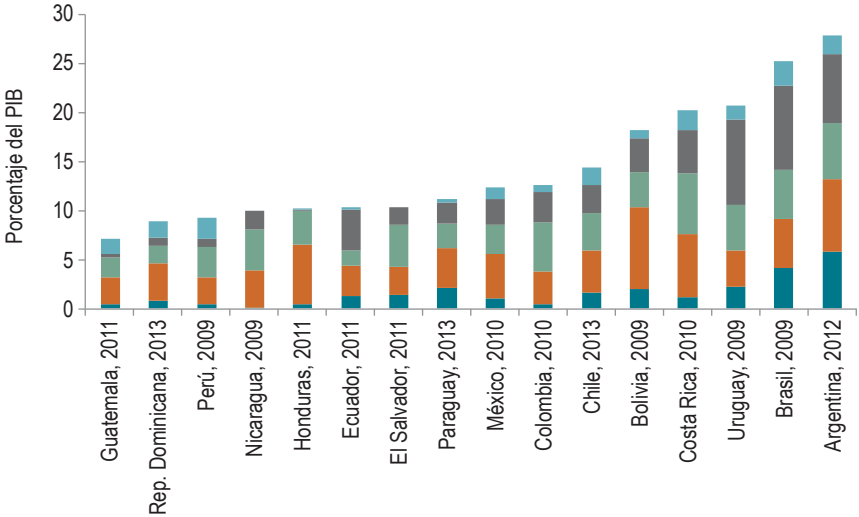
Las pensiones contributivas

El gasto en pensiones contributivas en América Latina es pro-rico, lo que significa que la transferencia aumenta con el ingreso de mercado; por lo tanto, los ricos reciben un porcentaje mayor que los pobres en beneficios jubilatorios. Las excepciones son Argentina y Uruguay, donde el gasto en pensiones es ligeramente pro-pobre. De hecho, la distribución del ingreso de pensiones contributivas por quintil de ingreso per cápita ordenado según el ingreso de mercado antes de las pensiones es bastante diferente para Argentina y Brasil en comparación con El Salvador y Guatemala. En los dos primeros países, los dos quintiles más ricos reciben entre el 39% y el 44% del ingreso en jubilaciones, cifra similar a la que reciben los dos quintiles más pobres. Sin embargo, en El Salvador y Guatemala, los dos quintiles más ricos reciben el 80% mientras que los dos quintiles más pobres reciben solo el 10% del total del ingreso de jubilaciones (gráfico 4.7).

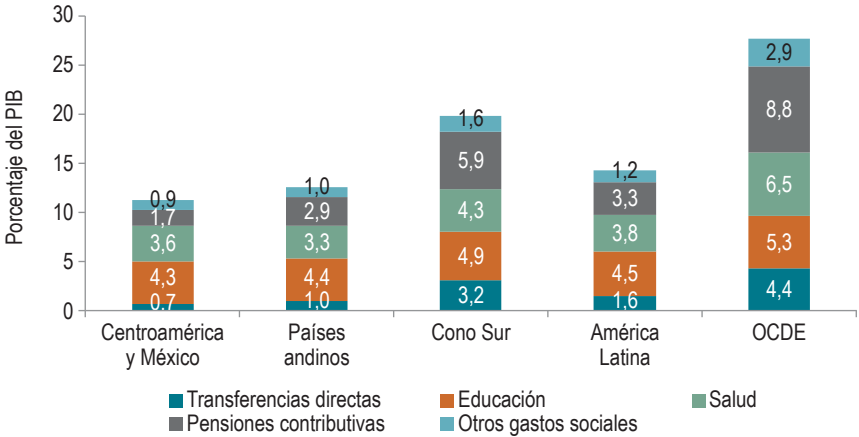
⁹ Las cifras de esta sección corresponden al mismo año del estudio de incidencia disponible en el proyecto CEQ. Para algunos países, este gasto sigue aumentando, especialmente en las pensiones no contributivas.

Gráfico 4.6 Composición del gasto público social

A. Países de América Latina



B. Promedio de grupos de países



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) OECDstat para los países de la OCDE.

RECUADRO 4.1 DEFINICIONES DE ANÁLISIS REDISTRIBUTIVO

El coeficiente de concentración proporciona una medida resumida de cuánto la transferencia favorece a los ricos o cuánto favorece a los pobres. Si la concentración de la transferencia o el coeficiente cuasi-Gini es positivo, la transferencia o los beneficios aumentan para la población de mayores ingresos (pro-rico). Si el coeficiente de concentración es negativo, la transferencia disminuye con el ingreso (pro-pobre), beneficiando de manera proporcional a más personas pobres que ricas. Un coeficiente de concentración será cero si todas las unidades de ingreso reciben el mismo monto absoluto de transferencias.

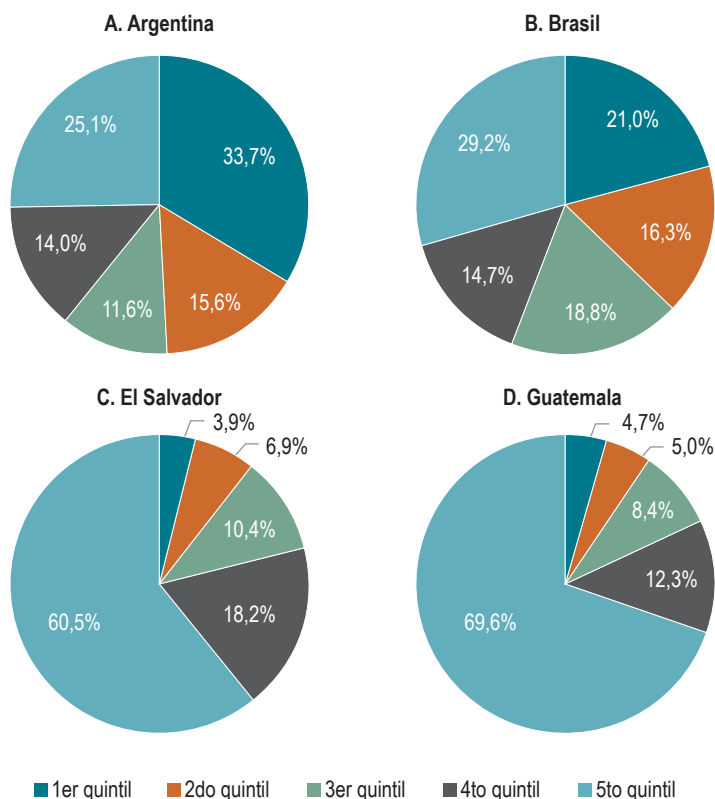
El índice Kakwani para las transferencias se define como la diferencia entre el índice de Gini para el ingreso de mercado y el coeficiente de concentración de la transferencia (Kakwani, 1977). El gasto se define como regresivo cuando el coeficiente de concentración es superior al Gini para el ingreso de mercado o el índice Kakwani es negativo. Aunque el gasto pro-pobre siempre es absolutamente progresivo, el gasto pro-rico puede ser progresivo cuando el coeficiente de concentración es inferior al coeficiente de Gini de ingreso de mercado.

El efecto redistributivo se puede capturar por la diferencia en los índices de Gini del ingreso antes y después de transferencias. La redistribución depende de la interacción entre el tamaño de la transferencia y la progresividad (o focalización). Un indicador típico del efecto redistributivo de la política fiscal es la diferencia entre el ingreso de mercado Gini y el índice de Gini para el ingreso después de impuestos y transferencias. Si el efecto redistributivo es positivo (negativo), la política fiscal es igualadora (no igualadora) (coeficiente Reynolds-Smolenski).

Para la mayoría de los 15 países, el coeficiente de concentración es positivo (por lo tanto, el gasto en jubilaciones es pro-rico); sin embargo, en cerca de la mitad el coeficiente de concentración es menor que el coeficiente de Gini de mercado, por lo cual las jubilaciones son relativamente progresivas (el gasto en Brasil es pro-rico pero es relativamente progresivo cuando se clasifica por ingreso de mercado); en la otra mitad, el gasto en jubilaciones pro-rico es regresivo. Cuando se observa el efecto igualador o no igualador, que tiene en cuenta tanto la progresividad como el tamaño de la transferencia,¹⁰ en la mitad de los países las jubilaciones mejoran ligeramente la distribución del ingreso, mientras que en la otra mitad tienen un efecto no igualador. En promedio, las pensiones contributivas en América Latina disminuyen ligeramente la desigualdad. Sin embargo, las pensiones contributivas son pro-pobres y en gran parte igualadoras en la UE-27 (gráfico 4.8). Por lo tanto, gran parte de la diferencia en cuanto al efecto

¹⁰ Véase Urban (2009) y Lustig (2017) para más detalles.

Gráfico 4.7 Distribución del ingreso jubilatorio por quintil de ingreso per cápita ordenado por ingreso de mercado, circa 2012



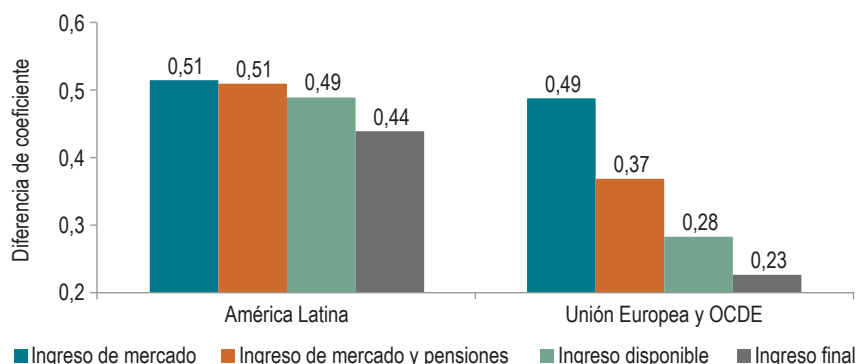
Fuente: Cálculos propios a partir de Lustig y Pessino (2014) para Argentina; Higgins y Pereira (2014) para Brasil; Beneke, Lustig y Oliva (de próxima publicación) para El Salvador; ICEFI (2016a) para Guatemala; y Lustig, Pessino y Scott (2014) y Lustig (2017) para todos los países.

redistributivo del gasto social entre la OCDE y América Latina y el Caribe refleja diferencias en el poder redistributivo de las jubilaciones.¹¹

Esta diferencia en el poder redistributivo de las jubilaciones se debe en parte a la alta informalidad de los mercados laborales de América latina y a la segmentación resultante de los sistemas de seguridad social; los trabajadores informales, que tienden a ser más pobres, quedan fuera del sistema. Las

¹¹ Dado que el efecto de las jubilaciones se puede exagerar si se considera una transferencia en lugar de una parte del ingreso de mercado, Lustig (2016, 2017) muestra que el efecto redistributivo es seis veces mayor entre los países avanzados y los países de América Latina si se toma en cuenta que las jubilaciones constituyen una transferencia, y sigue siendo amplio pero solo cuatro veces más grande si las jubilaciones se consideran parte del ingreso de mercado.

Gráfico 4.8 Diferencias en la desigualdad del ingreso, antes y después de pensiones y transferencias monetarias y en especie del gobierno en salud y educación



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) EUROMOD versión No. G4.0 para los países pertenecientes a la Unión Europea y OECDstat para los países de la OCDE.

Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad de ingreso de mercado y desigualdad de ingreso disponible, expresado como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

pensiones contributivas en América Latina y el Caribe cubren a aproximadamente el 40% de los trabajadores, que tienden a tener mejores condiciones de vida, por lo cual el sistema es sumamente desigual (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; Berstein et al., 2018). Además, los beneficios han superado las contribuciones de los trabajadores y han provocado déficits en los sistemas jubilatorios, que han sido cubiertos por los ingresos públicos.

Con los sistemas actuales vigentes y una población que envejece rápidamente, los beneficios jubilatorios disminuirán a lo largo de las próximas décadas. Por lo tanto, las jubilaciones actuales pueden considerarse en parte ingreso de mercado y en parte transferencias, dado que el gobierno las financia y lo hace con un déficit parcial en todos los países, déficit que seguirá aumentando si no se introducen reformas. Si eventualmente las jubilaciones están cubiertas a partir de los impuestos generales, habrá que repensar su cobertura despereja, sus sesgos de desigualdad y la segmentación en un sistema jubilatorio único (es decir, todas las pensiones no contributivas).¹²

¹² Sin embargo, hay otra implicación problemática en la transición formalidad-informalidad. Los sistemas jubilatorios de la región, de cualquier variedad, suelen requerir

Beneficios monetarios no contributivos

La falta de cobertura para las jubilaciones y los subsidios a las familias y a los niños, particularmente entre los trabajadores y familias de bajos ingresos, representa un problema social de primer orden. Como respuesta, en los años noventa, Brasil y Argentina, seguidos del resto de la región, introdujeron o ampliaron los programas jubilatorios para las personas de edad avanzada, aun cuando nunca hubieran contribuido al sistema jubilatorio como trabajadores ni participado en la fuerza laboral. Estas se denominan pensiones no contributivas (PNC). Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) también se introdujeron en Brasil a mediados de los años noventa y en México (a través de Progresá) en 1997, y finalmente se ampliaron a la mayoría de los países en la región. Las TMC y las PNC fueron iniciativas clave para reducir la pobreza. Hacia 2014-15 los programas de TMC cubrían a una quinta parte de la población de la región —132 millones de personas y 30 millones de hogares— con un gasto equivalente al 0,3%-0,5% del PIB regional (Levy y Rodríguez, 2005; Robles, Rubio y Stampini, 2015; Cecchini y Atuesta, 2017; gráfico 4.9A). Dado que los trabajadores reciben beneficios sin contribuir,¹³ el incentivo es que los trabajadores que se hallan en los márgenes de la informalidad se vuelvan informales; por eso, este “subsidio” a la informalidad tiene consecuencias negativas de segunda ronda en la pobreza y en la productividad (eficiencia).

Las PNC suelen abarcar a personas de más de 65 o 70 años, aunque varían según los países. Los montos pagados son los mismos para todos los receptores, aunque las reglas para cumplir las condiciones difieren: en algunos casos, están sujetos a una prueba de medios de subsistencia; en otros, la condición es que el beneficiario no tenga acceso a una pensión contributiva, o bien —por último— es universal. Esta variación se refleja en el gasto promedio, que puede oscilar entre el 0,7% en Uruguay y el 2,4% en Brasil, el 1,2% en Bolivia y el 3,7% en Argentina (Alaimo, Dborkin e Izquierdo, 2018; gráfico 4.9B).¹⁴

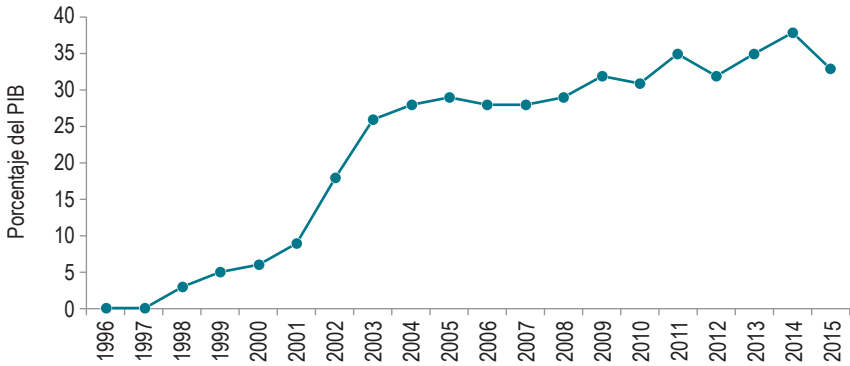
que los trabajadores contribuyan un número mínimo de años, incluso para postular a la jubilación mínima. Para una mayoría de aquellos que contribuyen, que tienen numerosas o largas transiciones formalidad-informalidad, la promesa de una jubilación no se cumplirá, lo cual será sin duda un asunto social y político importante en el futuro. Y en varios países esto no es el resultado de que haya bajas tasas de contribución (Levy, 2017).

¹³ Dado que estos beneficios están financiados con los ingresos del gobierno general y no con un impuesto sobre los salarios, suelen denominarse programas no contributivos.

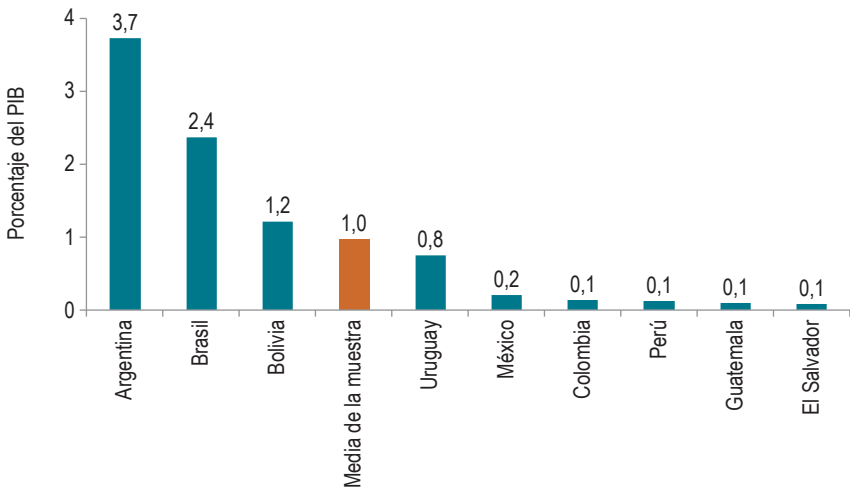
¹⁴ En Argentina, esto incluye los efectos de las pensiones sociales tradicionales, en efecto desde 1948, y la más reciente moratoria previsional, en efecto desde 2005.

Gráfico 4.9 Gasto en los programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe

A. Evolución del gasto en transferencias monetarias condicionadas



B. Gasto en pensiones no contributivas, 2015

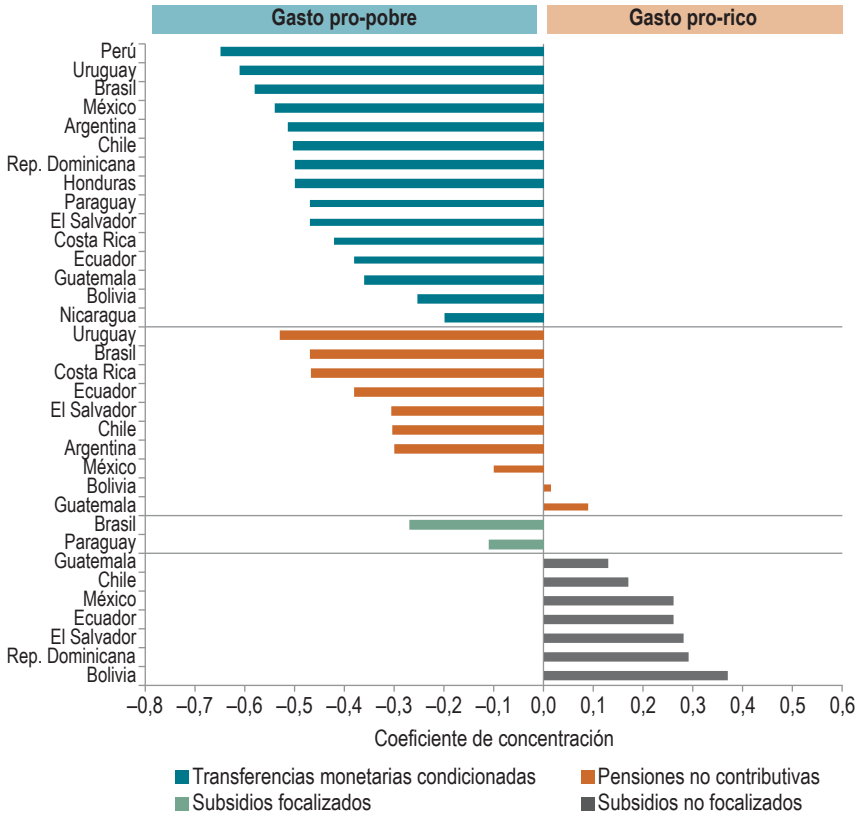


Fuente: En el panel A, cálculos propios a partir de Cecchini y Atuesta (2017). En el panel B, cálculos propios a partir de Pessino y Zentner (2018) y Alaimo, Dborkin e Izquierdo (2018).

Notas: En el panel B, Argentina incluye moratoria sobre las pensiones; pensiones de asistencia social útil, y excombatientes de las Malvinas; Bolivia incluye Renta Dignidad; Brasil incluye la Prestación Continuada y el Beneficio Previsional Rural Semi-Contributivo; Colombia incluye Colombia Mayor; El Salvador incluye la Pensión Básica Universal Adulto Mayor; Guatemala incluye el Programa Aporte Adulto Mayor; México incluye la Pensión para Adultos Mayores; Perú incluye la Pensión 65; Uruguay incluye la Pensión no Contributiva por Vejez e Invalidez.

Las TMC constituyen uno de los programas más progresivos, con coeficientes de concentración que van desde los más progresivos $-0,65$ en Perú (con Juntos) o $-0,61$ en Uruguay (con las Asignaciones Familiares) hasta programas menos progresivos. En total, para los países de

Gráfico 4.10 Gastos en transferencias pro-pobre o pro-rico en América Latina (ordenado por ingreso de mercado), circa 2012



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).
 Nota: Los coeficientes de concentración están ordenados en un escenario donde las pensiones contributivas son consideradas parte del ingreso de mercado.

América Latina analizados, el coeficiente de concentración promedio de las TMC asciende a -0,46. Las PNC son mucho menos progresivas que las TMC. Dado que las PNC son programas más grandes que las TMC, aunque sean menos progresivas, debido a su tamaño, en algunos países tienen un impacto mayor que las TMC en la redistribución (gráfico 4.10).

Los subsidios

Varios estudios sobre el impacto del gasto público en la desigualdad y la pobreza ignoran el efecto regresivo de los subsidios, que son económicamente ineficientes, están mal focalizados o no focalizados en absoluto y, por lo tanto, en la mayoría de los casos son pro-ricos.

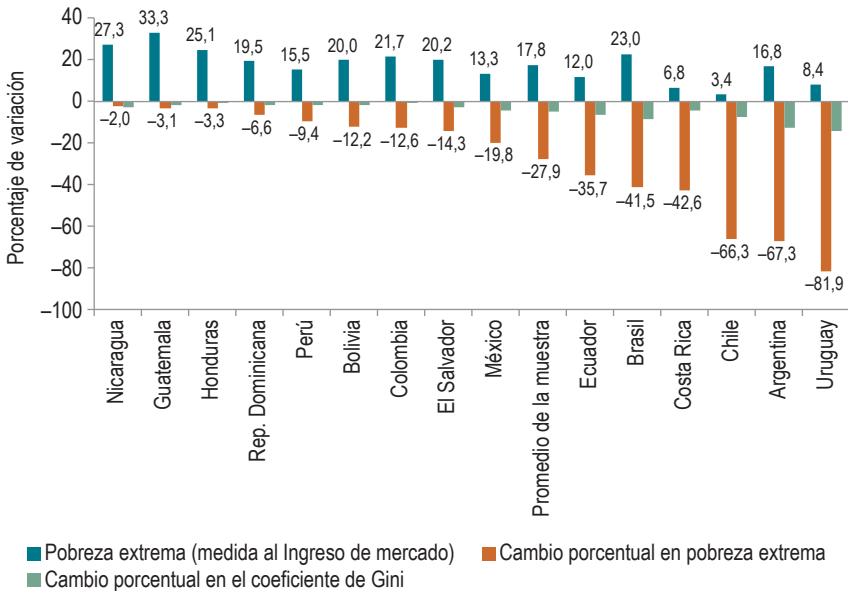
Los subsidios basados en los precios generan un alto costo fiscal y tienen como resultado una pérdida de la eficiencia económica. Los subsidios a la energía son un claro ejemplo de un gasto no focalizado pro-rico. Estos subsidios son distorsionadores, dado que en numerosas ocasiones benefician al conjunto de la población a través del precio de venta final de los productos subsidiados, independientemente del nivel de ingreso de los consumidores. Algunos países de América Latina y el Caribe gastan entre cinco y 10 veces más en subsidios regresivos de este tipo que en las TMC, que son predominantemente progresivas y contribuyen a reducir la pobreza. Según FIEL (2015, 2017) y Cavallo y Serebrisky (2016), en 2015 los subsidios a la energía en América Latina y el Caribe representaban el 0,5% del PIB y cerca del 61% del total de los subsidios en la región, comparado con un 0,8% en 2013 (véase la pérdida de eficiencia estimada de los subsidios, los gastos en transferencias e impuestos en el capítulo 3). En varios países los subsidios al gas propano, al gasóleo y a la electricidad benefician a la población de mayores ingresos, puesto que el décimo decil recibe una cuarta parte de todos los beneficios y el primer decil recibe solo el 5%. En otras palabras, los ricos reciben cinco veces más subsidios que los pobres (Izquierdo, Loo-Kung y Navajas, 2013; FIEL, 2017; Puig y Salinardi, 2015).

La equidad se puede mejorar reemplazando los subsidios con transferencias focalizadas en poblaciones de bajos ingresos, e incluso ahorrar recursos. En los países estudiados, en todos los casos los subsidios no focalizados eran pro-ricos pero relativamente progresivos (gráfico 4.10). Sin embargo, la solución es más fácil en la teoría que en la práctica; dado que los beneficiarios no pobres sufrirán la pérdida y eventualmente protestarán, se requerirá una eliminación progresiva de los subsidios y la creación de consensos para el cambio, aun cuando aumenten la equidad y la eficiencia.

Cerrando la brecha de la extrema pobreza

Desde el punto de vista del bienestar, un sistema más progresivo que disminuye la pobreza es deseable. Los países que se basan en transferencias relativamente menos progresivas pero de mayor tamaño pueden obtener una mejor calificación en términos de reducir más la pobreza que la desigualdad. La suma de los impuestos directos, las pensiones contributivas

Gráfico 4.11 Cambios en la extrema pobreza y desigualdad desde el ingreso de mercado hasta el ingreso disponible en América Latina



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2017).

Nota: Pobreza extrema definida a 2,5 dólares corrientes por día ajustados según PPA.

y las transferencias monetarias no contributivas disminuye las tasas de extrema pobreza en los 15 países analizados (gráfico 4.11). Uruguay, Argentina y Chile, los países que más reducen la pobreza, también han visto la mayor disminución de desigualdad del ingreso. Costa Rica ocupa el cuarto puesto en disminuir de la pobreza, mientras que Brasil se ubica en el tercero en reducción de la desigualdad.

El impacto de las transferencias monetarias en la primera ronda consiste en reducir la extrema pobreza de un promedio del 17,8% al 14,1%.¹⁵ La efectividad de la reducción de la pobreza y la desigualdad depende del tamaño de las transferencias, del porcentaje de población pobre cubierta

¹⁵ La incidencia de los impuestos indirectos y los subsidios disminuye la acción general del sistema fiscal en la pobreza cuando se compara con el efecto de los impuestos directos y las transferencias por sí solas (véase Lustig, 2017).

y del monto de las transferencias que se desvían o filtran hacia los no pobres. Como ya se señaló, una dificultad clave de la política de gasto es la focalización, es decir, cómo garantizar que los subsidios y transferencias lleguen a los segmentos más pobres de la población. ¿Cuál es el porcentaje de beneficios de las transferencias monetarias que llegan a las personas en situación de pobreza extrema y moderada y cuánto acaba en los bolsillos de los no pobres (filtraciones)? Según datos de 2013, el porcentaje de las personas en situación de extrema pobreza que son beneficiarias de las TMC y las PNC asciende solo al 46,9% y al 12,8%, respectivamente. Dado que las PNC están focalizados en individuos de edad avanzada que no reciben una pensión contributiva, en esa población más específica la cobertura es cercana al 53% (gráfico 4.12, panel A). Cerca del 39% de los beneficiarios de TMC y el 48,6% de los beneficiarios de las PNC son personas no pobres (gráfico 4.12, panel B) (Robles, Rubio y Stampini, 2015).¹⁶

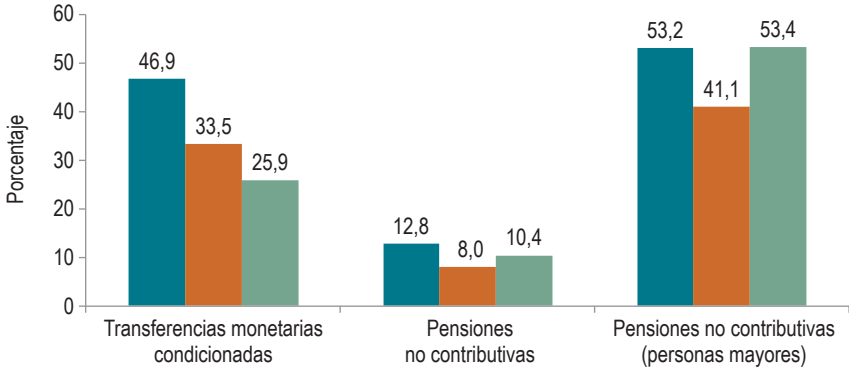
Aunque no representan un porcentaje importante del PIB, los recursos utilizados para las TMC serían suficientes para cubrir al conjunto de la población pobre, o al menos en situación de extrema pobreza, si fueran refocalizados. De hecho, el número de beneficiarios de estos programas es casi 2,5 veces (148%) mayor que el número de personas en extrema pobreza. El ahorro potencial de estas filtraciones se estima en un 0,7% del PIB, cifra que representa cerca de la mitad del nivel de gasto destinado a estas categorías (Izquierdo, Loo-Kung y Navajas, 2013; Cavallo y Serebrisky, 2016).

Un motivo importante de la focalización ineficiente es que varios países en la región utilizan sistemas de focalización mediante una prueba de los medios de subsistencia o de criterios geográficos, que proporcionan una estimación del ingreso per cápita o del consumo sobre la base de características demográficas y de la propiedad de activos, pero que representan solo del 50% al 60% de la variabilidad observada en los niveles de vida (Robles, Rubio y Stampini, 2015). Los sistemas de información integrada con datos administrativos actualizados implementados en Argentina en 1997 y en Brasil en 2001 podrían servir como modelos iniciales para mejorar la focalización de los países de la región (Pessino y Fenochietto, 2007; Azevedo, Bouillon e Irrazábal, 2011; véase también el capítulo 9).

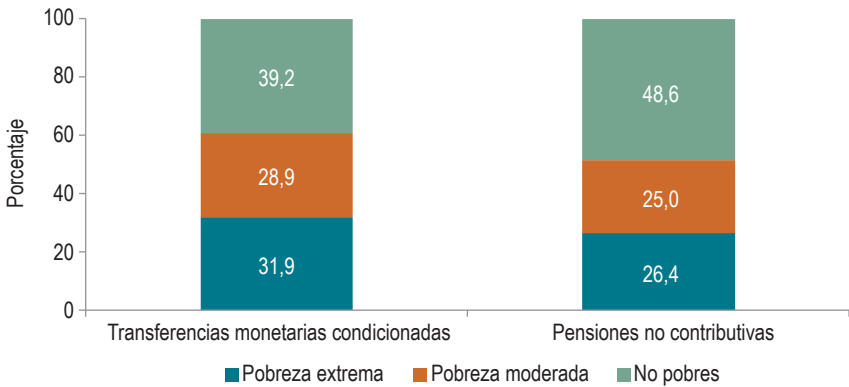
¹⁶ Una medida de la efectividad del gasto utilizada anteriormente en las evaluaciones de CEQ y en Bibi y Duclos (2010) divide el cambio en la pobreza por el monto gastado como porcentaje del PIB. Según esta medida, Uruguay es más efectivo que Argentina y Brasil en la reducción de la pobreza por punto del PIB gastado. Sin embargo, con el 4,6% del gasto del PIB en transferencias monetarias, Chile logra la mayor efectividad. Esta medida de efectividad debería abordarse con cautela, puesto que el cambio no es lineal para los grandes consumidores y podría clasificarlos incorrectamente como menos efectivos (Enami, Lustig y Taqdiri, 2016).

Gráfico 4.12 Cobertura y filtraciones de las transferencias en América Latina y el Caribe

A. Cobertura: porcentaje de personas pobres beneficiarias de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas



B. Filtraciones: porcentaje de beneficios que se dirigen a personas pobres y no pobres

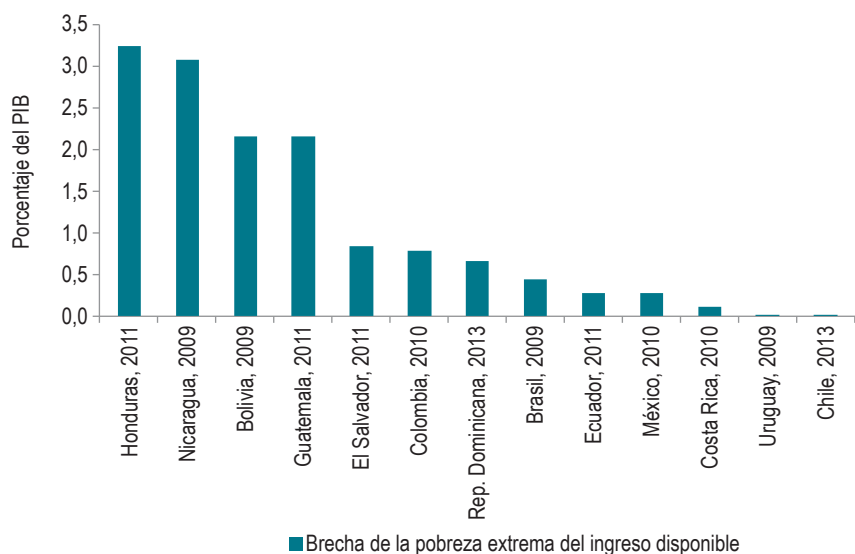


Fuente: Cálculos propios sobre la base de Robles, Rubio y Stampini (2015).

También es posible cuantificar las transferencias monetarias que se necesitarían para sacar a todos los habitantes de la extrema pobreza en cada país, suponiendo una focalización perfecta. El indicador de la brecha de la extrema pobreza pondera el porcentaje de pobres mediante la brecha promedio entre sus ingresos y la línea de la pobreza; en consecuencia, tiene en cuenta cuán pobres son los pobres y, por lo tanto, la cantidad exacta de recursos necesarios para sacar a todas las personas de la pobreza. Para cerrar la brecha de la extrema pobreza (menos de US\$2,50 según PPA per cápita al día), se requeriría algo más del 3% del PIB en Honduras y Nicaragua, y un 1% o menos en Costa Rica, Uruguay o Chile (gráfico 4.13).

Teniendo en cuenta el porcentaje del gasto en subsidios que todavía es alto en varios países, y las filtraciones en todos los programas, es

Gráfico 4.13 Brecha de la pobreza extrema del ingreso disponible en América Latina (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores basados en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

posible cubrir a todas las personas en situación de extrema pobreza sin aumentar el gasto, al menos en todos los países que requerirían menos del 1% del PIB.

Puede que a los responsables de las políticas públicas les convenga evaluar si es preferible aumentar el tamaño de las transferencias o mejorar la efectividad focalizando mejor a los beneficiarios. Además, la dependencia de la asistencia social es otro efecto secundario del seguro y la protección social que debería evitarse. América Latina y el Caribe debe impedir que exista una dependencia permanente de las prestaciones sociales y un aumento de la informalidad. Después de lograr la cobertura completa de la pobreza extrema crónica, el mayor triunfo de las TMC residiría en su reducción progresiva hasta que ya no fuesen necesarias. En relación con las PNC, la ampliación de su cobertura y generosidad, que tendrá efectos durante décadas en el futuro, junto con el rápido envejecimiento de la población, puede tener como resultado que estas transferencias se vuelvan insostenibles.

Un caso emblemático de dependencia de las prestaciones sociales e insostenibilidad como resultado de un alto crecimiento es el de Argentina durante la década del 2000 (Lustig y Pessino, 2014).¹⁷ A comienzos de 2002, Argentina había salido de una crisis y de un incumplimiento de pagos que había aumentado la pobreza hasta casi el 50%. Desde 2003 hasta 2006, con una economía en auge y con el aumento de los precios de las materias primas, la pobreza y la desigualdad disminuyeron gracias a un incremento del ingreso de mercado y no de las transferencias sociales. Sin embargo, después de 2006, con una economía deteriorada, con inflación y un sistema tributario más distorsionador, las transferencias monetarias reemplazaron a las fuerzas del mercado en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Concretamente, la moratoria previsional, que aumentó la cobertura de las jubilaciones a más de 3 millones de personas en edad avanzada que no habían contribuido nunca a la seguridad social, o solo lo habían hecho esporádicamente, se convirtió en un verdadero programa de PNC. Si bien el programa no se centró en los pobres y sufrió la filtración de recursos importantes a los no pobres, sirvió para disminuir la pobreza moderada. Sin embargo, también aumentó el porcentaje de hogares que dependían de las ayudas sociales, desde menos del 10% en los años noventa a más del 40% hacia 2010, con lo cual el gasto en jubilaciones se incrementó hasta un nivel altamente insostenible a largo plazo (véase el capítulo 3). Varios otros países de América Latina y el Caribe también ampliaron sus programas de bienestar después de la crisis de 2008, y el gasto no ha vuelto a los niveles anteriores desde entonces (Banco Mundial, 2014). Las transferencias monetarias transitorias y decrecientes a lo largo del tiempo pueden ser una mejor fórmula para luchar contra la extrema pobreza en el corto plazo, mientras que para disminuir la pobreza de forma permanente deberían aplicarse más programas de desarrollo de habilidades focalizados en los pobres.

Transferencias en especie: sumando el valor de los servicios públicos

El análisis anterior no tiene en cuenta el impacto de los beneficios en especie, es decir, el gasto público en salud y educación. A pesar de que las TMC proporcionan incentivos para mejorar el capital humano mediante la retención escolar y la ampliación de la cobertura de vacunación, sus efectos están limitados por el tamaño y la población focalizada; además, la

¹⁷ Los indicadores para Argentina se basan en Lustig y Pessino (2014) en la mayor parte del capítulo, en cuyo caso no se calcularon las asignaciones para los impuestos directos (para una actualización, véase Rossignolo, de próxima publicación).

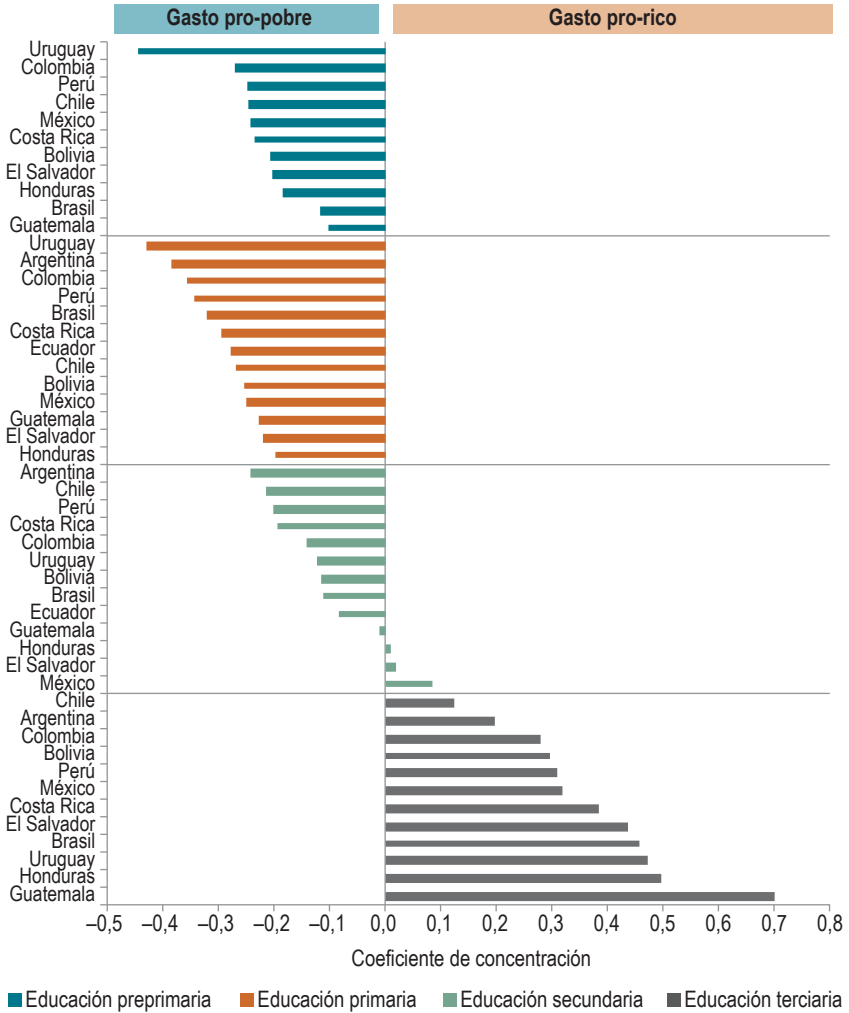
evidencia más reciente muestra que hay pocos efectos a largo plazo, si los hay.¹⁸ Sin embargo, al menos el 50% del gasto social en la región se destina a programas educativos universales y a los sistemas contributivos y no contributivos de salud. Alrededor de 2012, el gasto en educación representó un promedio del 4,5% del PIB (5,3% en la OCDE) y el gasto en salud representó un 3,8% del PIB (6,5% en la OCDE), con diferencias importantes entre los países (véase el gráfico 4.6).

Cuando se consideran las transferencias en especie, la desigualdad en todos los países se reduce considerablemente más que con las transferencias monetarias, lo que refleja su tamaño relativo y su carácter progresivo (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017). De los países desarrollados, las transferencias en especie, medidas al costo, reducen el coeficiente de Gini del ingreso disponible en alrededor de un 20% (OCDE, 2011a), mientras que en los países de América Latina solo lo reducen en un 10% (aunque en ambas regiones es cercano a 5 puntos de Gini). Por lo tanto, la brecha porcentual con los países de la OCDE aumenta todavía más (gráfico 4.8). Las transferencias en especie amplían aún más la diferencia de la capacidad redistributiva entre América Latina y los países desarrollados, aunque las diferencias en cuanto al gasto en salud y educación son más pequeñas que en el caso de las transferencias monetarias. Cuando se analiza su progresividad, se observa que la educación preprimaria y primaria es pro-pobre y es igualadora en todos los países de América Latina, mientras que el gasto en educación secundaria es pro-pobre en nueve de los países estudiados y ligeramente pro-rico en El Salvador y México. Por último, el gasto en educación terciaria es pro-rico en todos los países de América Latina, dado que beneficia sobre todo a la población de ingresos medios y altos (gráfico 4.14).

La mayoría de los países gasta menos del 30% del presupuesto en educación en el nivel terciario. En términos de equidad, el gasto en educación no parece sesgado a favor de los ricos ni regresivo; sin embargo, es

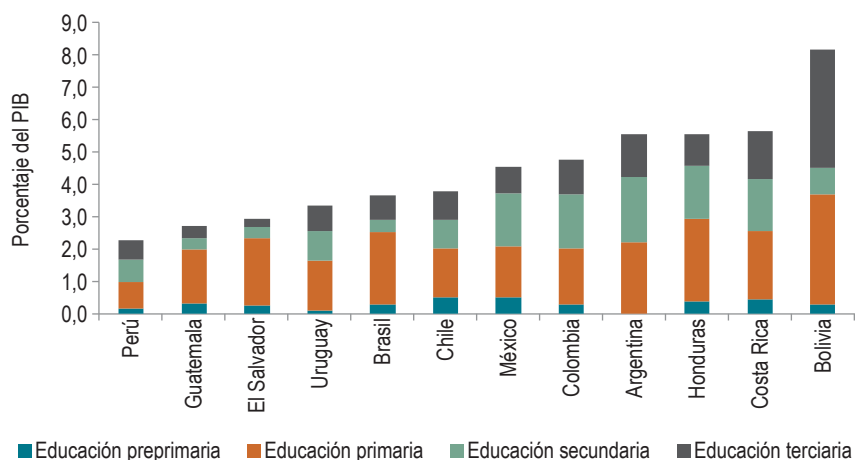
¹⁸ Mientras que los resultados varían entre los países de América Latina y el Caribe, las evaluaciones del programa revelan un aumento de los años de escolarización, disminución del trabajo infantil y mejoras en los indicadores clave de salud (Bouillon y Tejerina, 2006; Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, un estudio reciente sostiene que no existe evidencia sobre los efectos a largo plazo en el capital humano (Sandberg, 2015) y la evidencia a largo plazo más reciente de estos programas de TCM sobre la base de 20 años de datos corroboran esta afirmación. Tras una evaluación de los efectos posteriores a la aplicación de 10 años del programa Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Araujo, Bosch y Schady (de próxima publicación), concluyen que "... es probable que cualquier efecto de las transferencias monetarias en la transmisión intergeneracional de la pobreza en Ecuador sea modesto". Para afirmaciones similares en un contexto internacional y en un programa diferente en Malawi, véase Baird, Mcintosh y Özler (2016).

Gráfico 4.14 Gasto pro-pobre o pro-rico en educación según nivel en América Latina, circa 2012 (ordenado por ingreso de mercado)



Fuente: Elaboración de los autores basados en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

Nota: Los coeficientes de concentración están ordenados en un escenario donde las pensiones contributivas son consideradas parte del ingreso de mercado.

Gráfico 4.15 Gasto público en educación por nivel en América Latina, circa 2012

Fuente: Elaboración de los autores basados en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

preocupante que el gasto en la primera infancia ascienda en promedio a un 0,4% del PIB, mientras que el gasto en educación terciaria es cerca de cuatro veces más alto (véanse el capítulo 3 y el gráfico 4.15).¹⁹

El gasto en salud de la mayoría de los países²⁰ es moderadamente pro-pobre y ligeramente pro-rico pero es igualador en El Salvador, Perú y Guatemala (gráfico 4.16).

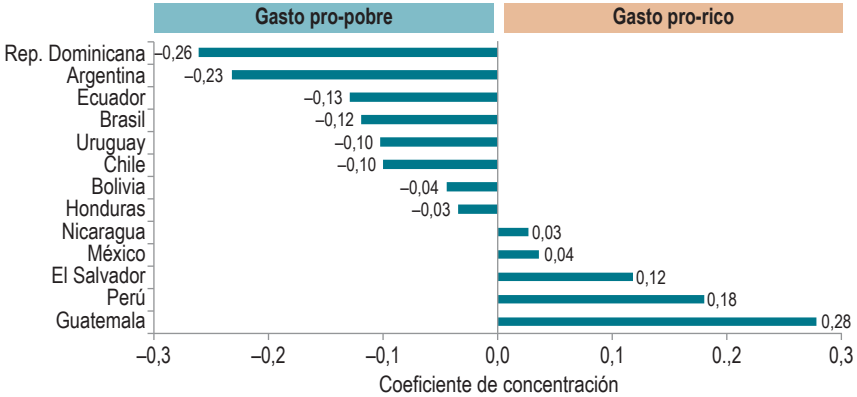
El costo de proporcionar un servicio puede ser diferente del valor asignado al mismo por el consumidor del servicio. Puede que la progresividad sea solamente el resultado de personas ricas y de clase media que optan por servicios privados, dejando los servicios públicos de menor calidad a los pobres (véase Ferreira et al., 2013). La preocupación a propósito de América Latina es que la progresividad del gasto en salud y educación

¹⁹ En términos de eficiencia, el gasto en educación superior puede ayudar a generar innovación, adaptación de tecnologías y, por lo tanto, promover el crecimiento. Sin embargo, este razonamiento por sí mismo no garantiza esa diferencia.

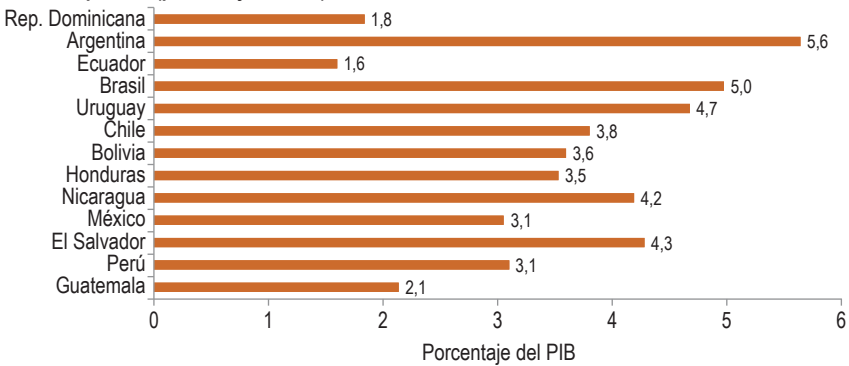
²⁰ El seguro de salud contributivo no se incluye en algunos países cuando no está explícitamente subsidiado. En el caso de México, si bien el seguro de salud no contributivo a través de Seguro Popular es pro-pobre, el seguro de salud contributivo es pro-rico (Scott, de la Rosa y Aranda, 2017).

Gráfico 4.16 Gasto en salud pro-pobre o pro-rico y gasto en salud (coeficientes de concentración) y gasto público en salud en países seleccionados de América Latina (ordenados por ingreso de mercado), circa 2012

A. Coeficientes de concentración (ordenados por ingreso de mercado)



B. Gasto público (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

Nota: Los coeficientes de concentración están ordenados en el escenario en el que las pensiones contributivas se consideran parte del ingreso de mercado.

está siendo seriamente socavada por las ineficiencias y la baja calidad de los gastos. Normalmente, la mayoría de los estudios sobre la incidencia fiscal miden la distribución del presupuesto o de insumos como el acceso a los establecimientos públicos de salud, pero no dan cuenta de la distribución de resultados. Si bien la distribución de la “cantidad” puede ser algo

progresiva (porque se concentra en los pobres, aunque de manera insuficiente), la distribución de la calidad es fundamentalmente regresiva. Por lo tanto, el efecto positivo de la cobertura se reduce por el efecto negativo de las diferencias de calidad según la condición socioeconómica.

Desigualdad de oportunidades

Uno de los objetivos de la política fiscal debería ser la igualdad de oportunidades. Los gobiernos deberían garantizar que circunstancias como el género, la etnia, el lugar de nacimiento o el entorno socioeconómico y familiar, que están más allá del control de un individuo, no influyan en sus oportunidades disponibles o en los resultados de sus esfuerzos. El éxito debería depender de opciones personales, del esfuerzo y del talento más que de las circunstancias que rodean el nacimiento (Roemer, 1998). Un menor acceso o servicios de calidad inferior en salud y educación subrayan la marcada desigualdad en el acceso y los resultados del gasto público más importante destinado a desarrollar capital humano.²¹ Los niños pobres de familias desfavorecidas deberían ser los más beneficiados de las inversiones en capital humano en habilidades de mercado. Sin embargo, al parecer, los pobres rara vez superan sus desafortunadas circunstancias al nacer en América Latina y el Caribe, dado que las inversiones para desarrollar sus habilidades técnicas e interpersonales son insuficientes en los primeros años de su vida y no se compensan posteriormente.²²

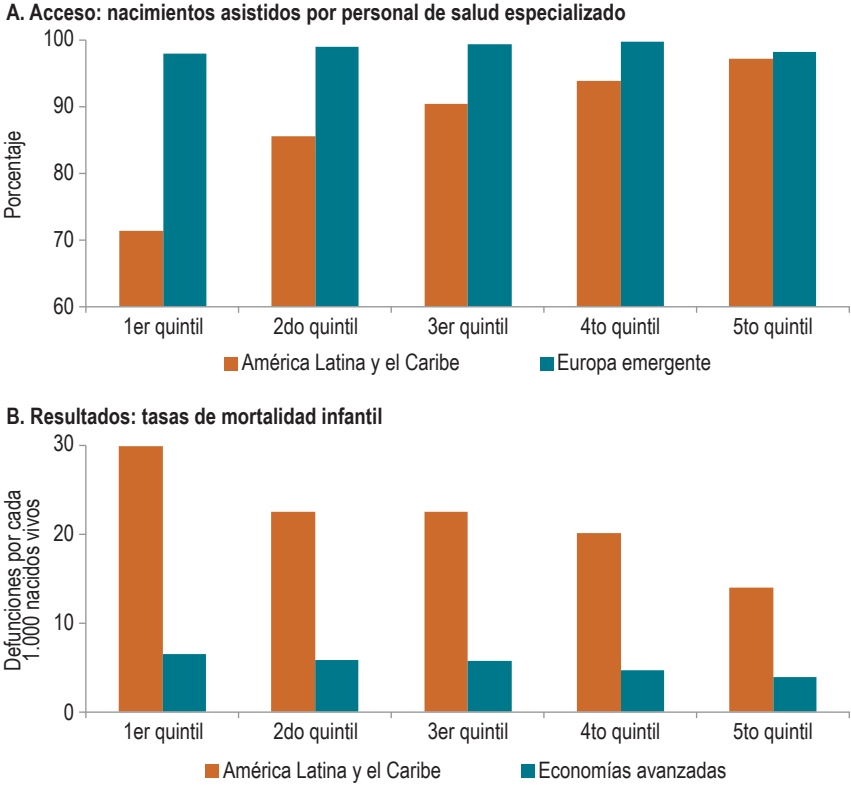
Aunque la esperanza de vida aumentó, y la mortalidad materna e infantil disminuyó en la región en las últimas décadas,²³ la desigualdad en los resultados de salud sigue siendo generalizada (OMS, 2015). Si bien el acceso y los resultados en materia de salud son similares en términos amplios en diferentes grupos de ingreso en las economías desarrolladas, en América Latina y el Caribe persisten grandes disparidades (gráfico 4.17A). Este puede ser uno de los motivos por los cuales, por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil de los pobres son dos veces más altas que las de los

²¹ Cada vez hay más estudios que miden la desigualdad de oportunidades (por ejemplo, véase Ferreira y Gignoux, 2011; Molinas Vega et al. 2012).

²² Heckman (2006, 2011a) señala que las inversiones posteriores son mucho más caras y menos efectivas para mejorar las habilidades y el bienestar general de los niños desfavorecidos que las inversiones realizadas en la primera infancia.

²³ Entre 1990 y 2010 la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe disminuyó de aproximadamente 120 a 60 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, la mortalidad materna disminuyó de 50 a 25 por cada 100.000 nacidos vivos y la desnutrición crónica (o retraso en el crecimiento) entre niños menores de 5 años bajó del 25% al 12% de la población (Levy y Schady, 2013).

Gráfico 4.17 Desigualdades en acceso y resultados de la atención de salud en América Latina y el Caribe y países más desarrollados



Fuente: Cálculos propios basados en metadatos del Observatorio Mundial de la Salud de la OMS.

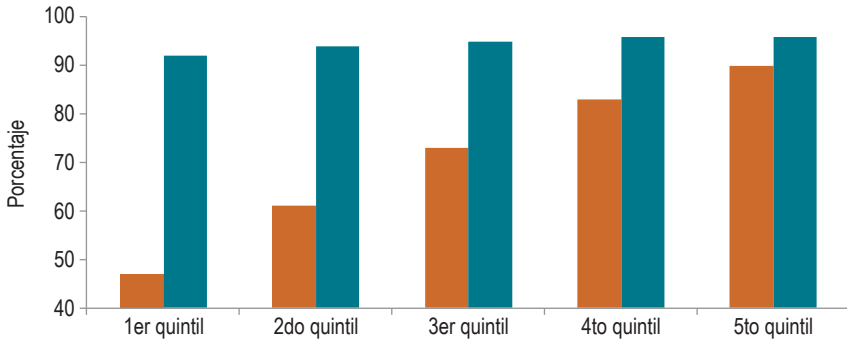
Nota: Últimos datos disponibles entre 2008 y 2013 para ambos paneles. En el panel A, América Latina y el Caribe comprende Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Haití, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago, mientras que Europa emergente comprende Bielorrusia, Georgia, Serbia y Ucrania. En el panel B América Latina y el Caribe comprende Bolivia, Colombia, Honduras, Perú y República Dominicana, mientras que las economías avanzadas comprenden Canadá, Gales e Inglaterra.

ricos en la región y seis veces más altas que en las economías más avanzadas (gráfico 4.17B).

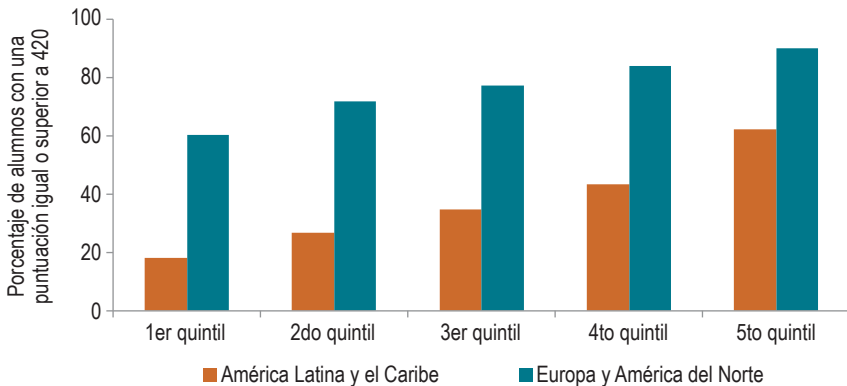
Los resultados educativos y el acceso a la educación siguen siendo mucho peores para los grupos desfavorecidos, en parte debido a los sesgos a favor de los ricos en cuanto al acceso y a la calidad. En efecto, cerca del 50% de los jóvenes más pobres de la región no acaba el primer ciclo de la escuela secundaria, en comparación con el 10% del quintil más rico (gráfico 4.18A). El contraste es aún mayor en el nivel secundario superior y en el nivel terciario. El mismo patrón predomina en otros resultados educativos (gráfico 4.18B), según los resultados del Programa

Gráfico 4.18 Desigualdades en acceso y resultados en educación en América Latina y el Caribe y países más desarrollados

A. Acceso: tasa más baja de finalización de la secundaria



B. Resultados: alumnos que participan en la evaluación de matemáticas de PISA que pasan el segundo nivel



Fuente: Cálculos propios a partir de la Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad en Educación de la UNESCO.

Nota: En el panel A, América Latina y el Caribe comprende 21 países, mientras que Europa y América del Norte abarcan 39 países. La muestra incluye los últimos datos disponibles entre 2006 y 2015 para cada país. En el panel B, América Latina y el Caribe comprende Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay, mientras que Europa y América del Norte abarcan 34 países. La mayoría de las observaciones son de PISA 2015. Todos los indicadores están desglosados según una medida del estatus socioeconómico de los hogares.

para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (Busso et al., 2017). Mientras que en promedio el mejor país de América Latina tiene peores resultados que el peor país desarrollado, en términos de desigualdad del desempeño por estrato socioeconómico, la brecha en el desempeño es incluso más amplia.

Los mejores colegios no son el único factor que condiciona el éxito en la escuela; las experiencias tempranas también importan. Los alumnos de

RECUADRO 4.2 EL PROGRAMA PARA LA PRIMERA INFANCIA EN JAMAICA: UN EJEMPLO PARA LA REGIÓN

Entre 2004 y 2010 el número estimado de niños menores de 5 años en América Latina y el Caribe que han sufrido un retraso del crecimiento o extrema pobreza disminuyó ligeramente de 11,6 millones a 9,7 millones (del 20% al 18%).

Jamaica implementó y llevó a cabo la primera evaluación experimental a largo plazo de un programa de desarrollo de la primera infancia en un país en desarrollo. Los participantes de una intervención aleatorizada llevada a cabo en 1986–87 que proporcionaba estimulación psicosocial a infantes jamaicanos de 12 a 36 meses con retraso en el crecimiento han reportado un 25% más de ingresos en la vida adulta en comparación con un grupo de control. La intervención compensó las consecuencias económicas de los retrasos del desarrollo temprano y redujo la desigualdad más tarde en la vida (Gertler et al., 2014)

Según datos de 58 países de ingresos bajos y medios, el 31,4% de todos los niños entre 36 y 59 meses tuvo acceso a programas de educación temprana. La tasa de matriculación de los niños del quintil superior de riqueza era más del doble (47,3%) de la tasa de los niños del quintil más bajo (19,5%). Jamaica y Barbados encabezaban la muestra, con más del 85% de todos los niños de entre 36 y 59 meses con acceso a los programas de educación temprana y con una matriculación en el quintil más bajo casi igual de alta que en el quintil más rico (Black et al., 2017).

15 años de la OCDE que asistieron a la escuela durante la primera infancia tienden a tener mejores resultados en las pruebas estandarizadas que aquellos que no asistieron, aun después de tener en cuenta sus antecedentes socioeconómicos.²⁴ Esta inversión temprana es esencial para el futuro de los niños y tiende a estar ausente en los hogares más desfavorecidos. Un gasto más alto y de mejor calidad en la primera infancia es a la vez equitativo y favorece el crecimiento; no hay una disyuntiva de equidad-eficiencia en los programas focalizados en los niños desfavorecidos (véase el recuadro 4.2). De acuerdo con James J. Heckman, Premio Nobel de Economía, las familias desempeñan un rol fundamental en la conformación de los resultados en la vida adulta. Hay abundante evidencia que muestra que las brechas en materia de habilidades se abren mucho antes de la guardería (véase la evidencia para América Latina en Berlinsky y Schady, 2015). Esto es válido en el caso de las habilidades cognitivas como matemáticas y comprensión lectora y para las habilidades no cognitivas, como la capacidad de trabajo y el autocontrol. Esto ha

²⁴ OCDE (2010, 2013b).

sido corroborado por evidencia sobre la desigualdad intergeneracional en la región.²⁵

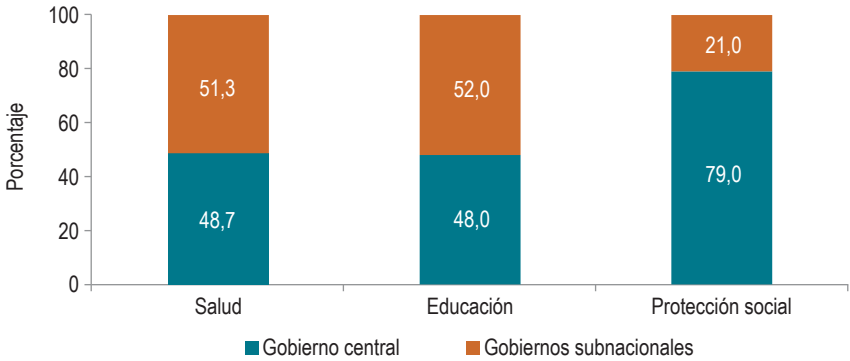
La geografía de la equidad en el gasto

Las disparidades sociales y económicas entre los territorios constituyen un factor crucial para explicar la desigualdad en América Latina y el Caribe. De hecho, parece haber un desequilibrio vertical y horizontal persistente en los ingresos y gastos fiscales en la región (Fretes Cibils y Ter-Minassian, 2015). Sin embargo, prácticamente no hay una literatura en relación con el nexo entre la distribución de la renta personal y la desigualdad territorial (CEPAL, 2017). En el país típico de América Latina, la razón de PIB per cápita entre la región más rica y la más pobre asciende a 9, cifra cuatro veces mayor que en la OCDE. En algunos países como Argentina y México (ambos con sistemas federales), esta diferencia es 16 veces mayor (Muñoz, Pineda y Radics, 2017). Al considerar la dispersión en el PIB per cápita supranacional en los países como medida de la desigualdad interregional, los coeficientes de Gini de una muestra de países de América Latina son, en promedio, dos veces superiores a los de los países de la OCDE (Muñoz, Pineda y Radics, 2017). Las disparidades territoriales en materia de riqueza, ingresos fiscales y gastos y, lo que es aún más importante, la desigualdad en el acceso y la calidad de los servicios básicos en diferentes gobiernos subnacionales podrían ser los responsables de la desigualdad de la renta personal.

De los instrumentos de política fiscal disponibles, las transferencias en especie en educación y salud han tenido el mayor impacto para reducir la desigualdad del ingreso per cápita en la región (al menos en términos del acceso, pero no necesariamente en cuanto a los resultados). La educación y la salud se encuentran entre los tipos más importantes de servicios descentralizados, en cuyo caso, en América Latina, más del 50% del gasto es ejecutado por los gobiernos subnacionales (gráfico 4.19). Por lo tanto, analizar si el gasto del gobierno subnacional está asociado con más o menos

²⁵ La desigualdad intergeneracional de la movilidad está altamente correlacionada con la desigualdad intergeneracional del ingreso. América Latina y el Caribe no es tradicionalmente móvil. Estudios recientes muestran que la movilidad educativa intergeneracional (logros) ha aumentado (Ferreira et al., 2013; Neidhöfer, Serrano y Gasparini, 2018), pero como sucede con la literatura sobre la desigualdad intra-generacional, no hay evidencia clara de mejoras en los ingresos y, por lo tanto, no hay motivos para la satisfacción. Estas conclusiones demuestran que la región ha mejorado para conseguir que los logros educativos sean más independientes de los antecedentes familiares y otras circunstancias; sin embargo, los resultados y el rendimiento siguen dependiendo de los resultados de los padres.

Gráfico 4.19 Proporción del gasto social del gobierno central y gobiernos subnacionales en América Latina, circa 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de gasto público de BID/FMM, ministerios de Finanzas y estadísticas y bancos centrales de América Latina.

Nota: Los países incluidos en la muestra son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú.

desigualdad del ingreso es fundamental en un debate sobre la equidad del gasto. Se prevé que la descentralización mejore la eficiencia de la asignación de recursos, puesto que el gasto público se vuelve más receptivo a las necesidades locales al aumentar la rendición de cuentas entre aquellos que producen bienes y servicios públicos y aquellos que los consumen (Faguet, 2012). Sin embargo, no es seguro que reduciría la desigualdad territorial.

Si bien los países de América Latina utilizan transferencias intergubernamentales con algunos rasgos de igualadores, no tienen verdaderas transferencias de igualación basadas en la capacidad fiscal o las necesidades de gasto para aliviar la desigualdad territorial (Muñoz, Pineda y Radics, 2017). En los países desarrollados, estas transferencias contribuyen a asegurar un nivel y una calidad similares de los servicios públicos para los ciudadanos de diferentes territorios subnacionales.

Además, las desigualdades territoriales son grandes teniendo en cuenta la calidad de los servicios públicos prestados. El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) subnacional, del Banco Mundial,²⁶ una medida

²⁶ El IOH mide la disponibilidad de los servicios necesarios para progresar en la vida “penalizada” por el grado de inequidad con que se distribuyen los servicios entre la población. Por ejemplo, dos países con idéntica cobertura pueden tener un IOH diferente si los ciudadanos que carecen de los servicios son en todos los casos mujeres, población de color o pobres o, de manera más general, comparten una circunstancia personal más allá de su control. En otras palabras, el IOH es la cobertura corregida por la equidad. En teoría, se puede aumentar modificando las circunstancias de las personas (el “efecto de composición”), prestando más servicios a todos (“efecto de escala”), o distribuyendo los servicios de manera más equitativa (“efecto igualador”).

de la cobertura de los servicios básicos corregida por la desigualdad en su distribución en diferentes quintiles de ingreso, muestra grandes desigualdades espaciales en estos indicadores. En la región las diferencias territoriales en la finalización de la escuela primaria ascienden en promedio al 31% y pueden llegar a hasta el 67% (gráfico 4.20, panel A). Algo similar ocurre con los servicios de saneamiento (gráfico 4.20, panel B).

Si bien se requiere más investigación sobre la descentralización y la desigualdad en la región, hay evidencia de que la desigualdad territorial se traduce en resultados fiscales y que, a su vez, estos se traducen en resultados en la adquisición de habilidades y la calidad de vida. Mejores instituciones, ingresos propios más altos, más igualdad y otros tipos de transferencias del gobierno central pueden contribuir a reducir estas desigualdades.

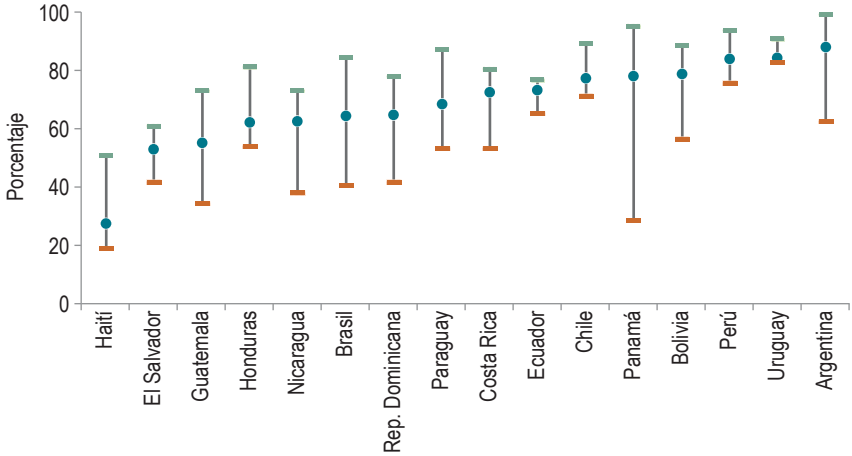
Incidencia fiscal de segunda ronda: buenas intenciones, malos resultados

Las políticas redistributivas como las transferencias monetarias pueden reducir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir, e incluso pueden alterar las decisiones relacionadas con la fertilidad. Es probable que estos efectos comportamentales (“no deseados”) aumenten la desigualdad del ingreso de mercado; por lo tanto, el análisis de la incidencia fiscal exagera el verdadero efecto de las políticas redistributivas en la desigualdad del ingreso disponible o del ingreso final. Es probable que las transferencias tengan un efecto distributivo directo (en la primera ronda), pero cuando se tiene en cuenta el desincentivo en el comportamiento (segunda ronda) el resultado podría ser el contrario, contrarrestando el impacto inicial. Las respuestas conductuales pueden también disminuir la productividad (Bosch, Corbacho y Pagés, 2014; Attanasio, Meghir y Otero, 2014). Las respuestas conductuales se producen cuando los individuos cambian su comportamiento para cumplir los requisitos para tener beneficios. Puede que disminuyan su nivel de actividad o que trabajen en labores informales, que ahorren menos para evitar la inelegibilidad en términos de posesión de activos o que alteren su estructura familiar para evitar que en el hogar haya otros miembros generadores de ingresos.

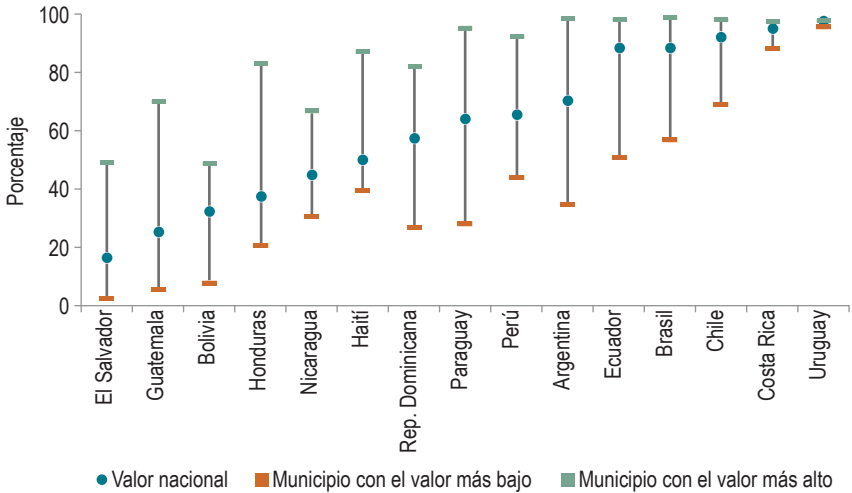
Los estudios sobre los efectos no deseados de los programas de transferencias monetarias en los trabajadores adultos llegaron a la conclusión de que estos tenían poco o nulo impacto en la disposición a trabajar o en las horas trabajadas (Alzúa, Cruces y Ripani, 2013; Banerjee et al., 2017). Sin embargo, en la mayoría de los países las altas contribuciones a la seguridad social, a veces con escasos beneficios, combinadas con una vigilancia insuficiente del cumplimiento de las regulaciones laborales, sí tienen un impacto en la informalidad. Las empresas y los trabajadores en

Gráfico 4.20 Índice de Oportunidades Humanas a nivel subnacional: brecha entre los municipios con las puntuaciones más altas y más bajas, 2014

A. Escuela primaria finalizada



B. Saneamiento



Fuente: Cálculos propios sobre la base de LAC Equity Lab del Banco Mundial y Molinas Vega et. al. (2012).

Nota: Argentina y Uruguay solo incluyen datos urbanos.

actividades formales están obligados a pagar un conjunto integrado de programas de salud, jubilaciones y otros beneficios relacionados. Los trabajadores informales se ven favorecidos por un conjunto no integrado de programas paralelos pagados por el gobierno, los llamados “programas no contributivos”. Esto actúa como un subsidio de la informalidad, la cual

en la región es, de hecho, muy alta: el porcentaje de trabajadores que no contribuyen a la seguridad social se sitúa entre el 40,6% (para los asalariados) y el 56,9% (para todos los trabajadores). Si bien las PNC tienen un rol crucial en la reducción de la pobreza en la vejez, los trabajadores se preguntarán por qué deberían participar en el sistema contributivo cuando no es del todo seguro que cumplirán los requisitos para una jubilación, especialmente cuando pueden obtener una en la vejez sin ahorrar mientras trabajan. La misma lógica rige para otros programas no contributivos que tienen una contrapartida en el sector formal. También representan una carga fiscal creciente para los países y reducen la productividad y el crecimiento (Levy, 2015).

Las transferencias influyen de manera significativa en la decisión de trabajar en el sector formal o informal (Alaimo, Garganta y Pessino, 2018).²⁷ Sin embargo, la mayoría de los estudios sobre el efecto del desincentivo de las transferencias públicas no traducen los efectos conductuales en estimaciones de ingresos contrafactuales, lo que requiere una estimación adicional de un modelo de microsimulación (Ben-Shalom, Moffitt y Scholz, 2012). Ignorar las respuestas conductuales generalmente lleva a sobreestimar el impacto que los programas tienen sobre la pobreza, dado que los niveles de ingreso de mercado observados en los datos son inferiores a lo que habrían sido en ausencia del programa. En el lenguaje del análisis causal, lo que se requiere es el ingreso contrafactual de la familia si no hubiera recibido los beneficios. Si se pudiera determinar ese ingreso, la diferencia entre ello y el ingreso posterior a las transferencias sería la medida del impacto de un programa en los ingresos.

Garganta y Gasparini (2015) estiman el efecto de un programa de TMC en la informalidad en Argentina: la Asignación Universal por Hijo (AUH) focalizada en los hogares con hijos menores de 18 años y sin empleo formal.²⁸ Este programa le cuesta al gobierno el 0,72% del PIB, o aproximadamente el 17% de los ingresos previos a las transferencias que cubren cerca del 15% de los hogares. Si bien la pobreza moderada disminuyó del 31,4% al 28,6% (primera ronda), la informalidad aumentó entre 2,8 y

²⁷ Por ejemplo, después de que se introdujera un importante programa no contributivo de seguro de salud en México, Bosch y Campos-Vázquez (2014) llegan a la conclusión de que el *stock* de trabajadores formales habría aumentado en un 2,4% entre 2002 y 2009 si no existiese el Seguro Popular. Para el régimen subsidiado de Colombia, la informalidad aumentó entre 2 y 4 puntos porcentuales (Camacho, Conover y Hoyos, 2013). Bosch y Guajardo (2012) calculan que la moratoria previsional en Argentina redujo el empleo formal entre las mujeres en 2,5 puntos porcentuales, señalando que el sistema las inducía a jubilarse.

²⁸ El país ofrece este tipo de ayuda a los trabajadores formales a través de las contribuciones.

Cuadro 4.1 Incidencia de la pobreza y la desigualdad antes y después de las transferencias, con y sin ajustes por desincentivos en Argentina, 2015 (primer semestre)

	Antes de transferencias (real, de la formalidad hacia la informalidad)	Antes de transferencias (simuladas, sin movimiento de formalidad hacia informalidad)	Después de transferencias
Total hogares			
Ingreso	12.753,82	12.810,06	13.023,16
Extrema pobreza	7,71	7,51	4,09
Pobreza moderada	31,35	30,75	28,56
Coefficiente de Gini	0,417	0,414	0,399
Hogares elegibles (programa actual)			
Ingreso	7.872,12	8.204,23	9.462,57
Extrema pobreza	24,82	24,01	10,51
Pobreza moderada	71,14	68,76	60,12
Coefficiente de Gini	0,376	0,380	0,319

Fuente: Cálculos propios a partir de Alaimo, Garganta y Pessino (2018). Estimaciones de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Argentina (2015), primer semestre.

3,6 puntos porcentuales.²⁹ Después de analizar las transferencias AUH, Alaimo, Garganta y Pessino (2018) estiman cómo la respuesta conductual contrafactual (algunos trabajadores empleados en el sector formal deciden tener un empleo informal) influye en la pobreza y el gasto público. Este es el primer estudio para América Latina y el Caribe, y a través de técnicas de microsimulación calcula el ingreso de mercado contrafactual y la pobreza que habría en ausencia del programa.³⁰

El cuadro 4.1 muestra el ingreso de mercado previo a las transferencias y las medidas de la pobreza para la AUH en la primera columna, en

²⁹ Otro efecto no deseado de los programas de transferencias monetarias sujetos a la condición de tener hijos es el aumento de la probabilidad de tener hijos: tanto en Honduras como en Argentina aumentó en más de dos puntos porcentuales (Stecklov et al., 2007; Garganta et al., 2017).

³⁰ Suponiendo que no se pagasen impuestos, si el ingreso de un beneficiario se expresa como $DI=MI+B$, donde MI representa el ingreso de mercado y B es el beneficio recibido del programa, el verdadero cambio en el ingreso a partir de la introducción del programa es $\Delta DI=\Delta MI+\Delta B$, que es inferior al $\Delta DI=\Delta B$ utilizado en los cálculos sobre el impacto en la pobreza, si $\Delta MI<0$ (como sucede cuando las personas se desplazan del sector formal al sector informal). $\Delta MI/\Delta B$ es el factor por el cual la diferencia observada en los ingresos debería reducirse para obtener el verdadero aumento en los ingresos y, por lo tanto, este es el factor para disminuir las estimaciones de la reducción de la pobreza (Ben-Shalom, Moffitt y Scholz, 2012).

comparación con el ingreso de mercado contrafactual previo a las transferencias en la segunda columna. La pobreza sin la AUH hubiera sido de un 30,8% en lugar de un 31,4% (el tamaño del efecto conductual es de 0,6 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza, dado que los trabajadores formales no se cambiaron al sector informal). Por lo tanto, los efectos de incidencia de la primera ronda exageran el “verdadero” efecto de la AUH en 0,6 puntos porcentuales: aunque el efecto de primera ronda de la AUH es una disminución de 2,8 puntos porcentuales de la pobreza (del 31,4% al 28,6%), el verdadero impacto que incluye el efecto conductual es de solo 2,2 puntos porcentuales (del 30,8% al 28,6%), o un 21% menos.

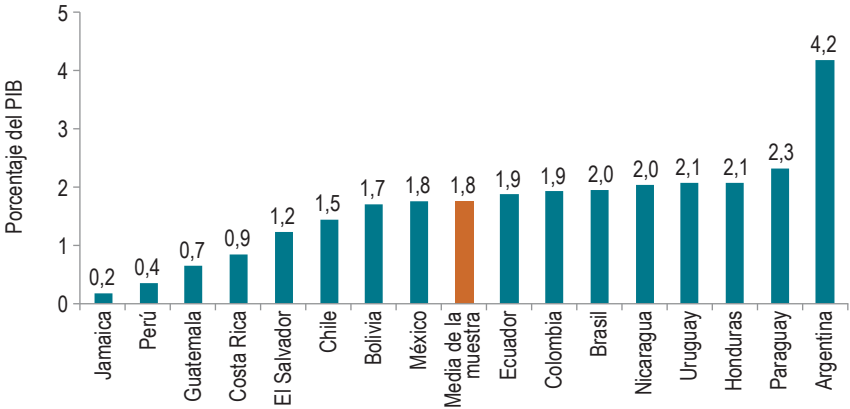
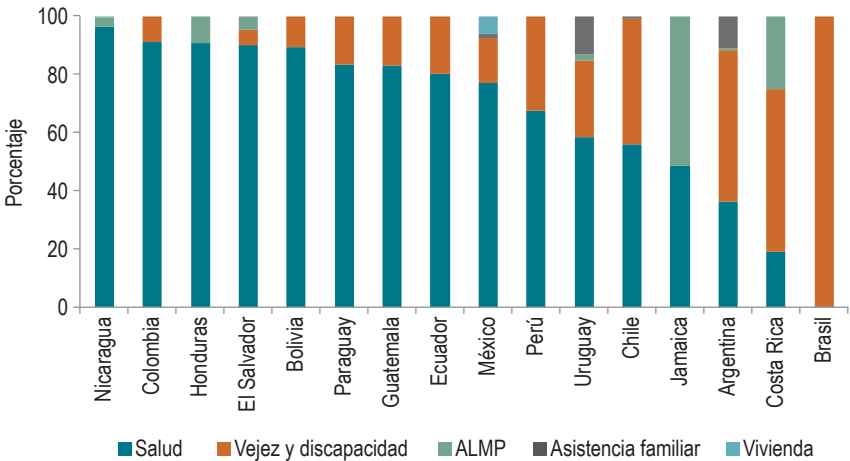
Numerosos programas de TMC en América latina y el Caribe son grandes: el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador cubre aproximadamente una cuarta parte de los hogares, mientras que Progresía y Bolsa Familia en México y Brasil cubren acerca de la quinta parte de los hogares (Araujo et al., 2017). Es evidente que la generosidad de un programa influye en su impacto en la informalidad. Por lo tanto, aunque el efecto parezca pequeño, cuando se combina con otros programas, puede ser importante. Nuevos datos que documentan el gasto público en los programas no contributivos muestran que en 2014 la región gastó un 1,8% del PIB en ellos, desde solo el 0,2% en Jamaica hasta el 4,2% en Argentina (gráfico 4.21, panel A).³¹ La mayor parte de este gasto financia la salud y las jubilaciones (gráfico 4.21, panel B).³²

El efecto general del subsidio a la informalidad es difícil de calcular. Un programa como la AUH que gasta el 0,72% del PIB, genera un aumento de la pobreza de mercado de 0,6 puntos porcentuales porque fomenta la informalidad con el fin de cumplir los requisitos. Por lo tanto, una estimación bruta del efecto total del “subsidio a la informalidad” (es decir, el 4,2% en 2014 en Argentina) debe ser mucho mayor: suponiendo una relación lineal, el efecto conductual provocaría un aumento de 3,5 puntos porcentuales en la pobreza que, a su vez, demandaría más gasto público para erradicar la pobreza creada por un gasto público ineficiente. Esto es un claro malgasto de los recursos.

En resumen, una solución posible —aunque difícil de implementar— consiste en disminuir progresivamente el impuesto sobre la formalidad y

³¹ En Argentina, la moratoria previsional permitió que los trabajadores en edad jubilatoria recibieran una pensión independientemente de si habían completado los 30 años de las contribuciones a la seguridad social a través del empleo formal. La diferencia entre la cantidad de contribuciones completadas y la referencia de 30 años se consideraría descontando su “deuda” de sus beneficios jubilatorios.

³² Además, el aumento del gasto público en los programas contributivos fue más del doble entre 2000 y 2015.

Gráfico 4.21 Gasto social no contributivo en América Latina y el Caribe, 2014**A. Gasto total****B. Composición**

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Alaimo, Dborkin e Izquierdo (2018).
ALMP = Políticas activas del mercado laboral.

el subsidio a la informalidad para proporcionar a todos los trabajadores los mismos programas de seguro social. Esto se podría conseguir reduciendo las contribuciones laborales y reemplazándolas con impuestos generales (Levy, 2008). Sobre todo, los trabajadores pobres necesitan un empleo más productivo; pero también tienen que beneficiarse del seguro y la protección social. Alcanzar este objetivo es esencial para una verdadera inclusión social. Ha llegado el momento de que América Latina y el Caribe decida abordar estos nuevos retos sociales más allá de aquellos solucionados a través de las TMC (Antón, Hernández y Levy, 2012).

El dilema de las políticas

América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo. La política fiscal en parte compensa la distribución desigual del ingreso en algunos países, sobre todo a través de las políticas de gasto. Sin embargo, esto reduce la desigualdad del ingreso y la pobreza menos que en los países desarrollados, porque los programas no son lo suficientemente progresivos o son demasiado pequeños. Aun así, un aumento del gasto no significa necesariamente mejores resultados para los pobres.

Los programas no contributivos contribuyen a disminuir la desigualdad y la pobreza en la región, pero subsidian la informalidad. Junto con altos impuestos sobre la nómina, promueven un estado de bienestar trunco, reducen la capacidad distributiva del gasto y significan una carga para la productividad y el crecimiento.

Si bien América Latina y el Caribe ha progresado en lo que atañe a la igualdad de los ingresos y al acceso a los servicios, la provisión de servicios de buena calidad para los pobres permanece altamente desigual. La calidad del capital humano recibido por los grupos de ingreso más altos y más bajos varía drásticamente, y crea una brecha en el acceso a oportunidades entre los más ricos y los más desfavorecidos. Para crear igualdad de oportunidades para todos, el gobierno debe gastar mejor en lugar de gastar más.

Los responsables de las políticas públicas tienen que sopesar si aumentar el tamaño de las transferencias o focalizar mejor a los beneficiarios. Para ello, no solo deberían tener en cuenta el análisis de incidencia fiscal de primera ronda sino también evaluar si sería contraproducente incrementar el monto de las transferencias (por ejemplo, disminuir la participación en la fuerza laboral o elevar la participación en las actividades informales menos productivas). América Latina tiene que evitar la dependencia permanente de las prestaciones sociales, así como el aumento de la informalidad. También debería centrarse en la población que adolece de pobreza crónica, a la que no se puede sacar fácilmente de dicha situación con crecimiento económico. Después de lograr una cobertura completa de aquellos crónicamente necesitados, el mayor triunfo de las TMC sería su progresiva desaparición a lo largo del tiempo, con lo cual el conjunto de la región se beneficiaría de la estabilidad económica, el crecimiento sostenido y una fuerza laboral más sana, con mayor nivel educativo y más productiva.

Además de nivelar el campo de juego en términos de oportunidades y resultados, las intervenciones deberían mejorar la calidad de las inversiones en la primera infancia y en intervenciones posteriores para los niños

pobres, cerrando la brecha en habilidades lo antes posible. Sería prohibitivamente caro aplazar esta inversión. En el caso de los adolescentes y las personas de edad avanzada, las políticas adecuadas como la escolarización formal, la capacitación y las tutorías requieren mayores inversiones para igualar las condiciones. América Latina y el Caribe necesita más políticas para impedir que, para empezar, las desigualdades se produzcan (es decir, más predistribución) y no solo políticas que profundicen la redistribución. En las últimas décadas, el equilibrio entre predistribución y redistribución se ha desplazado en su mayor parte a la redistribución para promover más el “acceso” que el “resultado”. Ha producido resultados claros en el corto plazo en varios países, pero la región no ha invertido lo suficiente y de una manera inteligente en la reducción de la pobreza y la desigualdad a largo plazo. Por estos motivos, antes de diseñar políticas específicas para mitigar la desigualdad y la pobreza, debe llevarse a cabo un diagnóstico preciso de las causas de dichos flagelos. La incapacidad de hacerlo puede volver inefectivas estas políticas, complicar aún más la situación y acaso transformar un problema de pobreza pasajero en un escollo más permanente, que puede tener efectos concomitantes para el crecimiento en general.

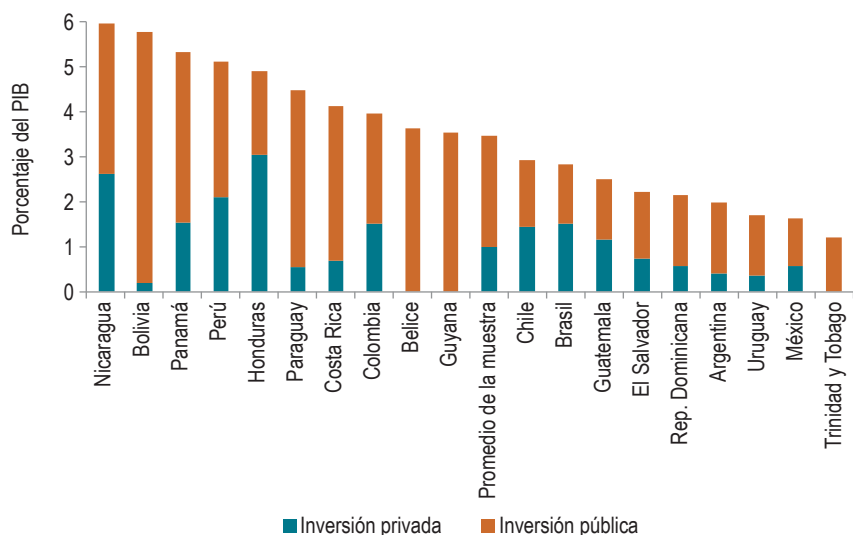
5 Infraestructura pública: malgastar menos para construir más

El estado ruinoso de la infraestructura en América Latina y el Caribe es bien conocido. Desde caminos plagados de pozos y puentes deteriorados hasta aeropuertos y puertos marítimos por debajo de los estándares de calidad, la infraestructura inadecuada menoscaba el crecimiento de la región y la calidad de vida de sus ciudadanos. Si bien el ladrillo y el cemento por sí solos no pueden asegurar el crecimiento y la prosperidad, sin servicios de infraestructura aceptable es difícil que un país pueda competir en el mundo moderno.

¿A qué se debe la calidad tan inferior de la infraestructura en la región? Para empezar, los países de América Latina y el Caribe no invierten lo suficiente en infraestructura. Entre 1992 y 2015 la inversión pública y privada en infraestructura en América Latina y el Caribe alcanzó un promedio de 2,75% del producto interno bruto (PIB), y entre 2008 y 2015 el promedio ascendió al 3,8% (gráfico 5.1). Este nivel de gasto es bajo en comparación con, por ejemplo, China (8,5%) Japón e India (5%), y del promedio de los países desarrollados (4%) (BID, 2016). Además, como se señaló en el capítulo 2, las cifras de inversión actual han alcanzado niveles incluso inferiores a las de los años ochenta. Para zanjar la brecha de infraestructura, la región tendría que invertir alrededor del 5% de su PIB a lo largo de los próximos 20 a 30 años, lo que equivale a unos US\$100.000 millones adicionales al año (Perrotti y Sánchez, 2011; Barbero, 2013; Serebrisky, 2014).¹

No es sorprendente que la baja inversión en infraestructura haya generado servicios de infraestructura deficientes. La calidad de la infraestructura

¹ Perrotti y Sánchez (2011) calculan las necesidades de inversión en infraestructura sobre la base de estimaciones de la demanda de los consumidores y los productores bajo el supuesto de una tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) del 3,9%. Las necesidades de inversión en infraestructura son consistentes con alcanzar un *stock* de infraestructura que le permita a la región crecer a la tasa antes mencionada.

Gráfico 5.1 Inversión en infraestructura (promedio entre 2008 y 2015)

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de 2017 de Infralataam (<http://infralataam.info/>).

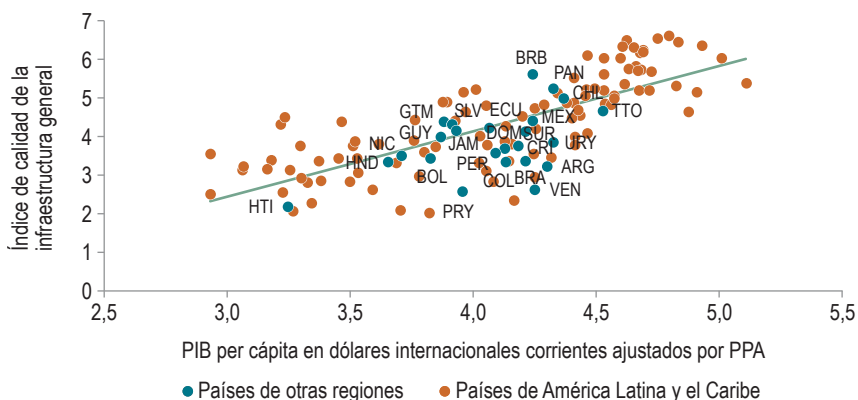
de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe —particularmente Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela— es considerablemente inferior a lo que debería ser en función de sus niveles de ingreso (Banco Mundial, 2017). Hay solo unas pocas excepciones en la región —en su mayoría en Centroamérica (Guatemala, Panamá y El Salvador)— en cuyo caso la calidad de la infraestructura es mejor de lo que cabría esperarse (gráfico 5.2).

Las reformas de políticas para atraer inversión del sector privado en infraestructura comenzaron a mediados de los años noventa e incrementaron la inversión privada desde un monto insignificante hasta niveles cercanos al 1% del PIB (Serebrisky et al., 2015). A pesar del rol cada vez más destacado del sector privado, el sector público representa más de las dos terceras partes de la inversión total en infraestructura (gráfico 5.1). La inversión privada en infraestructura ha ido variando según los países y sectores, y se puede hacer más para movilizarla mediante la adopción de políticas para mejorar el ciclo de implementación de infraestructura, políticas que son apoyadas por bancos multilaterales de desarrollo (BMD) en la región (PNUD, 2016).² Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas en América Latina y el Caribe demuestra que el sector público continuará desempeñando un rol clave en el fondeo de la infraestructura.

² Véase G20 International Financial Architecture Working Group (2017).

Gráfico 5.2 Relación entre la calidad de la infraestructura general y niveles de ingreso, 2014

Relación positiva entre la calidad de la infraestructura y el nivel de desarrollo de un país



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, del Banco Mundial y la base de datos del Índice de Competitividad Global del FEM 2007-2017.

Notas: El índice de infraestructura general oscila entre 0 (peor calidad de infraestructura) y 7 (mejor calidad de infraestructura).

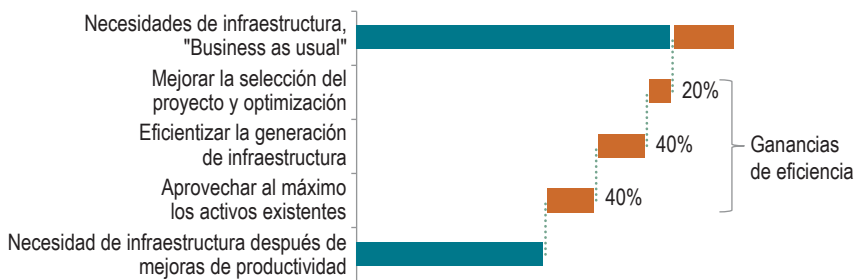
Dicho rol es fundamental no solo porque el sector público asume la mayor parte de la inversión total sino también porque la inversión en infraestructura tiene características de bien público, ya que suelen presentar fuertes externalidades y efectos de red. El suministro de electricidad requiere una red de transmisión y distribución eficiente; los sistemas de transporte urbano necesitan a la vez rutas troncales y ramales alimentadores para proporcionar acceso adecuado a los lugares de trabajo y a las viviendas. Si el desarrollo de infraestructura no se planifica de manera adecuada, la eficiencia de los servicios brindados por los activos será baja. Además, los convenios globales, como el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), requieren que los gobiernos planifiquen y establezcan normas con el fin de crear infraestructura que sea resiliente y cumpla con los objetivos de mitigación.

En América Latina y el Caribe el crecimiento está disminuyendo y las perspectivas macroeconómicas son débiles. El crecimiento de línea de base de la región para 2017-19 es del 2% (Powell, 2017). Debido a este panorama, es probable que la inversión pública en infraestructura se enfrente a recortes importantes en los próximos años. En América Latina, los gastos de capital son procíclicos y sufren recortes desproporcionadamente grandes cuando la economía vive tiempos difíciles (Ardanaz e Izquierdo, 2017; véase también el capítulo 2 para más detalles). Entre

1987 y 1992 —un período de crisis financiera y fiscal en la región— una tercera parte de la mejora de las cuentas fiscales se produjo a expensas de una menor inversión en infraestructura (Carranza, Daude y Melguizo, 2014). Al menos desde 1995, los gastos corrientes han crecido casi sin interrupción. Los gastos de capital han sido más volátiles, incluyendo períodos prolongados de recortes. Entre 2007 y 2014 el gasto público total en América Latina y el Caribe aumentó en un 3,7% del PIB pero más del 90% de ese monto se destinó a gastos corrientes; solo el 8% se dirigió a inversiones a más largo plazo (Cavallo y Serebrisky, 2016). Estas cifras son consistentes con el sesgo contra la inversión pública que se trata en el capítulo 2.

Mientras este sesgo se resuelve (véase el capítulo 9 sobre las reglas de composición del gasto público para proteger la inversión pública), el hecho de tener menos recursos para invertir obliga a los países a encontrar maneras de proporcionar servicios de infraestructura de un modo más eficiente. Un estudio del McKinsey Global Institute (Dobbs et al., 2013) llega a la conclusión de que los países podrían satisfacer la futura demanda de servicios de infraestructura invirtiendo solo el 60% de lo que las previsiones de la demanda indican que se debería invertir; es decir, con solo invertir los recursos de un modo más eficiente podrían ahorrar hasta un 40% del gasto en infraestructura (gráfico 5.3). El informe de McKinsey identifica tres componentes y procesos del ciclo de proyecto de producción de infraestructura sobre los cuales es necesario incidir para alcanzar un aumento de eficiencia del 40%: 1) mejorar la selección de proyectos y optimizar las carteras de infraestructura 2) eficientizar la generación de infraestructura y 3) aprovechar al máximo los activos existentes. Cada uno de ellos explica, respectivamente, el 20%, el 40% y el 40% de las ganancias potenciales de eficiencia. Este

Gráfico 5.3 Ganancias de eficiencia potenciales en el gasto en infraestructura



Fuente: Elaboración propia adaptada de Dobbs et al. (2013).

capítulo adopta la estructura analítica de McKinsey e intenta formular estimaciones cuantitativas del incremento potencial de eficiencia de América Latina y el Caribe en inversión pública en infraestructura (gráfico 5.3).

Las decisiones correctas

Escoger los proyectos adecuados y optimizar las carteras de infraestructura puede tener impactos muy importantes para mejorar la eficiencia del gasto en este campo. La selección de proyectos se puede mejorar en diversas áreas. Una planificación adecuada puede ayudar a los países a aprovechar los efectos de red y evitar cambios costosos durante la implementación. Invertir recursos adecuados y suficientes (humanos y financieros) en la planificación y el diseño en una etapa temprana puede generar ahorros clave al reducir la necesidad de introducir cambios una vez comenzada la construcción.

Una de las maneras más eficaces de reducir el costo total de infraestructura consiste en evitar invertir en proyectos que ni satisfacen demandas o necesidades definidas ni aportan suficientes beneficios (Dobbs et al., 2013). Invertir en el proceso de inversión puede aumentar los retornos de la inversión tanto pública como privada y asegurar que genere los dividendos de crecimiento requeridos, a la vez que contribuye a la sostenibilidad fiscal y de la deuda (Collier y Venables, 2008). Al escoger la combinación correcta de proyectos y eliminar los que derrochan recursos se podrían ahorrar hasta US\$200.000 millones al año a nivel mundial (McKinsey Global Institute, 2017). Cuando la planificación se lleva a cabo de forma apropiada, los países seleccionan los proyectos con las tasas de retorno sociales más altas y evitan los “elefantes blancos” (por ejemplo, “los puentes que no van a ninguna parte”).

El Índice de Gestión de la Inversión Pública (PIMI, por sus siglas en inglés, *Public Investment Management Index*) elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) evalúa el contexto institucional que sustenta los sistemas de gestión de la inversión pública en cuatro etapas del proyecto: análisis de factibilidad, selección, implementación y evaluación. Su muestra de 71 países incluye a 10 de América Latina y el Caribe. El índice, que oscila entre 0 (menos eficiente) y 4 (más eficiente), muestra que si bien América Latina y el Caribe tiene buenos resultados en comparación con otras regiones, todavía le queda un largo camino por delante en términos de eficiencia de la gestión de la inversión pública. Su promedio (1,83) es ligeramente inferior al promedio de los países de Europa del Este (1,91) pero relativamente superior al de la región con peor puntuación, África

Cuadro 5.1 Índice de Gestión de la Inversión Pública, 2015

País	Análisis de factibilidad	Selección	Implementación	Evaluación	Total
Brasil	3,00	2,80	3,33	3,33	3,12
Colombia	4,00	2,80	2,13	3,33	3,07
Perú	2,83	3,60	2,67	1,33	2,61
Bolivia	2,83	2,00	2,93	2,00	2,44
El Salvador	0,83	1,60	3,33	1,33	1,77
Jamaica	1,83	2,40	1,33	1,33	1,72
Barbados	0,50	2,00	0,93	1,33	1,19
Trinidad y Tobago	0,00	2,40	1,33	0,67	1,10
Haití	0,00	1,20	1,73	1,33	1,07
Belice	0,00	0,80	0,27	0,00	0,27
Mejor resultado (Sudáfrica)	4,00	4,00	2,80	3,33	3,53
Promedio Europa del Este	1,63	2,18	2,34	1,48	1,91
Promedio de los países de América Latina y el Caribe en la muestra	1,58	2,16	2,00	1,60	1,83
Promedio Asia	1,64	1,72	2,04	1,45	1,71
Promedio mundial	1,33	1,60	2,00	1,33	1,57
Promedio África	1,38	1,75	1,80	1,31	1,56

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dabla-Norris et al. (2012).

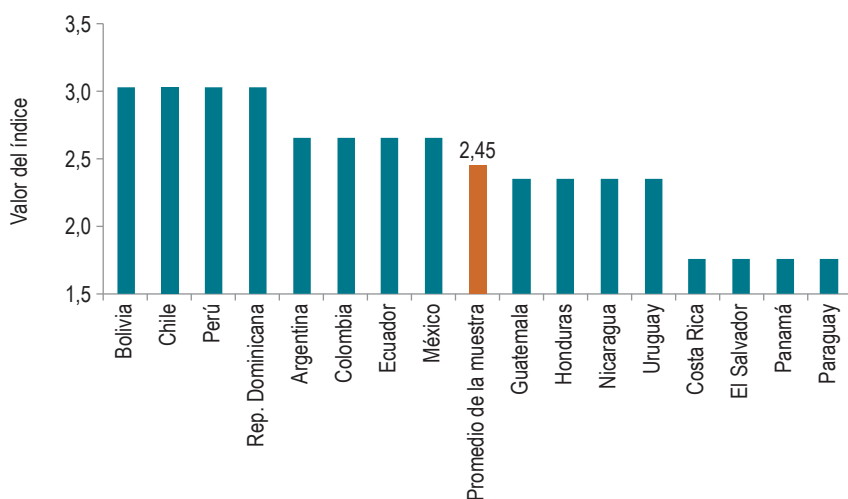
Nota: Los valores oscilan entre 0 (el menos eficiente) y 5 (el más eficiente). Los países están clasificados desde los más eficientes hasta los menos eficientes sobre la base del índice promedio total (un promedio simple de los cuatro subcomponentes).

(1,56).³ Brasil, Colombia, Perú y Bolivia tienen —en ese orden— puntuaciones superiores al promedio de los 10 países de América Latina y el Caribe incluidos en el índice (cuadro 5.1). Sin embargo, la región se encuentra lejos del país con mejores resultados de la muestra, Sudáfrica, que ostenta una puntuación de eficiencia de 3,53.

El PIMI incluye solo 10 países de América Latina y el Caribe. Para superar esta limitación, Contreras et al. (2016), del BID, revisaron esta metodología y la utilizaron para evaluar a todos los países que participan en la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP).⁴ Los

³ Los países en África son débiles en todas las etapas del proceso de gestión de la inversión pública. Sin embargo, las variaciones entre países son grandes y, por ejemplo, Sudáfrica es el país con mejores resultados del mundo en el PIMI.

⁴ La región de América Latina y el Caribe ha intentado mejorar la selección de proyectos creando sistemas nacionales de inversión pública (SNIP). Estos sistemas regulan los procesos de inversión pública orientando los proyectos desde las primeras etapas de formulación y viabilidad hasta la evaluación ex post. La hipótesis que subyace

Gráfico 5.4 Eficiencia de la gestión de la inversión pública, 2016

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Contreras et al. (2016).

Nota: Los valores oscilan entre 0 (el menos eficiente) y 4 (el más eficiente).

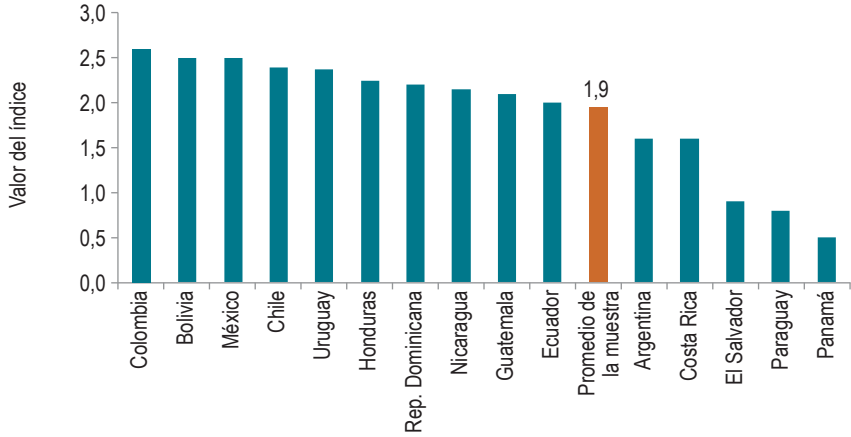
autores añadieron una nueva dimensión y dos subdimensiones al PIMI. La nueva dimensión, denominada “caracterización general del ciclo de inversión pública”, captura los rasgos operativos de todas las etapas de dicho ciclo. Por su parte la subdimensión “Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/precios sociales” se incluyó en la dimensión “Guías estratégicas y evaluación de proyectos” y la subdimensión “Criterios de selección” se incluyó en la dimensión “Sección de proyectos”.

Por esta nueva medida, Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana son los países que tienen los mejores resultados de la región (gráfico 5.4). Los países que requieren un fortalecimiento institucional para alcanzar el nivel promedio regional son Paraguay, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Uruguay, Nicaragua, Honduras y Guatemala. Sin embargo, el desempeño de la región deja amplio espacio para mejorar, con un promedio de 2,45 de una puntuación máxima de 4.

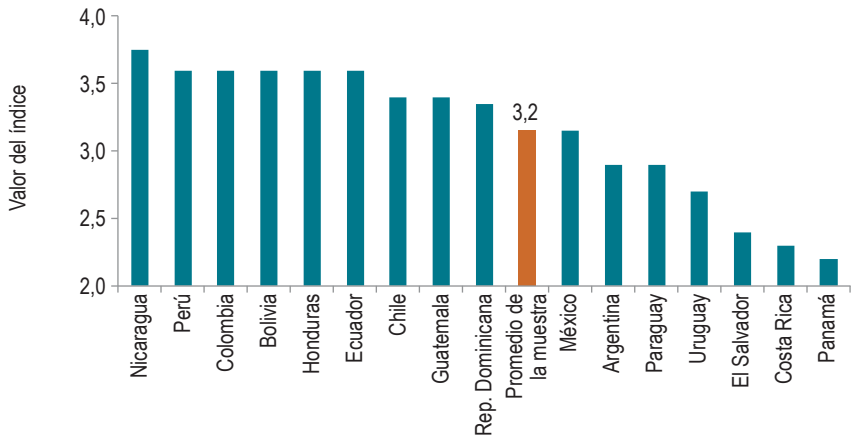
a la creación de los SNIP es que un mejor análisis y una evaluación de los proyectos indiquen de manera positiva en la calidad y cantidad de proyectos de infraestructura. En 2010 se creó una red SNIP para contribuir a fortalecer el funcionamiento de estos sistemas. La red, apoyada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el BID, incluye a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 5.5 Índice de subdimensiones de la eficiencia de la gestión de la inversión pública, 2016

A. Planificación estratégica y evaluación



B. Selección del proyecto



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Contreras et al. (2016).
 Nota: Los valores oscilan entre 0 (el menos eficiente) y 4 (el más eficiente).

Ningún país en América Latina y el Caribe alcanza el nivel de desempeño más alto de la eficiencia (4) en los índices de planificación y evaluación estratégica o de selección de proyecto (gráfico 5.5).⁵ Estos resultados coinciden con los de otros índices de eficiencia de la gestión pública, como el Índice

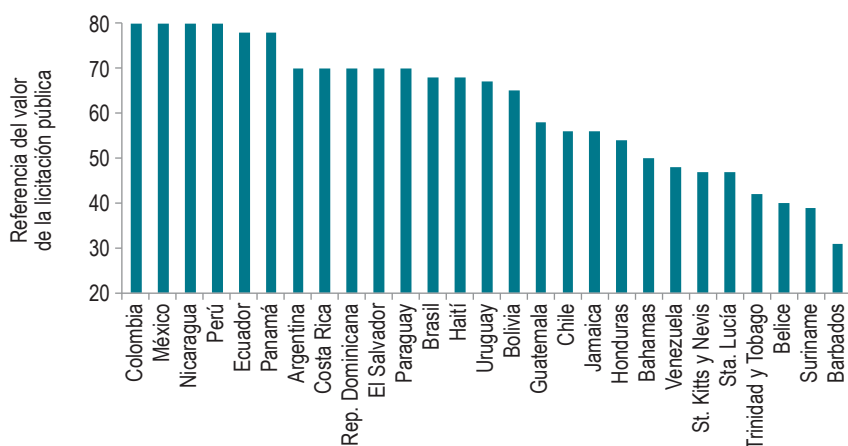
⁵ Las otras dimensiones del índice son la implementación del proyecto, la evaluación y auditoría del mismo, y la caracterización general del ciclo de inversión pública.

de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (FEM) y el Índice de Gobernanza del Banco Mundial. Se podría prever una correlación positiva entre la eficiencia en la gestión de la inversión pública y la competitividad y la gobernanza. Sin embargo, la correlación entre los índices de eficiencia de la gestión de la inversión pública elaborados por el FMI (PIMI) y el BID con los índices de competitividad o gobernanza no es significativa. De hecho, algunos países con PIMI muy bajos, como Costa Rica, Uruguay y Panamá, tienen buenas puntuaciones en competitividad y gobernanza. Por lo tanto, incluso los buenos niveles de competitividad y gobernanza generales de la economía no garantizan un alto grado de eficiencia en la gestión de la inversión pública.

Otra manera de evaluar la eficiencia en la gestión de la inversión pública consiste en analizar las opiniones del sector privado sobre el ciclo de licitación pública. Desde 2013 el Banco Mundial mide cómo el sector privado hace negocios con los gobiernos. Su base de datos Benchmarking Public Procurement (BPP) evalúa 180 economías y las clasifica desde 0 (la peor) a 100 (la mejor). Entre otras dimensiones, este indicador incluye una evaluación de la definición de prioridades, de los procesos de preparación de ofertas y llamados a licitación. El gráfico 5.6 muestra los resultados de países seleccionados de América Latina y el Caribe.

El índice BPP de 2017 identifica a Rusia (100), Canadá (98) y Estados Unidos (98) como los mejores clasificados. El promedio para América Latina y el Caribe es 62. Sus mejores resultados se observan en Colombia, México, Nicaragua y Perú, que tienen una puntuación de 80. Resalta el

Gráfico 5.6 Benchmarking de adquisiciones públicas, 2017



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships del Banco Mundial.

Nota: Los valores van desde 0 (el peor) hasta 100 (el mejor).

hecho de que la correlación entre la dimensión de preparación de ofertas del índice BPP y las puntuaciones de eficiencia del PIMI para los países de América Latina y el Caribe incluidos en la muestra sea cercana a cero, un resultado contrario al esperado, que sería una fuerte correlación positiva. Sin embargo, esto demuestra una vez más que los países pueden ser eficientes en algunas dimensiones y no en otras, razón de más para pensar en la eficiencia desde diferentes ángulos.

En 2017 el Global Infrastructure Hub (GIH)⁶ lanzó InfraCompass, una iniciativa que identifica las principales políticas y prácticas que generan una infraestructura sostenible y equitativa mediante mercados eficientes, un adecuado proceso de toma de decisiones y eficiencia en la construcción de infraestructura. InfraCompass analiza 49 países que, juntos, representan el 90% del PIB global y el 75% de la población mundial, y señala que las economías emergentes dominan la lista de los que más han avanzado a lo largo de la última década. La puesta en marcha de políticas públicas —entre ellas: una mejor gobernanza gracias a una reducción de la corrupción, una mejor calidad regulatoria debido al fortalecimiento del Estado de Derecho, y procedimientos simplificados de permisos y administración de tierras— contribuyó a los buenos resultados de estas economías.⁷ Sin embargo, a pesar de los avances de algunas economías de la región, ningún país de América Latina y el Caribe obtuvo resultados al nivel de las economías avanzadas o de las economías emergentes con mejor desempeño.

El cuadro 5.2 resume los resultados del BID de Contreras et al. (2016), quienes amplían la cobertura del PIMI del FMI para América Latina y el Caribe, el BPP, el Banco Mundial, e InfraCompass. A pesar de las diferencias en las puntuaciones de estos índices que ostentan los países, es posible clasificar a los de América Latina y el Caribe en cuatro grupos en términos de su capacidad de planificación para la infraestructura y optimización de la selección del proyecto:

- Grupo 1 (muy fuertes): Chile, Colombia, México y Perú.
- Grupo 2 (fuerte): Bolivia, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana.
- Grupo 3 (débil): Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Uruguay.
- Grupo 4 (muy débil): El Salvador, Panamá y Paraguay.

⁶ Véase el enlace <https://www.gihub.org>.

⁷ Para más información sobre los aspectos específicos de datos y metodología, ver http://infracompass.gihub.org/static/data/GIH_InfraCompass_Technical_Methodology.pdf.

Cuadro 5.2 Indicadores de capacidad institucional de generación de infraestructura, 2017

País	Índice de Gestión de la Inversión Pública			Base de datos BPP del Banco Mundial	Global Infrastructure Hub InfraCompass**	
	Estimación	Selección	Implementación	Preparación*	Evaluación	Total
Argentina	2,66	1,60	2,90	70	Media	Baja
Bolivia	3,03	2,50	3,60	65	Baja	Baja
Chile	3,03	2,40	3,40	56	Media	Alta
Colombia	2,66	2,60	3,60	80	Media	Alta
Costa Rica	1,76	1,60	2,30	70	Baja	Baja
Rep. Dominicana	3,03	2,20	3,35	70	Baja	Baja
Ecuador	2,66	2,00	3,60	78	Baja	Baja
El Salvador	1,76	0,90	2,40	70	Baja	Baja
Guatemala	2,35	2,10	3,40	58	Baja	Baja
Honduras	2,35	2,25	3,60	54	Baja	Baja
México	2,66	2,50	3,15	80	Media	Muy alta
Nicaragua	2,35	2,15	3,75	80	Baja	Baja
Panamá	1,76	0,50	2,20	78	Baja	Baja
Paraguay	1,76	0,80	2,90	70	Baja	Baja
Perú	3,03	2,7	3,6	80	Baja	Alta
Uruguay	2,35	2,37	2,7	67	Media	Baja

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Contreras et al. (2016), la base de datos Benchmarking Public Procurement y el Global Infrastructure Hub del G20.

Nota: Los valores oscilan entre “muy débil” (celdas en color naranja) y “muy fuerte” (celdas sin color). Cuanto más oscuro sea el color, peor será el desempeño.

* Evalúa los ciclos de vida de la licitación en 180 economías, con puntuaciones que oscilan entre 0 (el peor) y 100 (el mejor).

** Marco para ayudar a los países a generar infraestructura de manera más efectiva y proporcionar una comprensión más adecuada del mercado de infraestructura de un país.

Eficientizar la generación de infraestructura

De acuerdo con Dobbs et al. (2013), mejorar los componentes del ciclo de ejecución de proyectos de infraestructura puede generar hasta un 40% de las ganancias de eficiencia en la provisión de servicios de infraestructura (gráfico 5.3). Hay diversos cuellos de botella que incrementan los costos de construcción de infraestructura. Los procesos de adquisición de tierras, los permisos ambientales y los acuerdos de reasentamiento suelen carecer de coordinación institucional e implican largos procesos burocráticos que retrasan la implementación de un proyecto. La escasa utilización de técnicas de construcción avanzadas, la alta incidencia del trabajo informal y los escasos incentivos para implementar sistemas de supervisión eficaces elevan los costos de

construcción. Esta sección se centra en proporcionar estimaciones cuantitativas de los beneficios potenciales de la inversión pública en infraestructura con el fin de evitar sobrecostos y retrasos en la ejecución de los proyectos.

Recortar sobrecostos

Los sobrecostos son habituales en infraestructura (recuadro 5.1). En términos prácticos, los sobrecostos de un proyecto implican que los activos del

RECUADRO 5.1 SOBRECOSTOS EN INFRAESTRUCTURA: POR QUÉ EL PRECIO NUNCA ES ACERTADO

El desarrollo de proyectos de infraestructura lleva tiempo. La combinación de este hecho con información incompleta prepara el escenario para los sobrecostos. En primer lugar, puede que los contratistas tengan menos incentivos para minimizar costos a medida que los proyectos se encuentran en etapas más avanzadas porque la amenaza de reducir la plantilla y retirarse es menos creíble a medida que el proyecto progresa (Arvan y Leite, 1990; Lewis, 1985). En segundo lugar, la complejidad de los proyectos de infraestructura a menudo hace que los diseños se vuelvan imperfectos. Esta complejidad, junto con la imposibilidad de redactar contratos completos, incentiva a los contratistas para presentar costos más bajos con el fin de obtener el contrato y luego renegociar un precio más alto en el futuro (atraco) (Gauza, 2007).

La literatura señala cuatro dimensiones de los sobrecostos en los proyectos de infraestructura: técnica, económica, política y sociológica (Flyvbjerg et al., 2002, 2003, 2007, 2008, 2016). En la dimensión técnica, los elementos más importantes son los errores de previsión y los riesgos, que en los proyectos de infraestructura son complejos y difíciles de especificar (y cuantificar). La dimensión económica incluye los problemas entre principal y agente entre los funcionarios públicos que asignan los proyectos y los miembros de la sociedad que (en principio) se benefician de ellos. Los objetivos de los agentes públicos y las sociedades pueden diferir. Por lo tanto, los incentivos no siempre están alineados, y puede que la decisión de los agentes públicos no maximice el bienestar social. En tercer lugar, la competencia entre ciudades o regiones suele generar propuestas con costos subestimados, con el objetivo de ganar la oportunidad de desarrollar el proyecto en su territorio y obtener rédito político de ello. Una vez que el trabajo se adjudica a una ciudad, reasignarlo a otro territorio resulta oneroso, sobre todo una vez que la construcción ha empezado. Por último, más allá de los motivos estratégicos, hay un “optimismo en la valoración”. Esto significa que los agentes tienden a pensar que los costos, los riesgos y el tiempo de ejecución de los proyectos son menores que los reales. Existe un sesgo de sobreestimación de la propia capacidad para llevar a cabo proyectos complejos, lo que se refleja en la subestimación de costos y riesgos, y en la sobreestimación de los beneficios asociados a los proyectos (Flyvbjerg et al., 2002, 2004). El cuadro 5.1.1 resume las causas y explicaciones a partir de la categorización de Flyvbjerg.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.1 SOBRECOSTOS EN INFRAESTRUCTURA: POR QUÉ EL PRECIO NUNCA ES ACERTADO *(continuación)*

Cuadro 5.1.1 Causas y explicaciones de los sobrecostos en los proyectos de infraestructura

Explicación	Causas	Explicación	Causas
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Previsión de errores, incluidos los aumentos de precios, el diseño deficiente del proyecto y estimaciones incompletas • Cambios en cuanto al alcance • Incertidumbre • Estructura organizacional inadecuada • Proceso de toma de decisiones inadecuado • Proceso de planificación inadecuado 	Psicológica	<ul style="list-style-type: none"> • Sesgo de optimismo entre los funcionarios locales • Sesgo cognitivo de las personas • Actitudes cautelosas ante el riesgo
Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Subestimación deliberada por falta de incentivos, escasez de recursos, uso ineficiente de recursos, proceso de financiamiento especializado, mala gestión financiera/del contrato, conducta estratégica 	Política	<ul style="list-style-type: none"> • Subestimación deliberada del costo • Manipulación de pronósticos • Información privada

Fuente: Adaptado de Cantarelli et al. (2010).

proyecto se podrían construir utilizando menos recursos financieros. Sin embargo, se debe formular una advertencia, a saber: que los sobrecostos no siempre son necesariamente malos ni son el resultado de la falta de experiencia, la ineptitud o la corrupción. La construcción de infraestructura es una empresa difícil y es habitual que deban preverse sobrecostos. La inversión en infraestructura es grande, irregular (en tipo, frecuencia y tamaño de proyecto) e implica grandes riesgos en la construcción, en su mayoría relacionados con la imposibilidad de anticiparse a las contingencias. Condiciones geológicas complejas, vestigios arqueológicos, desastres naturales y limitaciones físicas y sociales (por ejemplo, procesos de reasentamiento que pueden generar conflictos legales) son algunas de las variables que provocan sobrecostos inevitables.⁸ No obstante, otros sobrecostos se pueden evitar, y su reducción o eliminación pueden traducirse en ahorros considerables.

⁸ Otras razones no técnicas de los sobrecostos podrían deberse a cambios en la tasa de inflación y del tipo de cambio. Por ejemplo, si a lo largo de la vida de un préstamo, la inflación en el país de destino aumenta más rápidamente que en el país de origen de los fondos (por ejemplo, Estados Unidos) y/o la moneda local se aprecia, los costos del proyecto en términos de dólares suben. Si estos cambios no fueron previstos, pueden elevar los costos de manera significativa. Sobre todo en el contexto de América Latina y el Caribe, estas consideraciones macroeconómicas pueden haber desempeñado un rol importante para explicar variaciones de costos en las últimas décadas.

**Cuadro 5.3 Sobrecostos en proyectos de infraestructura
(promedio entre 1927 y 2012)**

Tipo de proyecto	Sobrecostos promedio (porcentaje del valor de los proyectos)	
	América Latina y el Caribe	Resto del mundo
Represas	103	95
Vías férreas	59	40
Centrales eléctricas	36	36
Caminos	53	23
Total	48	28

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Flyvbjerg (2016).

En términos globales, los sobrecostos representan el 28% del costo total de la inversión en infraestructura (Flyvbjerg, 2016). Suelen generarse debido a información incompleta, falta de competencia y de transparencia en los procesos de licitación, escasa supervisión de los proyectos y un sesgo optimista que subestima los costos. El recuadro 5.1 muestra las principales teorías de los sobrecostos en los proyectos de infraestructura.

A partir de una muestra de 806 proyectos de todo el mundo, Flyvbjerg (2016) muestra que en América Latina y el Caribe los proyectos tienen sobrecostos mucho más altos (48%) que el proyecto promedio en el mundo (28%) (cuadro 5.3), y más altos que en América del Norte (24%) y en Europa (26%). Según Flyvbjerg y Sunstein (2016), en la región los sobrecostos han aumentado, mientras que en Asia y Europa han disminuido (no se observan tendencias estadísticamente significativas para África y Oceanía). Otras fuentes, basadas en evidencia anecdótica, señalan que en promedio el 75% de los proyectos de infraestructura de América Latina experimenta sobrecostos y el 65% sufre retrasos de entre 6 y 18 meses (Guasch, Suárez-Alemán y Trujillo, 2016).

¿Existe un *benchmark* disponible para cuantificar y comparar los sobrecostos en América Latina? Para este libro, se construyó y se analizó una base de datos novedosa sobre los sobrecostos en proyectos de infraestructura pública financiados por los BMD, que normalmente proporcionan entre el 10% y el 12% de los recursos destinados a la inversión en infraestructura pública en América Latina y el Caribe (más del 20% en las economías más pequeñas, en su mayoría de Centroamérica) (Serebrisky et al., 2015). La hipótesis de trabajo es que los proyectos financiados por los BMD incurren en menos sobrecostos que otros proyectos, dado que, en relación con los sistemas nacionales, se rigen por estándares de más alta calidad para la preparación e implementación, lo cual suele verse reflejado en estrictas condiciones relacionadas con la viabilidad, adquisiciones y supervisión. Estos proyectos también deben cumplir con rigurosos requisitos internos establecidos por los bancos. Los BMD utilizan procesos estandarizados para estimar

los costos de construcción y deben reportar los costos reales al final de la construcción. Algunos países generan información similar, pero los sistemas de reporte nacionales varían y rara vez se usan para evaluar la infraestructura. Así, los sobrecostos financiados por los BMD podrían representar un límite inferior estimado de los sobrecostos contra el cual se pueden medir los sobrecostos en la región. En pocas palabras, puede asumirse que los sobrecostos de los proyectos financiados por los BMD representan el nivel mínimo o “natural” de los sobrecostos que puede esperarse de los procesos de construcción de infraestructura. Los países podrían comparar el nivel de sobrecostos con el que se halló en este análisis para identificar posibles ganancias de eficiencia en el gasto público en infraestructura.

La muestra de 231 proyectos de infraestructura financiados en América Latina y el Caribe por el BID (83 proyectos) y el Banco Mundial (148 proyectos) entre 1985 y 2012.⁹ Abarca 142 proyectos de transporte (construcción, mantenimiento y rehabilitación de caminos); 73 de agua y saneamiento (plantas de tratamiento, mejora y ampliación de las redes de distribución), y 16 de energía (generación y transmisión).

Entre los proyectos financiados por el BID, el 82% tuvo sobrecostos. En el 5% de los casos, el país prestatario solicitó un financiamiento tradicional del BID; en el 95% restante, el costo fue asumido por contrapartes nacionales. Los sobrecostos sumaron, en promedio, un 22% del costo total de los proyectos. Por su parte, en el caso del financiamiento del Banco Mundial, los sobrecostos afectaron al 53% de los proyectos, y en el 20% de esos casos, los costos fueron cubiertos por financiamiento adicional del Banco Mundial. En promedio, los sobrecostos representaron el 17% de los costos totales de los proyectos.¹⁰ A simple vista, se puede concluir que los sobrecostos son omnipresentes, ya que aparecen en la mayoría de los proyectos. Sin embargo, cuando la magnitud y ocurrencia de los sobrecostos

⁹ La muestra del BID se distribuye de la siguiente manera: 35% de los proyectos eran en Brasil, el 7% en Colombia, el 6% en Haití, el 6% en Perú, el 6% en Uruguay y el 5% en Bolivia. El 35% restante se distribuía entre Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, y Trinidad y Tobago. La muestra del Banco Mundial se distribuye de la siguiente manera: el 26% de los proyectos implementados en Brasil, el 10% en Argentina, el 7% en Colombia, 6% en Perú, el 5% en Honduras, el 4% en Haití, y el 4% en México. El 28% restante se distribuyó entre Belice, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela.

¹⁰ Awojobi y Jenkins (2015) parecen ser los únicos investigadores que han estimado los sobrecostos en los proyectos de infraestructura del Banco Mundial. Estos autores llegaron a la conclusión de que los sobrecostos en las represas hidroeléctricas financiadas por dicha entidad ascendían al 27%.

Cuadro 5.4 Sobrecostos en proyectos de infraestructura pública financiados por el BID y el Banco Mundial, por subsector (promedio entre 1996 y 2010)

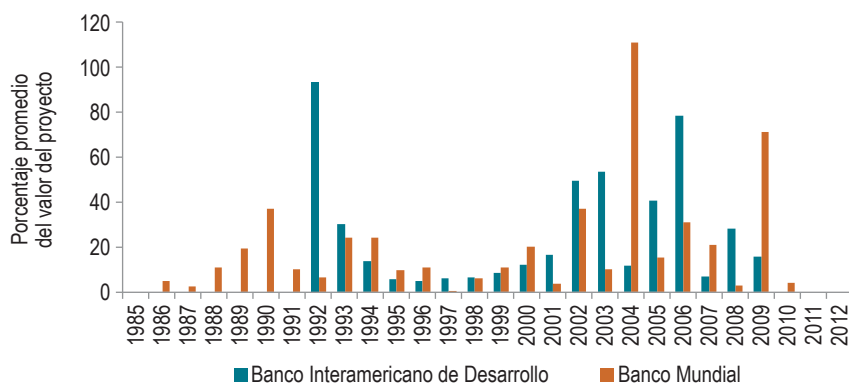
	Transporte	Energía	Agua y saneamiento
Promedio BID	23%	16%	19%
Promedio Banco Mundial	18%	9%	17%
Desviación estándar BID	33%	21%	28%
Desviación estándar Banco Mundial	38%	19%	34%
Valor máximo Banco Mundial	144%	93%	138%
Valor máximo BID	191%	47%	174%

Fuente: Cálculos propios a partir de documentos de préstamos para proyectos e informes de terminación de proyectos del BID y el Banco Mundial.

se estudia con más detalle, se observa que menos del 15% de los proyectos del BID y del Banco Mundial ostentan sobrecostos superiores al 50%, mientras que el 74% de los proyectos del BID y el 79% de los proyectos del Banco Mundial tienen sobrecostos inferiores al 20%.

Con respecto a la relación entre sobrecostos y sectores de infraestructura específicos, en promedio, los proyectos de transporte presentan sobrecostos ligeramente más altos que los de agua y saneamiento y energía (cuadro 5.4). Sin embargo, la diferencia no es estadísticamente significativa.

Los sobrecostos no parecen ser más altos en proyectos complejos como las represas, puentes o túneles, y el porcentaje de los mismos no parece disminuir a lo largo del tiempo (gráfico 5.7). De hecho, una parte importante de los proyectos con altos sobrecostos (más del 60%) se produjo a partir de 2002. En resumen, los sobrecostos no parecen variar

Gráfico 5.7 Sobrecostos en proyectos de infraestructura pública financiados por el BID y el Banco Mundial en América Latina y el Caribe

Fuente: Cálculos propios a partir de las bases de datos de proyectos del BID y el Banco Mundial.

significativamente por sector de infraestructura o tamaño del proyecto, y no hay una indicación clara de que se hayan reducido a lo largo del tiempo.

En resumen, los sobrecostos de los proyectos financiados por los BMD en América Latina y el Caribe ascienden a un promedio del 17% al 22%, cifra que es menos de la mitad del 48% estimado para todos los proyectos de infraestructura de la región. Suponiendo que los sobrecostos de los proyectos financiados por los BMD representasen un límite inferior o valor mínimo esperable para los sobrecostos de la región, el potencial para lograr una reducción considerable de sobrecostos es del orden del 26%-31%.¹¹ Dado que el gasto público en infraestructura representa alrededor del 2,5% del PIB regional, la rebaja de sobrecostos hasta el límite inferior podría tener como resultado un ahorro de costos de más del 0,65% del PIB regional.

Evitar retrasos en la construcción

A los retrasos en la construcción de infraestructura se les presta mucha menos atención que a los sobrecostos, pero pueden aumentar significativamente los costos financieros de un proyecto. Los retrasos inmovilizan el capital físico y financiero. Cuando se producen, los precios unitarios pueden elevarse, el personal calificado puede abandonar el proyecto, y las necesidades y prioridades de los beneficiarios pueden cambiar (Leurs, 2005).

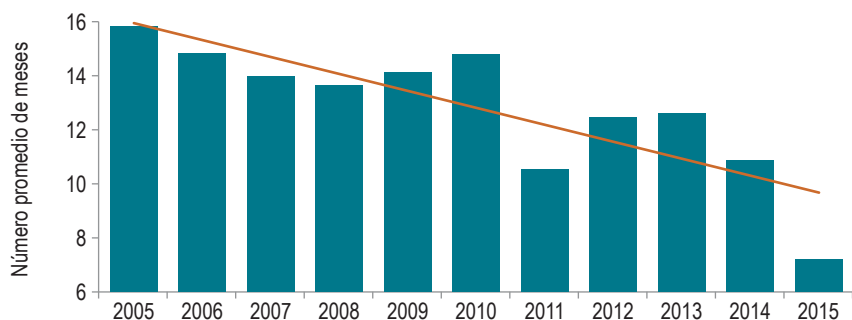
Al igual que en el caso de los sobrecostos, el análisis de los costos de los retrasos se basa en datos de proyectos financiados por los BMD. Se consideran dos tipos de retrasos: los que se producen en la autorización del comienzo de la construcción y los que tienen lugar en los desembolsos. El análisis se basa en una muestra de 317 proyectos de infraestructura del BID aprobados entre 1997 y 2016.^{12, 13}

¹¹ El supuesto en el cálculo es que los sobrecostos se reducen de un 48% (promedio regional según la literatura disponible) hasta el 17%-22% (resultado del análisis de sobrecostos en proyectos del BID y el Banco Mundial).

¹² La base de datos comenzó con 407 proyectos. Después de que se filtraran datos de valores ausentes e inconsistencias se redujo a 317. El tamaño promedio del proyecto era de US\$97 millones.

¹³ La unidad de observación abarca los desembolsos anuales del proyecto (2.152 observaciones). Para cada proyecto, hay información disponible sobre el monto desembolsado, la fecha de aprobación del proyecto, la fecha de expiración del mismo, la fecha de la firma, la fecha de elegibilidad y el monto total desembolsado o que se prevé que se desembolsará. El análisis incluye solo proyectos de inversión. Los desembolsos para préstamos de emergencia, préstamos basados en políticas y otros tipos de préstamos se gestionan de manera diferente y no suelen comprender el financiamiento de obras públicas que requieren diseñar un esquema de desembolso en el momento de la negociación del préstamo.

Gráfico 5.8 Meses transcurridos entre la aprobación y la elegibilidad de una muestra de proyectos de infraestructura financiados por el BID



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de proyectos del BID.

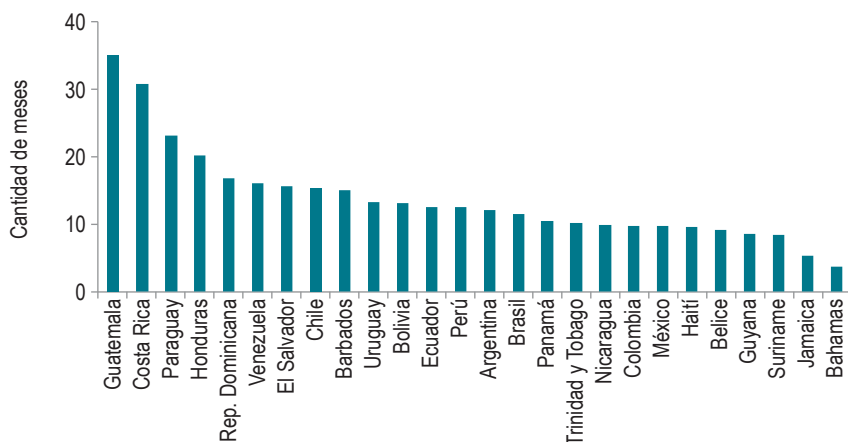
Un préstamo de inversión aprobado por un BMD está listo para ser implementado solo cuando las autoridades del país prestatario (normalmente el Poder Ejecutivo y/o Legislativo del gobierno) lo declara elegible. El gráfico 5.8 muestra que el plazo que transcurre entre la aprobación y la elegibilidad de un préstamo ha disminuido a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 2005 ascendía a 16 meses, y hacia 2015 esta brecha había disminuido a 7 meses. Dicha reducción es sin duda una buena noticia y señala que la región está agilizando el proceso para conceder las aprobaciones burocráticas necesarias para comenzar la construcción del proyecto.

Un análisis de las demoras en los proyectos de infraestructura del BID revela importantes variaciones entre los países de la región. Algunos —como Guatemala— pueden tardar hasta 35 meses entre el momento de la aprobación y la elegibilidad, mientras que otros pueden demorarse menos de un año. Los proyectos de Bahamas son los que se mueven más rápido, pues entre 2005 y 2015 ha registrado en promedio una tardanza tan solo cuatro meses entre la aprobación y la elegibilidad (gráfico 5.9).

Los retrasos para la obtención de todas las aprobaciones y trámites necesarios requeridos para comenzar la implementación de un proyecto, ¿están relacionados con la ineffectividad del gobierno o con las características institucionales de un país? Si bien la evidencia no es concluyente, parece darse una correlación negativa entre los retrasos del proyecto y los indicadores institucionales como el Índice de Efectividad del Gobierno, del Banco Mundial, y el Índice de Estado de Derecho. Esto implica que los gobiernos mejor gestionados y más efectivos tienden a tener retrasos más cortos (gráfico 5.10).

¿Cómo se comparan estos retrasos con los estándares internacionales? No es posible formular una comparación clara, porque los datos sobre los retrasos de los BMD no están fácilmente disponibles y en algunos

Gráfico 5.9 Meses transcurridos entre la aprobación y la elegibilidad de préstamos de infraestructura financiados por el BID (promedio entre 2005 y 2015)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de proyectos del BID.

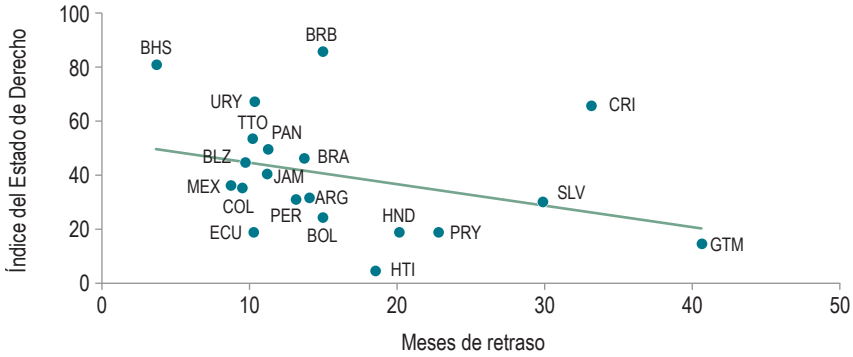
países desarrollados puede que no se generen estadísticas similares. Sin embargo, se puede recurrir a datos que identifican retrasos en la obtención de todas las aprobaciones y permisos necesarios (la mayoría relacionados con salvaguardias ambientales) para comenzar la construcción. Como era de prever, los países desarrollados tienen retrasos más cortos que los países en desarrollo (gráfico 5.11). República de Corea ostenta los retrasos más breves, pues se necesitan solo 27,5 días para completar todos los procedimientos de permisos y aprobaciones. En cambio, el retraso promedio en América Latina y el Caribe es de 181,5 días, casi un mes más que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En Barbados, el país con los peores resultados de América Latina y el Caribe, se tarda 442 días en obtener todos los permisos y aprobaciones. En términos generales, América Latina y el Caribe es la región con los peores resultados, dado que tiene los retrasos más largos.

Los retrasos no solo aumentan el costo financiero de los proyectos de infraestructura: también reducen la credibilidad política y demoran las necesarias mejoras en los servicios, y comprometen recursos que se podrían asignar a usos alternativos.

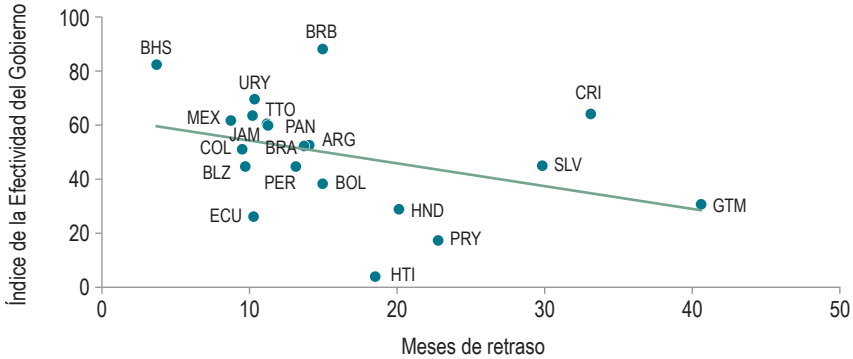
Los datos disponibles sobre los costos financieros de los retrasos son limitados, porque es sumamente difícil obtener información tanto sobre los calendarios de implementación planificados como sobre los hitos de implementación reales. Por lo tanto, la mayor parte de la evidencia disponible

Gráfico 5.10 Relación entre los retrasos en la aprobación de proyectos de infraestructura y los índices de Estado de Derecho y de Efectividad del Gobierno (promedio entre 1996 y 2015)

A. Índice del Estado de Derecho



B. Índice de Efectividad del Gobierno



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de proyectos del BID y el Índice de Efectividad del Gobierno del Banco Mundial.

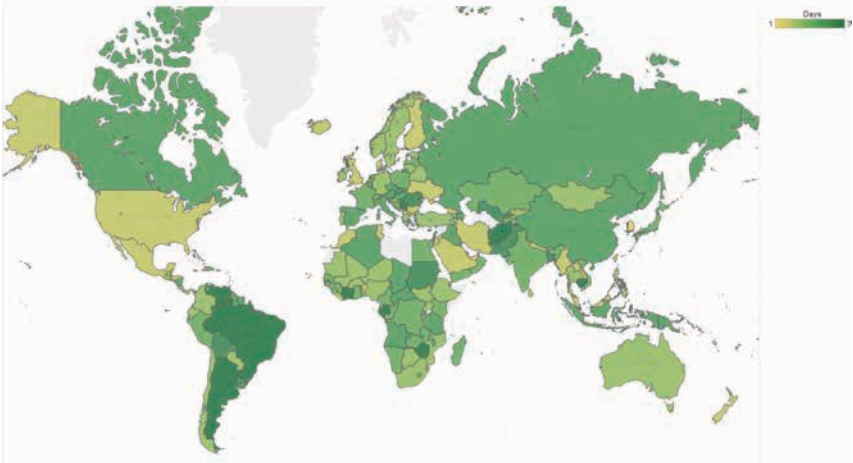
Nota: Válido para una muestra de proyectos de infraestructura financiados por el BID. Los índices del Estado de Derecho y Efectividad del Gobierno oscilan entre 0 (el valor más bajo) y 100 (el valor más alto).

sobre los costos financieros causados por demoras en la ejecución de proyectos se basa en estudios de casos y en información anecdótica.

Para comprender mejor los costos de los retrasos, se elaboró una curva de desembolso teórico por proyecto a partir de información sobre los desembolsos programados para más de 100 documentos de proyectos aprobados por el Directorio Ejecutivo del BID entre 2003 y 2016. Esta curva se compara con otra curva basada en datos sobre los desembolsos reales para 317 proyectos de infraestructura.

La línea ubicada más hacia la izquierda del gráfico 5.12 muestra los desembolsos que deberían haberse hecho, según los documentos del proyecto (es decir, la curva de desembolso teórico). Las otras líneas ilustran los

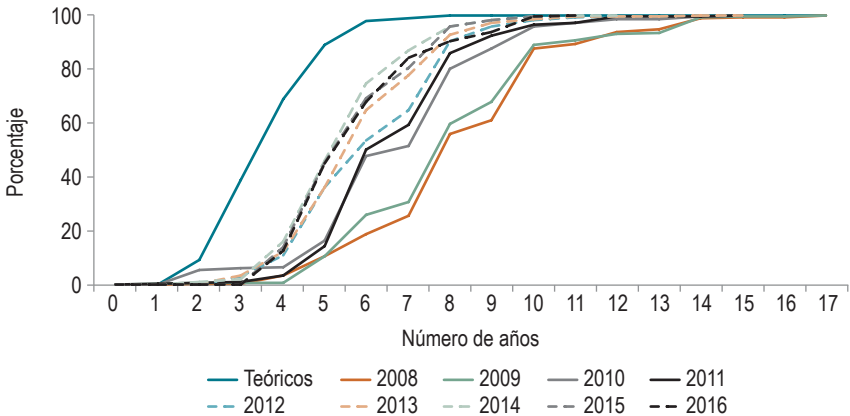
Gráfico 5.11 Días requeridos para completar todos los procedimientos de permisos y aprobaciones para proyectos de infraestructura, 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Doing Business 2016 del Banco Mundial.

desembolsos reales a lo largo de los años. Aunque el desempeño mejoró entre 2008 y 2016 —es decir, se desembolsó un mayor porcentaje de préstamos ciñéndose al calendario, lo que indica la presencia de un proceso de aprendizaje a medida que los proyectos se acercan a la curva de desembolso teórico—, los retrasos siguen existiendo y todavía hay espacio para mejoras.

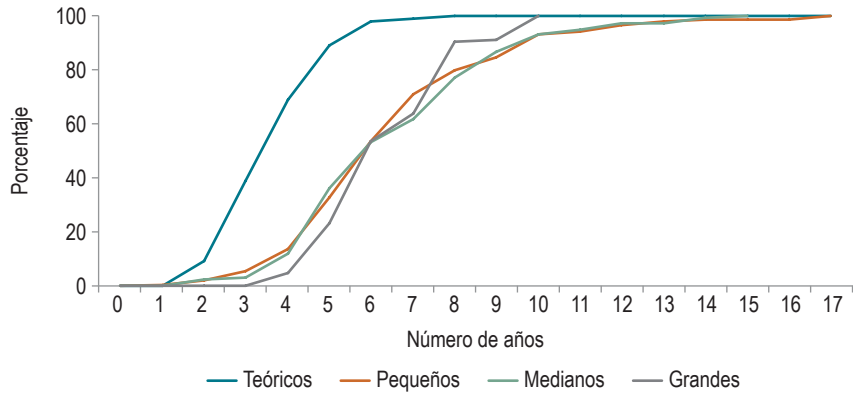
Gráfico 5.12 Desembolsos teóricos y reales acumulados de préstamos de infraestructura pública financiados por el BID (por año)



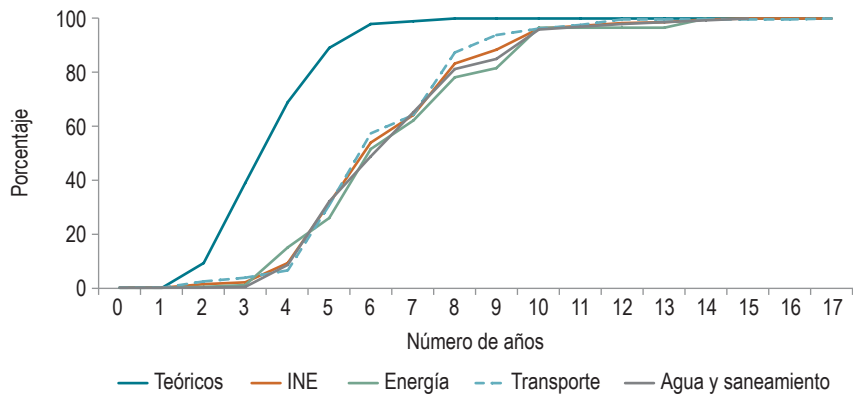
Fuente: Cálculos propios a partir de las bases de datos de proyectos del BID y el Banco Mundial.

Gráfico 5.13 Desembolsos teóricos y reales acumulados de préstamos de infraestructura pública financiados por el BID (promedio entre 2003 y 2016)

A. Curva de desembolso teórico vs. real por tamaño de proyecto



B. Curva de desembolso teórico vs. real por subsector de infraestructura

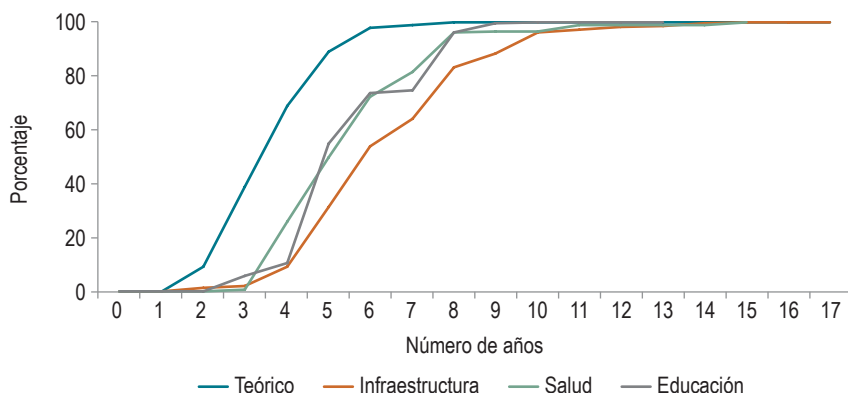


Fuente: Cálculos propios a partir de las bases de datos de proyectos del BID y el Banco Mundial.

Además, no parece haber diferencias significativas en los desembolsos por tamaño de proyecto (gráfico 5.13A) o por subsectores de infraestructura (gráfico 5.13B). Sin embargo, los desembolsos de los proyectos de infraestructura varían según los sectores (es decir, entre proyectos puramente de infraestructura y proyectos en sectores sociales como salud y educación). Como se observa en el gráfico 5.14, la brecha de desembolsos es mayor en infraestructura que en los sectores sociales.

¿Qué implica esta brecha entre las curvas teóricas y las reales? Todos estos retrasos representan ineficiencias considerables en el desembolso, ineficiencias que, a su vez, generan mayores costos. El tiempo es dinero y

Gráfico 5.14 Desembolsos teóricos y reales acumulados de préstamos financiados por el BID por sector (promedio entre 2003 y 2016)



Fuente: Cálculos propios a partir de las bases de datos de proyectos del BID y el Banco Mundial.

el desembolso atrasado podría invertirse en otros proyectos. El costo de oportunidad del dinero que no fue desembolsado según el calendario se estimó utilizando tasas de interés potenciales que se podrían percibir por el capital (inmovilizado). Se llevaron a cabo cálculos tomando en cuenta la diferencia entre la curva teórica y la curva de desembolso promedio. Los resultados suponen un proyecto de tamaño promedio (US\$100 millones) y un tiempo de implementación total de 14 años.¹⁴ Teniendo en cuenta la tasa de interés promedio del BID a lo largo del período de análisis (3,1%), las ineficiencias de los desembolsos sumarían el 10,5% de los costos del proyecto. Sin embargo, debido a la variación de la tasa de interés a lo largo del tiempo, estas ineficiencias en los desembolsos pueden oscilar entre el 2,8% y el 19,7% de los mencionados costos.¹⁵ Estos números indican que la implementación oportuna puede incrementar la eficiencia, y si los desembolsos siguen el esquema estipulado, los ahorros pueden sumar hasta un 19,7% del total del proyecto. Dado que el gasto público en infraestructura asciende a cerca del 2,5% del PIB regional, los ahorros derivados de

¹⁴ Hacia el décimo año, se desembolsa el 96%. El 4% restante representa procedimientos relacionados con el cierre.

¹⁵ Para el análisis se ha considerado la tasa de interés efectivamente cobrada por el BID, que es de entre un 0,99% (la tasa de interés histórica más baja desde 1997) y un 7,03% (la tasa de interés histórica más alta desde 1997). La tasa de interés varía a lo largo del tiempo y esto provoca variaciones en los resultados. Sin embargo, se utilizaron estas tasas de interés para obtener escenarios con límites inferiores y superiores con el fin de identificar el rango de tamaño potencial de los ahorros.

un calendario de desembolso mejorado podrían llegar hasta el 0,5% del PIB regional.¹⁶

Aprovechar al máximo los activos existentes

Según Dobbs et al. (2013), aprovechar al máximo los activos existentes podría implicar un ahorro de hasta el 40% del gasto en infraestructura (gráfico 5.3). Pero, ¿qué hay en cuanto a la mejora de la eficiencia del *stock* de infraestructura existente? Al aumentar la eficiencia de la oferta (es decir, la capacidad de los proveedores de servicios para ofrecer más servicios con los mismos activos) se podrían generar ahorros al evitarse la construcción de nueva infraestructura para responder al crecimiento de la demanda.

¿Cuán eficientes son los diferentes subsectores de infraestructura en América Latina y el Caribe? Desafortunadamente, hay pocos estudios que miden la eficiencia del desempeño de activos de infraestructura. Serebrisky et al. (2016) llegan a la conclusión de que la eficiencia técnica promedio de los puertos en la región aumentó de un 52% en 1999 a un 64% en 2009. Suárez-Alemán et al. (2016) señalan que los puertos de América Latina y el Caribe son mucho menos eficientes que los mejores puertos de China, y muestran que la participación del sector privado, una menor corrupción en el sector público, mejoras en la conectividad del transporte marítimo y la existencia de enlaces multimodales aumentan la eficiencia de los puertos en las regiones en desarrollo. A partir de información de 150 aeropuertos de todo el mundo, Serebrisky (2012) destaca que los aeropuertos de América Latina y el Caribe son menos eficientes que los de Asia y América del Norte. El autor observa que en América Latina y el Caribe la eficiencia técnica varía en gran medida, y que solo seis de los 22 aeropuertos de la región incluidos en la muestra se sitúan en la frontera de eficiencia. En promedio, los aeropuertos de la región ostentan solo un 69% de eficiencia en relación con los aeropuertos más eficientes.

Otros sectores de infraestructura, como la energía, el agua y el saneamiento, distan mucho de ser referencias eficientes. Como ejemplo, Estache, Rossi y Ruzzier (2004) llegan a la conclusión de que el sector de la electricidad en América del Sur alcanza niveles de eficiencia promedio de 76 sobre 100.

Bonifaz e Itakura (2014) analizan los servicios de las compañías de suministro de agua en América Latina y el Caribe, y advierten que las empresas del sector privado tienen mejores resultados que las empresas públicas,

¹⁶ Si, al contrario, se utilizara la diferencia entre la curva teórica y la curva real para 2014 (la más eficiente), las ineficiencias en el desembolso sumarían hasta el 6,4% de los costos del proyecto y podrían llegar al 0,16% del PIB regional.

Cuadro 5.5 Resultados de estudios seleccionados sobre la eficiencia en infraestructura

Estudio	Sector	Principales resultados	Año
Bonifaz e Itakura (2014)	Agua y saneamiento	La ineficiencia aumentó los costos un 32%.	1999–2010
Estache, Rossi y Ruzzier (2004)	Electricidad	La eficiencia fue solo de un 76% (promedio intrarregional).	1994–2000
Serebrisky (2012)	Aeropuertos	La eficiencia fue solo de un 69% (promedio intrarregional).	Promedio 2005–06
Serebrisky et al. (2016)	Puertos	En la comparación intrarregional, la eficiencia de la infraestructura de los puertos de América Latina y el Caribe era solo de un 64% (promedio intrarregional).	Promedio 2000–10
Suárez-Alemán et al. (2016)		En una comparación entre las regiones en desarrollo, la eficiencia en América Latina y el Caribe fue solo de un 55%. La eficiencia aumentó un 10% entre 2000 y 2010 (promedio intrarregional).	Promedio 2000–10

Fuente: Elaboración propia resumida de Serebrisky et al. (2017).

y que la ineficiencia está correlacionada positivamente con el tamaño de la empresa y la extensión de la red. Según sus estimaciones, la ineficiencia aumenta en un 32% los costos de infraestructura regional del agua. El cuadro 5.5 resume las conclusiones de estos estudios, y muestra que los sectores de infraestructura de la región distan mucho de ser eficientes.

En 2015 el FMI realizó un ejercicio de cálculo de la eficiencia de la inversión pública en la generación y gestión de activos de infraestructura (PIE-X, por sus siglas en inglés, Public Investment Efficiency), siguiendo una metodología de análisis envolvente de datos (DEA). A partir una muestra grande de países, se estima la relación entre el *stock* de capital público y los indicadores de calidad y acceso a los activos de infraestructura. A los países se les asignan puntuaciones de eficiencia sobre la base de su distancia de la frontera de los mejores resultados (cuanto menos eficiente sea el país, mayor será la distancia a la frontera y menor su puntuación de eficiencia PIE-X).¹⁷ Los insumos son el *stock* de capital público y el ingreso per cápita; el producto es un indicador físico agregado que comprende la cobertura de las redes de infraestructura (la extensión de la red de caminos, la producción de electricidad, el acceso al agua), la infraestructura social (número de profesores de secundaria y camas de hospital), y un indicador de la calidad de la infraestructura proveniente de la base de datos del FEM. Los resultados muestran que la brecha de eficiencia es de un 40% en los países de bajos ingresos en desarrollo, de un 27% en

¹⁷ Los valores oscilan entre 0 y 100, y este último es el valor más eficiente, que pertenece a la frontera.

los mercados emergentes y de un 13% en las economías avanzadas. Dado que los países de América Latina pertenecen a los primeros dos grupos, el estudio del FMI brinda evidencia sobre la existencia de espacio considerable para mejorar el uso de los activos existentes. Desde luego, una agregación tan compleja está sujeta a ciertos límites, pero es verdad que los resultados sugieren que queda mucho por hacer en América Latina y el Caribe para aprovechar de manera más adecuada los activos existentes.

Estas medidas agregadas tienen contrapartidas muy palpables en un conjunto de ejemplos: las pérdidas de electricidad promedio en América Latina y el Caribe ascendieron al 16% de la electricidad total producida en 2012, cifra muy superior al 6% perdido en los países de la OCDE (Jiménez, Serebrisky y Mercado, 2014). Más concretamente, los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial muestran que las pérdidas por cortes de luz en 2012 en América Latina fueron equivalentes a US\$68.000 millones,¹⁸ cifra que representa un 3,1% de las ventas, es decir casi 3,5 veces más que en los países de la OCDE, según la encuesta mencionada del Banco Mundial (2017). Pérdidas similares han sido ocasionadas por la escasez de agua y las interrupciones de su suministro. En el sector del transporte, los caminos sin pavimentar se asocian con servicios de transporte ineficientes y de baja calidad. La seguridad vial también es objeto de mayor atención como consecuencia directa de los servicios inadecuados que proporcionan los activos de infraestructura y de la deficiente regulación de las normas de tránsito. La densidad de la infraestructura del transporte en América Latina y el Caribe es baja si se tiene en cuenta su nivel de ingreso. Su densidad de caminos pavimentados es similar a la de África, y equivale a alrededor de una cuarta parte de la región inmediatamente inferior (Banco Mundial, 2017). La seguridad vial también es deficiente, y más de 100.000 personas mueren al año en accidentes de tráfico. Estos constituyen la principal causa de defunción de las personas de entre 15 y 29 años, y le cuestan a la economía de la región entre un 1% y un 3% del PIB (Serebrisky, 2014).

Los indicadores de desempeño logístico del Banco Mundial (LPI, por sus siglas en inglés, *Logistic Performance Indicators*) muestran que la región tiene malos resultados, y se sitúa cerca de África Subsahariana. Los costos logísticos son más altos que en el este de Asia y el sur de Asia, y se tarda más en exportar de América Latina y el Caribe que desde Asia del Este. Además, en 2012 las pérdidas por rotura o deterioro de la mercancía durante el transporte superaron los US\$70.000 millones (Serebrisky, 2014).

Otra fuente de preocupación es el mantenimiento. Una vez que la infraestructura se construye, los responsables de las políticas públicas a

¹⁸ Véase el enlace <http://www.enterprisesurveys.org/>.

menudo dan por sentado que esta seguirá proporcionando servicios al mismo nivel de calidad observado inmediatamente después de finalizar su construcción. Sin embargo, la infraestructura se deteriora con el tiempo. Un mantenimiento adecuado es una condición necesaria para que los activos de infraestructura proporcionen servicios compatibles con los estándares definidos cuando fueron diseñados y construidos. La depreciación de los activos de infraestructura es no lineal y no suele ser visible hasta que el mantenimiento rutinario ya no puede revertir el daño. En este punto, se requiere una rehabilitación o reconstrucción, con costos mucho más altos.

La falta de mantenimiento adecuado aumenta los costos de los proveedores de infraestructura. También impone costos operativos a sus usuarios. Por ejemplo, en el caso de los caminos, la infraestructura deteriorada se asocia con la depreciación de los vehículos, con un aumento de las horas de viaje, con un mayor consumo de combustible y con más accidentes. En el caso de la electricidad, la falta de mantenimiento aumenta las pérdidas de energía eléctrica, las interrupciones, la inestabilidad del sistema, los cortes y los incendios. El mantenimiento deficiente de la infraestructura a veces no les deja a las empresas otra opción que invertir ellas mismas en infraestructura (por ejemplo, comprando generadores) (Rioja, 2013).

Hay varios motivos que justifican el sesgo contra el mantenimiento, entre ellos: la limitación de recursos, la escasa capacidad de ejecución y la corrupción, el favoritismo y las oportunidades de búsqueda de rentas durante el proceso de licitación, lo cual crea incentivos para no ocuparse del mantenimiento. La construcción es políticamente más atractiva que el mantenimiento y los ciudadanos parecen valorar menos los proyectos de mantenimiento, mientras que la prensa se centra en los proyectos nuevos o espera hasta que se produzcan las tragedias para llamar la atención sobre el mantenimiento aplazado (Jaffe, 2015). Un mantenimiento adecuado podría ayudar a la región a aprovechar al máximo sus activos existentes. La mejora de la rendición de cuentas de los gastos en mantenimiento en las cuentas nacionales, así como en los balances de utilidades de empresas proveedoras de servicios, podría contribuir a proteger los costos de mantenimiento en épocas de restricciones fiscales.

Allanando el camino hacia un futuro más prometedor

El estado de la infraestructura en América Latina y el Caribe se sitúa muy por debajo de lo que debería para una región con su nivel de desarrollo, y las consecuencias son devastadoras: 30 millones de personas carecen de electricidad, 34 millones no tienen acceso a agua potable y 106 millones carecen de saneamiento mejorado (Serebrisky et al., 2017).

Este estado inaceptable de la infraestructura refleja a la vez un gasto insuficiente e ineficiente. La región invierte cerca del 3,5% de su PIB anual en este rubro, cifra considerablemente inferior a lo que debería invertir para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, es probable que aumentar el gasto en infraestructura sea difícil debido al menor crecimiento de la región y a la necesidad de consolidación fiscal de varias de sus economías. Por lo tanto, el foco debería centrarse no solo en combatir el sesgo en contra de la inversión pública en los presupuestos del gobierno, tema que se aborda en los capítulos 2 y 10, sino también en aumentar la eficiencia de las inversiones en infraestructura.

Los beneficios estimados derivados de un incremento de la eficiencia son considerables. Proviene de tres grandes fuentes: mejorar la selección de proyectos y optimizar las carteras de infraestructura, mejorar el ciclo de construcción de infraestructura reduciendo los sobrecostos y retrasos, y aprovechar al máximo los activos existentes.

Las conclusiones prácticas de este capítulo son las siguientes:

- Los sobrecostos de los proyectos financiados por los BMD en América Latina y el Caribe alcanzan un promedio del 17%-22%, cifra que equivale a menos de la mitad del 48% estimado para todos los proyectos de infraestructura de la región. La reducción de sobrecostos hasta este nivel más bajo podría tener como resultado un ahorro superior al 0,65% del PIB regional. Dado que los sobrecostos son endémicos en la construcción de infraestructura, recientemente se han desarrollado diversos instrumentos para ayudar a los gobiernos a mejorar el cálculo del costo y la ejecución de proyectos, y ahora deben ser implementados.¹⁹
- Se calcula que no realizar los desembolsos a tiempo puede añadir un 10,5% a los costos del proyecto. Si se eliminaran esos costos se puede ahorrar hasta el 0,5% del PIB regional.
- Los niveles de eficiencia de los sectores de infraestructura (transporte, energía, agua y saneamiento) de la región son bajos. Aumentar la eficiencia requiere adoptar medidas en diversos frentes, entre ellos: mejorar la gobernanza corporativa y regulatoria, y proporcionar incentivos para reservar fondos y blindarlos para gastos en mantenimiento.

¹⁹ Cabe citar como ejemplo una guía práctica elaborada por el BID en 2016 para generar estimaciones de costos precisos y realizar un seguimiento de los mismos a lo largo de la construcción. Véase Monteverde, Pereyra y Pérez (2016).

En este capítulo se han presentado estimaciones de los aumentos de eficiencia en la inversión pública que, sumados, se acercan al 1% del PIB. Se trata de una cifra considerable, dado que representa más del 30% de la inversión pública en infraestructura en América Latina y el Caribe.

Para aumentar la eficiencia de la inversión pública en la región, entre las recomendaciones más urgentes para las políticas públicas se incluyen las siguientes:

1. Mejorar las instituciones y procesos para desarrollar una práctica de evaluación de proyectos *ex ante* y *ex post*. La región ha realizado importantes esfuerzos al crear los SNIP. Sin embargo, no todos los países los han implementado y, en algunos que sí lo han hecho, varios proyectos evitan dichos sistemas. Recientemente países desarrollados como Australia y Reino Unido han establecido instituciones para mejorar el análisis de costo-beneficio, la selección de proyectos y el monitoreo de los mismos, esfuerzo que América Latina y el Caribe haría bien en emprender.
2. Los países de la región no elaboran planes de infraestructura nacionales integrales. Los planes suelen ser específicos por sector, y desconocen los vínculos y las interdependencias de los sistemas de infraestructura. Es frecuente en la región que cada nueva administración idee nuevos planes de infraestructura, que en muchos casos no son consistentes con planes anteriores. La región necesita planes de infraestructura que sean el resultado de ejercicios de creación de consenso.
3. Habida cuenta de que los sobrecostos son un resultado natural de la construcción de infraestructura, recientemente se han desarrollado diversos instrumentos para ayudar a los gobiernos a mejorar el cálculo de costos. El uso de estos instrumentos debería acompañarse de esfuerzos constantes para: i) aumentar la transparencia de los procesos de contratación y ii) trabajar estrechamente con reguladores y agencias de la competencia de modo de promover la competencia en el diseño de los contratos y los procesos de licitación.
4. América Latina y el Caribe ocupa un lugar bajo en los *rankings* que miden el tiempo que se tarda en completar todos los procedimientos de permisos y aprobación para los proyectos de infraestructura. Sin comprometer la necesidad de cumplir con estándares sociales y ambientales rigurosos, la región puede sin duda mejorar, y una de las medidas posibles para lograrlo es la creación de una ventanilla única para la aprobación de permisos.

6 El gasto en educación: cuando cada centavo cuenta

En las últimas décadas el gasto en educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe ha aumentado de manera considerable. Desde el año 2000 el gasto público por alumno ha crecido en términos reales casi un 80% en el caso del nivel primario y casi un 45% en el caso del secundario, y ha superado los US\$2.000 por alumno por año en ambos niveles.¹ Estas tasas de crecimiento representan más del doble del gasto en la escuela primaria y cuatro veces el gasto en la escuela secundaria a lo largo del mismo período en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este incremento se ha producido en un entorno macroeconómico favorable, caracterizado por un ingreso per cápita más alto, tasas de pobreza más bajas y una disminución de la desigualdad socioeconómica, todo en el contexto de una mayor focalización en la educación (véase el cuadro 6.1). Entre 1995 y 2013 la inversión en educación aumentó del 3,6% al 5,3% del producto interno bruto (PIB) en América Latina y el Caribe.

Afortunadamente, las inversiones han dado sus frutos bajo la forma de una mejor prestación de servicios. Entre 2000 y 2014 la razón docente/alumnos disminuyó de 24,4 a 17,3, lo cual implica que el tamaño de la clase es cada vez más pequeño.² La infraestructura escolar también está mejorando. Un indicador habitual de la inversión en instalaciones escolares es la disponibilidad de computadoras por alumno. Según datos del

¹ Las tasas de aumento del gasto se calcularon utilizando dólares constantes de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo (PPA) y datos recopilados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

² En algunos países, como El Salvador, Jamaica y Uruguay, el menor tamaño de las clases también puede deberse a un cambio demográfico, porque la población de entre 5 y 14 años ha disminuido desde 2000. En estos casos puede que el cuerpo docente no se esté ajustando a los cambios demográficos, lo que resulta en clases de tamaño más pequeño.

Cuadro 6.1 Indicadores de educación en América Latina y el Caribe y la OCDE

Indicador	América Latina y el Caribe			OCDE		
	1999–2001	2013–2015	Var. porcentual o var. pp	1999–2001	2013–2015	Var. porcentual o var. pp
Gastos						
Primario	\$1.202	\$2.191	82,2%	\$5.986	\$8.215	37,2%
Secundario	\$1.480	\$2.137	44,4%	\$7.623	\$8.251	8,2%
Contexto						
Población entre 5 y 14 años	256.000.000	281.000.000	9,8%	470.000.000	502.000.000	6,8%
PIB per cápita	\$11.036	\$11.748	6,5%	\$32.627	\$39.097	19,8%
Ingresos tributarios	18,9	17,5	-1,4	20,2	19,9	-0,3
Índice de Gini	53,4	47,6	-5,8	32,5	31,7	-0,8
Insumos						
Razón docente/alumnos	24,4	17,3	-29,2%	16,3	13,7	-16,0%
Número de computadoras por alumnos en grado modal	3,0	58,0	55,0	8,6	94,2	85,6
Productos						
Deserción escolar acumulada hasta el último año de la escuela primaria	22,0	12,3	-9,8	2,3	2,3	0,0
Adolescentes que abandonan la escuela (porcentaje en edad de secundaria básica)	15,2	9,6	-5,6	3,9	1,5	-2,4
Repetidores	6,6	4,4	-2,2	1,3	1,5	0,2
Matemáticas PISA	356,4	391,6	9,9%	498,2	491,9	-1,3%
Comprensión lectora PISA	394,2	416,8	5,7%	497,8	494,0	-0,7%
Ciencias PISA	387,3	407,9	5,3%	497,1	495,1	-0,4%

Fuente: Cálculos propios sobre la base del Instituto de Estadística de la UNESCO (<http://data.uis.unesco.org>) para los indicadores de gasto; Banco Mundial para contexto e indicadores de productos excluidas las puntuaciones de PISA; y PISA 2000–15 para insumos y puntuaciones de PISA.

Notas: Var. porcentual corresponde a la variación porcentual (entre promedios de 1999–2001 y 2013–15) mientras que var. pp representa la variación en puntos porcentuales (resta de los dos porcentajes). El símbolo % junto al número muestra la variación porcentual; cuando este símbolo no se presenta la variación es en puntos porcentuales.

Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés),³ en América Latina y el Caribe la tasa de computadoras por alumno aumentó 20 veces entre 2000 y 2015.⁴ Aun así, de acuerdo

³ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) es un estudio trienal que se lleva a cabo desde 2000 y consiste en una prueba que se toma a alumnos de 15 años de diferentes países en ciencias, comprensión lectora y matemáticas.

⁴ Este cálculo se basa en los países de América Latina y el Caribe que participaron de las ediciones de 2000 y 2015: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

con un estudio reciente basado en datos del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE),⁵ la infraestructura educativa sigue siendo insuficiente y desigual a pesar de los avances que se han hecho a lo largo de la última década (Duarte, Jaureguiberry y Racimo, 2017).

El desempeño de los sistemas escolares de la región también está mejorando. Los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran que el porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años que completaron la escuela primaria subió de un 86,9% a un 92,4% entre 2000 y 2015. Además, según el PISA, el aprendizaje de los alumnos ha progresado en la región. En términos generales, entre 2000 y 2015 los puntajes de matemáticas, lectura y ciencias subieron casi un 10%, un 6% y un 5%, respectivamente. En concreto, PISA muestra que el aprendizaje está mejorando en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.⁶

Estos datos sugieren que el aumento del gasto puede haber sido efectivo para optimizar los servicios escolares y los resultados educativos. Sin embargo, si bien en la región el gasto por alumno está aumentando a una tasa comparativamente más alta, los gobiernos de América Latina y el Caribe, en promedio, aún solo asignan un cuarto del monto que los países de la OCDE gastan por alumno y tienen resultados educativos mucho más bajos. Más específicamente, en PISA 2015 cerca del 15% de los alumnos de 15 años de la OCDE logró un aprendizaje avanzado en ciencias, matemáticas o comprensión lectora, mientras que en la región las cifras de resultados equivalentes ascendían a menos del 1,5% de los alumnos. Para que los países de América Latina y el Caribe alcancen los niveles de desempeño de los más desarrollados, la inversión en educación tiene que seguir creciendo. Aunque el nivel de recursos financieros es fundamental —y hay quienes han sugerido un umbral de gasto mínimo por alumno para que un país sea capaz de tener una calidad mínima de servicio—,⁷ cada vez hay más consenso entre los académicos acerca de que, además de tener un umbral de gasto mínimo, saber cómo se gasta es mucho más

⁵ El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) es un análisis del aprendizaje de matemáticas, lectura, escritura y ciencias en tercer y sexto grados de la escuela primaria. Las pruebas se llevaron a cabo en 2013 en 15 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁶ De la misma manera, el TERCE muestra que entre 2006 y 2013 la mayoría de los países participantes mejoró sus resultados de aprendizaje. Por ejemplo, el aprendizaje de matemáticas en tercer grado avanzó en todos los países excepto Paraguay. Es decir, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay mejoraron sus puntajes en matemáticas.

⁷ Por ejemplo, Vegas y Coffin (2015) estiman que este umbral es de US\$8.000 por alumno al año según PPA.

importante que saber cuánto. Desembolsar más dinero no es necesariamente importante, o incluso viable. La clave está en hacer valer ese gasto.

Eficiencia y equidad en la escuela

Antes de aumentar la inversión en educación, es crucial conocer la eficiencia en el uso de los recursos con el fin de justificar inversiones futuras (Psacharopoulos, 1996). Por un lado, esto significa invertir dinero en la educación pública, que es donde más beneficiará a la sociedad (eficiencia asignativa). Por otro lado, también implica asegurar que el sistema educativo de cada país haga el mejor uso posible de los recursos disponibles (eficiencia técnica) (Bessent y Bessent, 1980).

Sin embargo, no solo hay que atender a la eficiencia del gasto: también cabe enfocarse en la equidad de su distribución. Desde la Declaración de Derechos Humanos de 1948, la educación ha sido reconocida como un derecho que debe disfrutarse sobre la base de la igualdad de oportunidades (UNICEF/UNESCO, 2007). De acuerdo con este concepto, la literatura sobre financiamiento escolar sugiere que la equidad en la asignación de recursos implica la ausencia de relación entre la riqueza de la comunidad escolar y el financiamiento de una escuela, igual trato para los alumnos con antecedentes similares, programas compensatorios para abordar las disparidades sociales e igualdad de oportunidades educativas (BenDavid-Hadar, 2016).

Eficiencia educativa: dos caras de la misma moneda

¿Cómo se compara la eficiencia de los sistemas escolares de los países de América Latina con los de otras regiones? ¿Cuáles son los desafíos en la manera de invertir los recursos destinados a educación? Estas preguntas se pueden abordar en términos de los dos tipos de eficiencia más estudiados, a saber: la eficiencia asignativa y la eficiencia técnica (Haelermans y Ruggiero, 2013). Si bien aquí se tratarán ambos tipos, el análisis se centrará en la eficiencia técnica, debido a las limitaciones de datos.⁸

⁸ La mejor manera de analizar si los recursos destinados a educación se asignan de forma eficiente es estimar y comparar los *retornos sociales* asociados con las inversiones en diferentes niveles educativos. Sin embargo, no hay datos comparables entre países para llevar a cabo este tipo de análisis que incluye la educación preprimaria, primaria, secundaria y terciaria. Montenegro y Patrinos (2014) calculan los *retornos privados* de la educación utilizando datos comparables de 139 economías con un total de 819 encuestas de hogares armonizadas. Desafortunadamente, este trabajo de datos único e intensivo excluye el nivel preprimario y no tiene en cuenta los beneficios sociales.

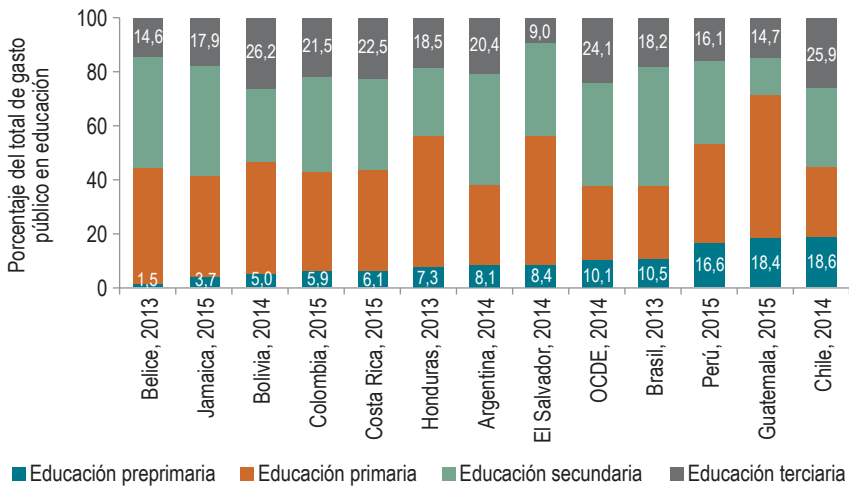
Más por menos: inversiones inteligentes

En el contexto del financiamiento de la educación, la eficiencia asignativa se logra cuando los fondos se distribuyen de la manera más socialmente eficiente en diferentes niveles educativos. Aunque en el campo de la investigación no hay consenso sobre cómo se deberían distribuir los recursos educacionales según nivel, priorizar el financiamiento de la educación pública en la etapa preescolar (0 a 5 años) parece arrojar los retornos sociales más altos (Heckman, 2012). Las experiencias tempranas suelen tener efectos persistentes y significativos en una amplia gama de importantes resultados de la vida adulta (Berlinski y Schady, 2015). Además, las inversiones que se realizan en los primeros años del desarrollo infantil pueden aumentar el retorno de las inversiones realizadas más tarde en la vida (Cunha y Heckman, 2007).

A pesar de esta evidencia, el debate sobre la asignación del gasto en diferentes niveles educativos persiste. Por ejemplo, un estudio de Mingat y Tan (1996) sugiere que el foco de las inversiones educativas debería depender del nivel de ingreso del país. Concretamente, los países de bajo ingreso se benefician más de las inversiones dirigidas a ampliar la educación primaria, mientras que en los países de ingreso medio los retornos sociales más elevados provienen de las inversiones para expandir la educación secundaria, y en los de ingreso alto lo que rinde los mayores retornos es invertir para ampliar la cobertura del nivel superior.

Las dos perspectivas presentadas anteriormente implican diferentes enfoques de políticas públicas. Por un lado, focalizar las inversiones educativas en los primeros años puede resultar costo-efectivo, ya que permitiría ahorrar en futuras inversiones al aumentar la facilidad con que las personas aprenden nuevas habilidades como adolescentes o adultos, y de esta forma incrementar la productividad laboral de la economía. Por otro lado, desde una perspectiva macro, quizá los países más pobres tengan que comenzar a invertir para mejorar las condiciones básicas de su sistema escolar antes que aumentar las inversiones en educación preescolar o postsecundaria. Las dos perspectivas se complementan mutuamente y contribuyen a explicar las distintas combinaciones que los países utilizan para asignar sus recursos destinados a educación.

El gráfico 6.1 muestra datos de la UNESCO sobre la asignación del gasto público por nivel educativo en los países de América Latina y el Caribe y, como referencia, también en los países de la OCDE. Los datos sugieren que la mayoría de los países de la región no está centrando sus inversiones en el nivel preescolar. Solo tres de los 12 países con datos disponibles asignan un porcentaje mucho mayor de sus fondos educativos al nivel preprimario que el promedio de la OCDE (Chile, Guatemala y Perú). Además, los países

Gráfico 6.1 Composición del gasto público en educación por nivel educativo

Fuente: Cálculos propios sobre la base del Instituto de Estadística de la UNESCO (<http://data.uis.unesco.org>).

de ingresos más altos tienden a invertir más en el nivel terciario, siendo que cuatro de los cinco países con el ingreso más elevado (Chile, Argentina, Costa Rica y Colombia) invierten más del 20% de sus fondos de educación en este nivel. La excepción es Brasil, que gasta un 18% en la educación superior, 6 puntos porcentuales menos que el promedio de la OCDE. Del mismo modo, cuatro de los cinco países de ingresos más bajos (Honduras, Guatemala, Belice y Jamaica) invierten menos del 20% de sus fondos para educación en el nivel posterior al secundario. En este caso, la excepción es Bolivia, que destina el 26% del gasto a la educación terciaria.

Eficiencia técnica: misma inversión, mejores resultados

La eficiencia técnica examina el uso eficiente de los recursos una vez que han sido asignados (De Witte y López-Torres, 2017). Dada la disponibilidad de datos, este análisis se centra en el nivel de la escuela utilizando la base de datos de PISA 2015. En el estudio PISA 2015 se evaluó el aprendizaje de unos 540.000 alumnos, en representación de los casi 29 millones de alumnos de 15 años que estaban matriculados en las escuelas de los 72 sistemas participantes. El foco del estudio se centró en ciencias, mientras que la comprensión lectora, las matemáticas y la solución colaborativa de problemas se constituyeron como los dominios secundarios. Los directores también completaron un cuestionario con información sobre el sistema escolar, el entorno de aprendizaje y la disponibilidad de recursos en el ámbito de la escuela (OCDE, 2016b).

La base de datos original de PISA se construyó a nivel de los alumnos, pero los datos fueron agregados para llevar a cabo el análisis a nivel de la escuela utilizando solo información de las instituciones beneficiarias de fondos públicos.⁹

La eficiencia técnica se puede medir asumiendo que las escuelas transforman los insumos en productos mediante un proceso de producción (Worthington, 2001; Rice y Schwartz, 2015). Para medir la eficiencia escolar promedio de cada sistema educativo que participó en PISA 2015, se comienza por analizar el concepto de productividad en la educación (por ejemplo, Hanushek, 1979). En la producción, la “productividad media” se suele definir y medir como la cantidad de producto producido por unidad de insumo.¹⁰ Este concepto aparentemente claro es mucho más complejo cuando se aplica a la educación (Rice y Schwartz, 2015). No hay un acuerdo general sobre los objetivos fundamentales de la educación pública. Si bien las pruebas estandarizadas que miden el aprendizaje de matemáticas, lengua y ciencias son las métricas más habituales para evaluar la eficiencia en dicho campo, numerosos investigadores y responsables de políticas públicas plantean que también deberían considerarse otros productos, como la responsabilidad cívica, la conciencia cultural y la movilidad social y económica (Brighthouse et al., 2018).

El debate a propósito de los insumos que generan los productos deseados en educación continúa. La función de producción de la educación suele centrarse en los insumos que producen aprendizaje. Hay un acuerdo relativo que indica que la infraestructura adecuada, el tamaño de la clase, y los salarios y las calificaciones docentes son factores determinantes clave del gasto en educación. Sin embargo, existe menos consenso en cuanto al nivel óptimo de la inversión en cada insumo escolar o a las circunstancias bajo las cuales un determinado insumo es más efectivo para producir el aprendizaje de los alumnos (Rice y Schwartz, 2015). Además, el aprendizaje medido por las puntuaciones en las pruebas estandarizadas refleja no solo el impacto potencial de los insumos educativos sino también la influencia de las familias y comunidades de los alumnos.

Por lo tanto, la literatura ha dividido los insumos en dos categorías: i) discrecionales y ii) no discrecionales. Los insumos discrecionales son factores bajo el control del sistema educativo, y pueden definirse como insumos físicos, tales como la formación de los maestros, el tamaño de la clase, la calidad de la

⁹ Las escuelas que no recibieron fondos públicos fueron excluidas del análisis. Se incluyen todas las escuelas públicas y privadas para las cuales las contribuciones de los fondos públicos representan más del 0% del financiamiento total, según los directores de escuela.

¹⁰ Este análisis utiliza un método no paramétrico conocido como análisis envolvente de datos de orden m. Para más detalles, véanse Cazals, Florens y Simar (2002) y Tauchmann (2012).

infraestructura y otros recursos que se encuentran en la escuela. También se pueden expresar en términos de gasto. Sin embargo, una deficiencia de esta definición es que las disparidades de gasto en los distintos países pueden reflejar diferencias en la disponibilidad de insumos, como el poder de negociación de los docentes. Los insumos no discrecionales son los insumos ambientales que no están sujetos al control directo del sistema educativo. Los factores ambientales más importantes abarcan el estatus socioeconómico de la familia y la habilidad innata de los alumnos (Sutherland, Price y Gonand, 2009).

La elección de productos e insumos se basa en el trabajo de De Witte y López-Torres (2017). La puntuación de PISA en ciencias es usada como el producto, ya que es el foco de la evaluación de 2015. En relación con los insumos, se utilizan los insumos físicos en lugar del gasto por alumno. Los resultados de eficiencia que emplean este último como insumo serían difíciles de interpretar porque reflejarían a la vez ineficiencias potenciales y diferencias en la provisión de costos entre los países (Afonso y St. Aubyn, 2006). En seis de los siete estudios transnacionales revisados que estiman la eficiencia técnica de escuelas ubicadas en distintos países, se observa que los insumos físicos usados son los siguientes: razón docente/alumnos, disponibilidad de computadoras y estatus socioeconómico de los alumnos.^{11,12,13}

¹¹ El índice fue creado por el estudio PISA a partir de las siguientes variables: el Índice Socioeconómico Internacional de Estatus Ocupacional (ISEI, por sus siglas en inglés); el nivel más alto de educación de los padres del alumno, convertido en años de escolaridad; el índice PISA de riqueza de la familia; el índice PISA de recursos educacionales del hogar, y el índice PISA de posesiones en relación con la cultura “clásica” del hogar familiar, como obras de literatura, poesía y arte clásico (por ejemplo, cuadros). Véase <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5401>.

¹² Aunque para este análisis se siguió de cerca la literatura para seleccionar los insumos, podría haber contemplado otros insumos distintos. Por ejemplo, la calidad del docente, la calidad de la infraestructura, las horas dedicadas a la enseñanza en la escuela, y las horas de enseñanza fuera de la misma pueden ser insumos que se omiten en el análisis debido a limitaciones de datos de varios países. Algunos ejercicios calculan los niveles de eficiencia incluyendo el porcentaje de docentes que tienen un master como indicador aproximado de su calidad. Sin embargo, estos resultados no se recogieron en función del debate a propósito de si contar con un master es una buena *proxy* de la calidad de los docentes (Ladd y Sorensen, 2015). En el caso de la infraestructura, una variable reportada por los directores en el estudio PISA son las carencias de infraestructura física, pero las respuestas dependen de lo que el director considere infraestructura física inadecuada o de mala calidad. Por lo tanto, esta variable no se incluye en el análisis. En relación con las horas dentro y fuera de la escuela, los alumnos informan sobre los minutos a la semana que estudian fuera y las horas de aprendizaje en la propia escuela. Sin embargo, esta información no está disponible en varios países, de modo que no fue incluida como insumo.

¹³ Unos 66 países que participaron en PISA 2015 tienen información de todos estos insumos. Estos países se utilizan en el análisis.

La razón docente/alumnos puede considerarse un indicador aproximado de la cantidad de recursos humanos (maestros); el número de computadoras por alumno (en una clase representativa en cada escuela) se utiliza como una medida indirecta de las instalaciones escolares, y el estatus socioeconómico es un control por los antecedentes del alumno.¹⁴

Los productos y los insumos a nivel de la escuela se utilizaron para identificar escuelas ineficientes (por debajo del umbral), escuelas eficientes (en el umbral) y escuelas muy eficientes (por encima de la frontera). El método descrito anteriormente asigna una puntuación de eficiencia a cada escuela. Cuando esta puntuación es inferior a 1, significa que la escuela podría organizar y utilizar sus insumos de manera más eficiente. Si la puntuación es igual a 1, quiere decir que la escuela se sitúa en la frontera, y si la puntuación es superior a 1, la escuela es *muy eficiente*, dados sus insumos.

La puntuación media de eficiencia por país se recoge en el gráfico 6.2, junto con las escuelas situadas en los percentiles 10º y 90º en cada sistema. Siete de los ocho sistemas más eficientes se encuentran en Asia del Este,¹⁵ y los países menos eficientes tienden a ser los de América Latina, Asia Occidental, África y el Sudeste de Europa.

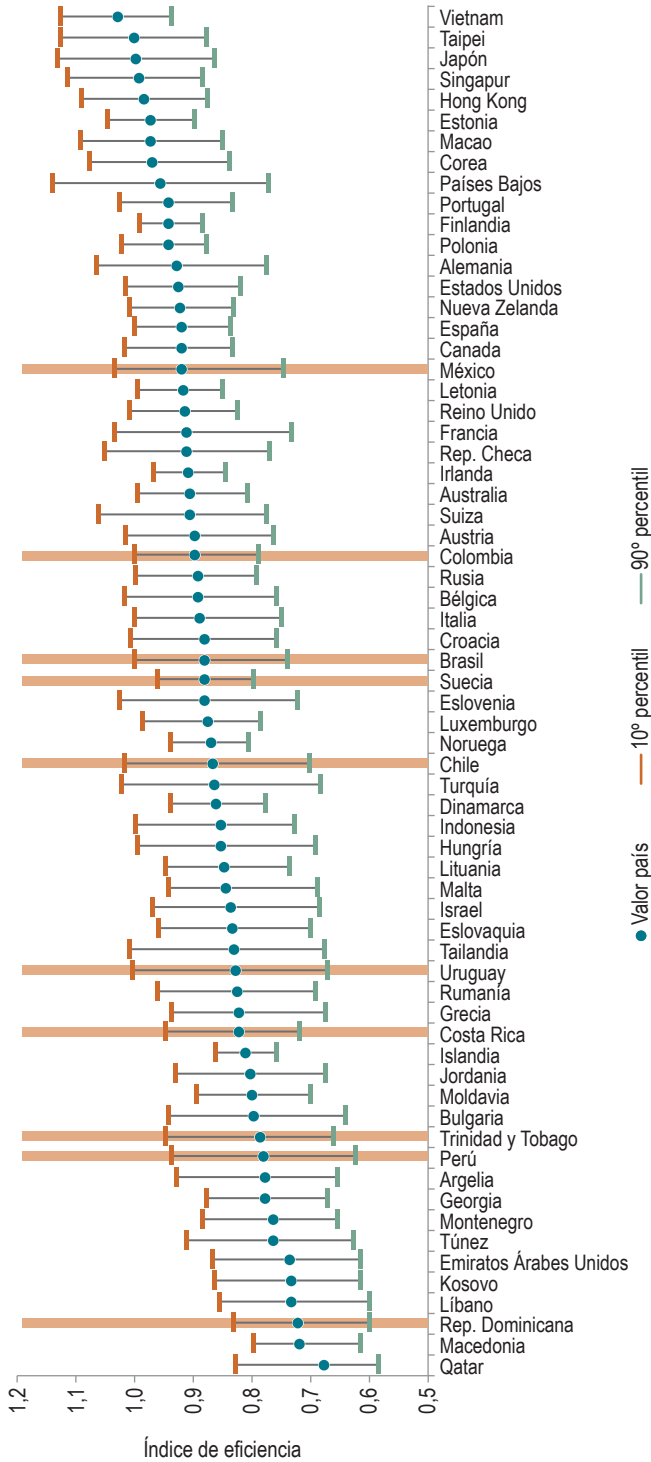
En América Latina y el Caribe, los resultados indican que el 90,2% de las escuelas se encuentran por debajo del umbral y podrían mejorar su nivel de eficiencia en un promedio de 17,3% reasignando los insumos educativos. Estos valores son del 86,8% y del 12,5% para los países de la OCDE, respectivamente.

Los resultados señalados ostentan amplias variaciones según los países. Mientras que todas las escuelas de República Dominicana y el 98% de

¹⁴ También se puede pensar en el estatus socioeconómico de los alumnos como un indicador aproximado de la calidad del maestro, dado que la investigación muestra que los docentes de mayor calidad tienden a trabajar en escuelas con una proporción más alta de alumnos aventajados (Lankford, Loeb y Wyckoff, 2002; Jackson, 2009; Bonesrønning, Falch y Strøm, 2005). Sin embargo, la evidencia sugiere que quizás esto no ocurra en todos los sistemas educativos. Por ejemplo, la investigación sobre República de Corea muestra que la distribución de los maestros calificados está sesgada hacia los niños desfavorecidos (Luschei, Chudga y Rew, 2013). Es probable que esto se deba a la política obligatoria de rotación docente que tiene el país.

¹⁵ En Asia del Este, el fenómeno de la “educación a la sombra”, es decir, las clases particulares adicionales por una cuota para alumnos que ya están en el sistema educativo público es una práctica generalizada. Por ejemplo, en República de Corea más del 80% de los alumnos de las escuelas primarias recibieron una tutoría privada complementaria. En Hong Kong y en Japón más del 70% de los alumnos de secundaria también tuvieron una tutoría privada (Bray y Kwo, 2014). Debido a la falta de datos sobre esta práctica a nivel de la escuela, en los cálculos de eficiencia de este capítulo no se aborda ese aspecto. Por lo tanto, los altos niveles de eficiencia de los países del Asia del Este podrían estar sobreestimados.

Gráfico 6.2 Índice de eficiencia calculado a nivel de escuela, 2015



Fuente: Cálculos propios sobre la base de PISA 2015.

Nota: Las barras más sobresalientes representan a los países de América Latina y el Caribe y la línea punteada representa la mediana de la muestra cuando se ordena por nivel de eficiencia.

las de Costa Rica, Perú y Trinidad y Tobago se sitúan por debajo del umbral, la proporción de escuelas mexicanas ineficientes es significativamente menor (71%). Para otros países de América Latina y el Caribe, la proporción de escuelas por debajo del umbral se ubica en torno al 90% (Brasil, Chile, Colombia y Uruguay).

La medida en que estas escuelas por debajo del umbral pueden mejorar también varía según el país. En República Dominicana las escuelas podrían mejorar un 28% su productividad reorganizando sus insumos sin tener que aumentarlos; en Perú y en Trinidad y Tobago, un 22%; en Uruguay, un 20%; en Costa Rica, un 18%; en Chile, un 16%; en Brasil, un 14%, y en México y Colombia, un 12%.

En sistemas altamente eficientes, como los de Vietnam, Japón y Estonia, el porcentaje de escuelas por debajo del umbral es mucho menor (32%, 52% y 70%, respectivamente) y el grado de mejoría que podrían alcanzar con los mismos insumos también lo es (5%, 9% y 6%).

El número de países de América Latina que participa de las pruebas PISA es relativamente bajo: solo nueve países de la región tenían puntuaciones PISA disponibles para este análisis. Resulta difícil saber cuán bien funcionan los sistemas educativos cuando hay escasa información disponible sobre el rendimiento de los alumnos y de la escuela.

Los resultados anteriores muestran que en América Latina y el Caribe los niveles de eficiencia varían según los países. Así, México y Colombia parecen estar funcionando relativamente bien (de acuerdo con el monto de los recursos asignados a la educación), con niveles de eficiencia superiores a la media, mientras que República Dominicana, Perú, Trinidad y Tobago y Costa Rica se hallan por debajo de la media. Por último, Brasil y Chile se ubican cerca de la media. Debe señalarse que ser más eficiente no significa necesariamente que los resultados (es decir, los productos) sean mejores, sino más bien que, dada la cantidad de recursos disponibles, un país en particular se encuentra más cerca del umbral de eficiencia.

La equidad educativa

Si bien la eficiencia es un aspecto fundamental en los debates sobre la reforma de la política educativa, a la mayoría de los gobiernos también le preocupa la equidad de sus sistemas escolares. Los sistemas educativos que distribuyen los recursos del país y de la escuela de manera más equilibrada tienden a tener mejores resultados académicos (véase Chiu, 2010). Por lo tanto, en América Latina y el Caribe, con sus altos niveles de desigualdad del ingreso y malos resultados académicos, la equidad educativa se ha convertido en un tema clave de política pública.

El diseño de un sistema de educación equitativo, en el que los resultados no dependan de factores que generan desventajas educativas, apuntaría a distribuir de manera equitativa los insumos, procesos y productos entre todos los participantes (Kelly, 2012). La literatura sobre financiamiento de la educación ha definido cinco criterios de equidad en la asignación de recursos: i) neutralidad: minimizar el vínculo entre la riqueza de las comunidades escolares y el financiamiento de las escuelas; ii) equidad horizontal: los alumnos que son iguales deberían recibir el mismo trato; iii) equidad vertical: algunos grupos de alumnos necesitan más recursos que otros para lograr la equidad; iv) basado en necesidades, esto es: una compensación diferencial por alumno por los déficits iniciales, e v) igualdad de oportunidades lo cual implica que hay un punto de partida justo, sobre todo para los alumnos de grupos desfavorecidos y/o minoritarios (BenDavid-Hadar, 2016).

Las dos dimensiones más estudiadas de la equidad son la horizontal y la vertical (Bandaranayake, 2013; Levačić, 2008b; Toutkoushian y Michael, 2007). La equidad horizontal se basa en el principio de “mismo trato a los que son iguales”, que significa que los fondos deberían asignarse por igual entre las escuelas que comparten ciertas características. La equidad vertical sigue la filosofía del “tratamiento distinto para los que son distintos”, que implica que si los alumnos tienen necesidades educativas disímiles, un sistema de financiamiento equitativo debería proporcionar diferentes niveles de recursos para satisfacer esas necesidades. Normalmente, las necesidades en este ámbito se definen en términos de los insumos educativos necesarios para alcanzar un determinado nivel de desempeño (Rubenstein, Doering y Gess, 2000; Berne y Stiefel, 1999).

Para medir la equidad horizontal y vertical se han propuesto diversos indicadores (Nina et al., 2006; Versteegen, 2015; Kelly, 2015). Para medir la equidad horizontal, los indicadores más habituales son los índices McLoone y de Gini. El primero mide la equidad solo para la mitad inferior de la distribución de la variable de los recursos educativos en un rango de 0 a 1; los valores más altos están asociados con una mayor equidad horizontal. El índice de Gini indica cuán lejos está la distribución de los recursos educativos de destinar a cada proporción de escuelas una proporción igual de recursos. Oscila entre 0 y 1, pero en este caso los valores más altos están asociados con una menor equidad horizontal.

La equidad vertical es un concepto más complejo y difícil de operacionalizar, puesto que las necesidades educativas varían según los alumnos y cómo identificar a aquellos que necesitan una mayor compensación es objeto de debates (Vesely y Crampton, 2004). Diferentes estudios han intentado determinar los factores que ponen a los alumnos en riesgo de fracaso académico para justificar que se les asignen mayores recursos.

Estos factores varían según los sistemas educativos y por región. Por ejemplo, mientras que en los países de América Latina y el Caribe puede que la población indígena esté en desventaja, en Estados Unidos y en la Unión Europea, puede que los más desaventajados sean los niños de color e inmigrantes (McEwan y Trowbridge, 2007; Condrón et al., 2013; Schnell y Azzolini, 2015). Entre los factores de riesgo más citados para el fracaso académico de los alumnos destacan la pobreza, la raza, el origen étnico, las discapacidades, el bajo nivel educativo de los padres y la lejanía de la escuela. Según algunos estudios, la pobreza es el predictor más consistente de fracaso académico (Bandaranayake, 2013; Land y Legters, 2002).

Dado lo anterior, la medida de equidad vertical que se emplea en este análisis supone que los alumnos más pobres deberían disponer de más recursos educativos que los alumnos más ricos. En aras de la sencillez, no se tienen en cuenta otros factores de desventaja. Los dos indicadores habitualmente utilizados para medir la equidad vertical son: i) el índice de concentración y ii) el índice McLoone reformulado. El primero suele usarse para medir la desigualdad en una variable sobre otra variable, y para capturar en qué medida los recursos educativos difieren según las escuelas clasificadas por un indicador socioeconómico. Su rango es entre -1 y 1; los valores negativos indican que los recursos son mayores en las escuelas más pobres y los valores positivos indican lo contrario. El segundo índice es una variación del índice McLoone original, en el que la variable ordenadora para identificar la mitad de las escuelas que se analizarán es el índice socioeconómico. Su rango oscila entre 0 e infinito, y los valores superiores a 1 representan sistemas que se centran en los alumnos desfavorecidos.¹⁶

En general, los recursos educativos se miden en función del gasto por alumno en cada escuela, pero algunos estudios utilizan la disponibilidad de insumos educativos (por ejemplo, Rao, 2011). Muchos sistemas educativos que participan en PISA no tienen datos sobre el gasto por alumno a nivel de la escuela, y no queda claro si esos sistemas para los que no hay datos disponibles son comparables con otros sistemas. Por este motivo, los índices de equidad se basan en los mismos insumos educativos utilizados para su análisis de la eficiencia (es decir, la razón alumnos/docente y la disponibilidad de computadoras).¹⁷ Concretamente, cada indicador de equidad se calcula por separado para cada insumo y luego se obtiene el promedio de los dos resultados de insumos.

¹⁶ Para más detalles acerca de los índices, véanse Kelly (2015) y Verstegen (2015).

¹⁷ Debido a limitaciones de datos, el análisis de la equidad se basa en la disponibilidad y distribución de solo dos insumos.

Cuadro 6.2 Indicadores de equidad basados en la disponibilidad de insumos por regiones, 2015

Indicador de equidad	América Latina y el Caribe	OCDE	Otras regiones
Equidad horizontal			
Índice de Gini ↓	0,40	0,31	0,34
Índice McLoone ↑	0,59	0,73	0,70
Equidad vertical			
Índice de concentración ↓	0,02	-0,03	-0,01
Índice McLoone reformulado ↑	1,23	1,16	1,22
Número de países	9	35	22

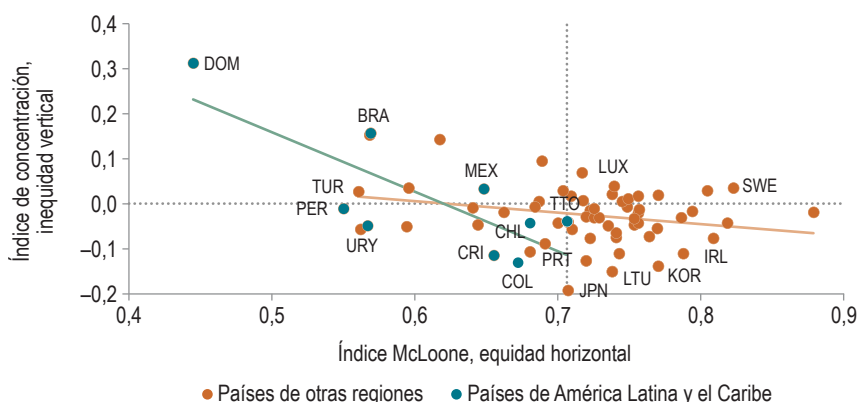
Fuente: Cálculos de los autores basados en PISA (2015).

Nota: Las diferentes flechas indican si el nivel de equidad sube (↑) o disminuye (↓) cuando el valor del índice aumenta.

El cuadro 6.2 muestra los indicadores de equidad en la distribución de recursos por escuela para América Latina y el Caribe, la OCDE y otras regiones. Los resultados sugieren que los países de América Latina y el Caribe tienen niveles más bajos de equidad horizontal en comparación con la OCDE y otras regiones, pero que los niveles de equidad vertical son relativamente similares.

Los niveles relativamente más bajos de equidad horizontal con respecto a la vertical, podrían reflejar una combinación de factores. Por un lado, puede que haya cierta falta de transparencia relacionada con: i) las reglas sobre la distribución de los insumos en diferentes escuelas, ii) las fuentes de financiamiento de los insumos y iii) el nivel de gobierno en el que se toman las decisiones sobre el nivel de insumos. En rigor, el diseño de las reglas específicas de asignación de recursos, las fuentes de financiamiento y la autoridad responsable de la toma de decisiones sobre los insumos pueden tener un impacto en la distribución equitativa de los recursos en los sistemas educativos. Por otro lado, los resultados relativamente más altos para la equidad vertical podrían indicar la presencia de mecanismos compensatorios en los sistemas estudiados (por ejemplo, incentivos para que los docentes trabajen en zonas más desfavorecidas en Chile, Colombia y Perú; subvenciones ponderadas por alumno en Chile y programas focalizados en la mayoría de los sistemas).

Los promedios regionales ocultan la heterogeneidad que existe en la región. El gráfico 6.3 exhibe la posición de cada sistema en relación con la inequidad vertical (el eje vertical que muestra el índice de concentración) y la equidad horizontal (el eje horizontal que presenta el índice McLoone). Ningún país de América Latina y el Caribe se sitúa por encima del promedio McLoone, lo que señala bajos niveles de equidad en la disponibilidad de recursos educativos entre la mitad más pobre de las escuelas.

Gráfico 6.3 Relación entre inequidad vertical y equidad horizontal, 2015

Fuente: Cálculos propios sobre la base de PISA (2015).

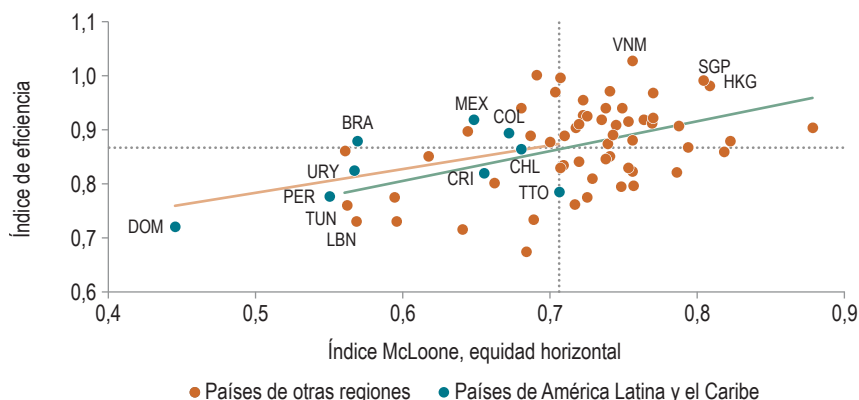
Nota: La línea horizontal del gráfico se sitúa donde el eje vertical de la equidad es igual a 0. De este modo, separa a los países entre aquellos que asignan más insumos a escuelas de estatus socioeconómico más bajo (índice de concentración inferior a cero) y aquellos que conceden más insumos a escuelas de estatus socioeconómico más alto (índice de concentración superior a cero). La línea vertical del gráfico se ubica donde el eje de equidad horizontal es igual al promedio de la muestra, y divide a los sistemas por encima/por debajo del promedio.

República Dominicana es el sistema más inequitativo desde el punto de vista horizontal, seguido de Perú. Uruguay es el quinto y Brasil el séptimo.

El índice de concentración muestra que en seis de los nueve sistemas de América Latina y el Caribe, los recursos educativos tienden a beneficiar a los alumnos desfavorecidos, sobre todo en Colombia y Costa Rica, donde los niveles de inequidad vertical en los insumos considerados son tan bajos como en Portugal, Irlanda, República de Corea y Lituania, país este último que tiene el segundo nivel más bajo, después de Japón, en la OCDE. En los otros tres sistemas, República Dominicana y Brasil son los dos países más inequitativos del estudio desde el punto de vista vertical. El nivel de inequidad de México es similar al de Turquía, Suecia y Luxemburgo, donde es positivo pero más bien pequeño, lo cual indica que se cuenta con una misma disponibilidad de recursos educativos para las escuelas más pobres y más ricas. Esto, en efecto, favorece a los más ricos, debido a que estos ya disfrutaban de más recursos en su entorno en el hogar (dado que los valores positivos indican que los recursos educativos son más bajos para las escuelas más pobres).

Eficiencia y equidad van de la mano

Para profundizar el análisis de la eficiencia y la equidad, se calculó la correlación entre la medida de eficiencia y el índice McLoone (equidad

Gráfico 6.4 Relación entre el índice de eficiencia y la equidad horizontal, 2015

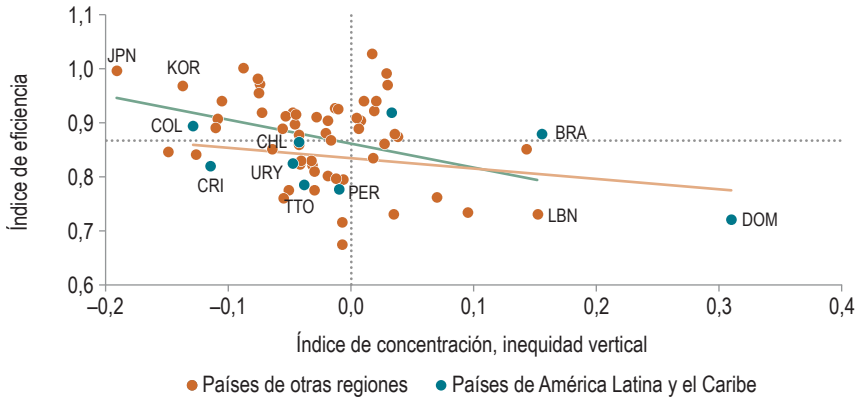
Fuente: Cálculos propios sobre la base de PISA (2015).

Nota: Las líneas verticales y horizontales del gráfico se sitúan donde el eje correspondiente es igual al promedio de la muestra, y divide a los sistemas entre los que se hallan por encima/por debajo de los promedios.

horizontal) y con el índice de concentración (inequidad vertical). El gráfico 6.4 muestra el primer conjunto de estas asociaciones y divide a los sistemas entre los que se encuentran por encima y los que se encuentran por debajo de la media en cada indicador. Vietnam, Singapur y Hong Kong son sistemas altamente eficientes y equitativos desde el punto de vista horizontal. Por otro lado, República Dominicana, Perú, Tunicia y Líbano son relativamente ineficientes e inequitativos desde el punto de vista horizontal al mismo tiempo. El gráfico 6.4 también permite apreciar que los sistemas más eficientes tienden a ser más equitativos a nivel horizontal.

En el gráfico 6.5 se observa la correlación que existe entre eficiencia e inequidad vertical y se divide a los sistemas entre los que se ubican por debajo y por encima de la media de eficiencia, y entre los que asignan más insumos a las escuelas de estatus socioeconómico más bajo (índice de concentración inferior a cero) y los que destinan más a escuelas de estatus socioeconómico más alto (índice de concentración superior a cero). Japón y Corea son altamente eficientes y distribuyen los insumos educativos de manera progresiva. Al contrario, República Dominicana y Líbano son relativamente ineficientes e inequitativos desde el punto de vista vertical. Los sistemas más eficientes tienen menos probabilidades de ser inequitativos en el eje vertical o de ser menos regresivos en la asignación de los insumos.

A pesar de las limitaciones de datos, los resultados para la eficiencia y la equidad arrojan luz sobre cómo las dificultades de las políticas de

Gráfico 6.5 Relación entre el índice de eficiencia y la inequidad vertical, 2015

Fuente: Cálculos propios sobre la base de PISA (2015).

Notas: La línea vertical del gráfico está situada donde el eje de la inequidad vertical es igual a 0. Así, separa a los países entre aquellos que asignan más insumos a escuelas de estatus socioeconómico más bajo (índice de concentración inferior a cero) y aquellos que destinan relativamente más insumos a escuelas de estatus socioeconómico más alto (índice de concentración superior a cero). La línea horizontal del gráfico se sitúa donde el eje del índice de eficiencia es igual al promedio de la muestra, y divide a los sistemas por encima/por debajo del promedio.

financiamiento educativo varían según los países. Por ejemplo, Colombia ostenta niveles relativamente más grandes de eficiencia y de equidad que otros países de América Latina y el Caribe, lo cual puede sugerir que el aumento de los recursos invertidos en las escuelas públicas podría tener un impacto positivo en los logros y estrechar las brechas de las puntuaciones de las pruebas. Por su parte, el sistema escolar de Brasil parece ser relativamente eficiente, pero tiene altos niveles de ambos tipos de inequidades. Por lo tanto, una política efectiva podría consistir en incrementar y focalizar las futuras inversiones en las escuelas más desfavorecidas. En República Dominicana los bajos niveles de eficiencia y equidad sugieren que se requiere una política para impulsar la eficiencia del sistema antes de aumentar las inversiones en las escuelas públicas.¹⁸ La comparación de la eficiencia y equidad de los sistemas escolares de América Latina y el Caribe con otras regiones del mundo revelan desafíos en todos ellos.

¹⁸ En República Dominicana el gasto como porcentaje del PIB per cápita se ha duplicado en los últimos 10 años. Sin embargo, ha habido una importante proporción de financiamiento extra que se utilizó para contratar empleados administrativos. En menos de cuatro años, el país aumentó el número de empleados administrativos en un 78%. Así, actualmente hay un maestro por cada empleado administrativo, en comparación con 12 en El Salvador y 16 en Guatemala EDUCA, 2016.

¿Hay algo en el ambiente? Explicar la eficiencia y la equidad

Los resultados presentados anteriormente sobre la eficiencia y la equidad del gasto en la educación pública en 66 países revelaron que en América Latina y el Caribe la equidad vertical se acerca al promedio, pero la equidad horizontal y la eficiencia son relativamente bajas. Además, estos indicadores presentan considerables variaciones en la región. El próximo paso consiste en preguntarse por qué sucede esto e identificar los factores asociados con dichos resultados por país. Para ello, se tomaron dos enfoques. Primero, al revisarse los estudios transnacionales disponibles, cada una de las variables más ampliamente usadas se correlaciona con cada uno de los tres resultados educativos identificados anteriormente en este capítulo. Segundo, al enfocarse en los componentes de los sistemas de financiamiento escolar, se evalúan sus dimensiones principales en relación con los resultados ya sea de eficiencia o de equidad.

Factores nacionales

Si bien la mayor parte de la investigación sobre la educación escolar y la eficiencia se basa en comparaciones entre las escuelas en un país, hay algunos estudios que miden el aprendizaje de los alumnos en diferentes países para entender los factores que influyen en la eficiencia escolar desde una perspectiva internacional (Agasisti y Zoido, 2015).

Este conjunto exiguo pero creciente de trabajos analiza si diferentes factores nacionales se relacionan con la eficiencia escolar. Cordero, Santin y Simancas (2017) exploran la posible influencia del nivel del gasto público en educación, el PIB per cápita y los valores culturales de la sociedad en relación con la eficiencia técnica. Para medir esta última, utilizan datos de la Encuesta Mundial de Valores, que recopila información sobre cuáles son las cualidades más valoradas en la crianza de los hijos. Concretamente, los encuestados reciben una lista de cualidades (independencia, disposición a trabajar duro, responsabilidad, imaginación, tolerancia, sentido del ahorro, perseverancia, fe religiosa, generosidad y obediencia) que los niños pueden aprender en el hogar, y luego se les pide que escojan hasta cinco características que consideren como las más importantes. Los autores evalúan la posible influencia de tres de estas variables (disposición a trabajar duro, responsabilidad y perseverancia) y sostienen que estas conforman lo que se conoce como “diligencia”, la cual —según ha mostrado la literatura— está altamente correlacionada con el rendimiento escolar (Heckman, 2011b).

Agasisti (2014) intenta comprender mejor el vínculo entre la eficiencia y variables contextuales a nivel de país, las que divide en dos categorías:

i) factores del sistema educativo, entre los cuales se halla el gasto público, el salario de los docentes y las horas de enseñanza, y ii) diferentes factores socioeconómicos, como el PIB per cápita.

Otra dimensión que puede influir en la eficiencia de los sistemas educativos es la calidad de los docentes. No obstante, la literatura sobre el tema es escasa, porque medir dicha calidad en niveles comparables en diferentes países puede resultar difícil. Pese a ello, recientemente Hanushek, Piopiunik y Wiederhold (de próxima publicación) estimaron las habilidades de lectura, escritura y cálculo de los docentes, y proporcionaron una medida de dichas competencias comparable a nivel internacional para 31 países, que se puede utilizar para evaluar los vínculos entre la calidad del maestro y la eficiencia de los sistemas educativos.¹⁹

En relación con la equidad, al parecer no hay análisis estadísticos transnacionales que indaguen acerca de los posibles factores ligados a la inequidad de los insumos educativos, aunque hay estudios recientes que asocian los factores a nivel de país con la desigualdad de los productos educativos, específicamente el aprendizaje de los alumnos. Chmielewski y Reardon (2016) llevan a cabo un análisis de múltiples variantes para asociar la brecha de logros-ingresos en 19 países con medidas de la pobreza, la desigualdad del ingreso, la diferenciación educativa y la estandarización curricular. Una investigación similar analiza la influencia del agrupamiento de estudiantes en distintas escuelas según su habilidad (*tracking*) en la brecha de logros-ingreso de 15 países (Cimentada, 2017). Ambos estudios mencionados basan su medida de *tracking* en el trabajo de Bol y Van de Werfhorst (2013), quienes calculan un índice de *tracking* que combina información a nivel de país sobre la duración del *tracking* curricular, la edad de la primera selección para *tracking* y el número de instancias de *tracking* de los alumnos a los 15 años. Esta medida es relevante porque si los alumnos son separados de acuerdo con sus capacidades a una edad temprana, hay buenas probabilidades de que se incurra en inequidad horizontal. Estos autores también calculan medidas de la estandarización de la educación tanto en los insumos como en los productos. Los insumos estandarizados se refieren al grado de control que tienen las escuelas para aplicar decisiones pedagógicas (por ejemplo, restricciones sobre lo que se enseña y de qué modo, libros a utilizar, etc.). Los productos estandarizados describen en qué medida se pone a prueba el desempeño educativo según estándares externos.

Los limitados resultados provenientes de estos análisis de eficiencia y equidad por países arrojan luz sobre qué factores podrían afectar

¹⁹ Cada uno de los ámbitos de competencias se mide en una escala de 500 puntos, y Chile es el único país participante de América Latina y el Caribe.

la eficiencia y la equidad del gasto. Así, se calcula una correlación entre las medidas de eficiencia y equidad con 18 factores agrupados en cuatro categorías: i) nivel de gasto, ii) variables del sistema educativo que reflejan diferentes decisiones de políticas públicas, iii) variables socioeconómicas y iv) valores sociales.

El cuadro 6.3 muestra el número de observaciones para cada uno de los factores escogidos, la diferencia promedio entre los países de América Latina y el Caribe y los países de otras regiones y las correlaciones bivariadas con la eficiencia, la equidad horizontal y la equidad vertical. Aunque estas correlaciones no implican causalidad, exhiben patrones interesantes. Los sistemas más eficientes y equitativos tienden a tener un mayor nivel de gasto por alumno y sus maestros están mejor formados, como lo demuestran sus mayores habilidades matemáticas y en lengua. En los países con sistemas educativos más eficientes y equitativos, al parecer los ciudadanos entienden la necesidad de controlar la corrupción y valorar la responsabilidad y la perseverancia. En todos estos factores, el valor promedio para América Latina y el Caribe es inferior al de otras regiones. Por lo tanto, el progreso en estas dimensiones debería contribuir a mejorar la eficiencia y la equidad en los sistemas escolares de la región.

Hay otros tres resultados interesantes pertinentes para el debate sobre política educativa. En primer lugar, los sistemas que definen un salario máximo más alto para docentes tienden a exhibir niveles más elevados de eficiencia, pero no necesariamente de equidad. En segundo lugar, niveles más altos de *tracking* curricular parecen estar relacionados con niveles más bajos de equidad horizontal, pero no con la eficiencia ni con la inequidad vertical. En otras palabras, separar a los alumnos por capacidades a una edad temprana podría estar asociado con la asignación de diferentes cantidades de recursos a alumnos similares. En tercer lugar, los sistemas que estandarizan qué pueden enseñar las escuelas y de qué modo pueden hacerlo parecen ser menos eficientes. Los países de América Latina y el Caribe tienen espacio para mejorar los salarios de los mejores docentes (pagando más a aquellos que están mejor formados) y reducir sus niveles de *tracking*. La primera medida puede ser beneficiosa para la eficiencia y la segunda para la equidad. En términos de decisiones pedagógicas normalizadas, la estandarización de la región en su conjunto es inferior a la de otras regiones, lo cual puede ayudar a aumentar la eficiencia. Por último, aquellos países con un PIB per cápita más alto y niveles de desigualdad del ingreso más bajos medidos por el índice Gini, tienden a ser más equitativos desde el punto de vista horizontal. Es probable que un ingreso nacional más elevado, que se distribuya de forma más equitativa, se asocie con un sistema escolar más homogéneo.

Cuadro 6.3 Correlación bivariada entre eficiencia, equidad y variables a nivel de país

País	Número de observaciones	América Latina y el Caribe/otras regiones	Índice de eficiencia	Equidad horizontal	Inequidad vertical
Resultados educativos					
Índice de eficiencia	66	-0,04	1,00	0,48*	-0,36*
Equidad horizontal	66	-0,11	0,48*	1,00	-0,43*
Inequidad vertical	66	0,04	-0,36*	-0,43*	1,00
Nivel de gasto					
Gasto por alumno	49	-\$5.293	0,41*	0,39*	-0,15
Índice de control de corrupción	63	-0,77	0,36*	0,50*	-0,22
Sistema educativo					
Habilidades de los docentes en matemáticas	31	-30,80	0,39*	0,40*	-0,05
Habilidades de los docentes en comprensión lectora	31	-33,40	0,57*	0,54*	-0,09
Salario inicial de los docentes	39	-\$15.491	0,26	0,38*	0,03
Salario máximo de los docentes	37	-\$17.483	0,39*	0,23	0,00
Tiempo dedicado a la enseñanza	39	-30,27	0,05	0,05	-0,11
Horas de estudio fuera de la escuela	39	1,25	-0,11	-0,16	0,21
Índice de <i>tracking</i>	37	0,52	-0,06	-0,54*	0,07
Estandarización de las decisiones pedagógicas	48	-0,10	-0,60*	-0,24	0,11
Estandarización de resultados educativos	43	0,24	0,03	-0,07	-0,15
Administración privada	65	0,03	0,17	0,03	0,02
Variables socioeconómicas					
PIB per cápita, PPA (US\$ int. constantes de 2011)	66	-\$18.031	0,16	0,36*	-0,02
Índice de Gini	54	14,86	-0,12	-0,52*	0,16
Índice de pobreza de US\$3,10 al día (porcentaje)	31	1,50	-0,04	-0,26	0,31
Valores sociales					
Trabajo duro	28	-0,24	0,08	0,14	-0,17
Responsibilidad	28	-0,02	0,42*	0,18	-0,52*
Perseverancia	28	-0,09	0,51*	0,36	-0,35

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de PISA 2015 y el cuestionario de los alumnos, OCDE (2017a), de datos básicos sobre la calidad de la gobernanza 2016, DRG del Banco Mundial y base de datos del Programa de Comparación Internacional, Encuesta Mundial de Valores, Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC), UNESCO (<http://data.uis.unesco.org>), Eurostat, Hanushek, Piopiunik y Wiederhold (de próxima publicación), Bol y Van de Werfhorst (2013), y Acerenza y Gandelman (2017).

Nota: * indica significancia estadística al 5%.

El rol de los sistemas de financiamiento de la educación

El financiamiento educativo puede influir en los resultados de aprendizaje y, por lo tanto, es otra política capaz de incidir en la eficiencia y la equidad. Un sistema de financiamiento de la educación se puede definir como un conjunto de reglas e incentivos formales que afectan la forma en que se captan, se gestionan, se asignan y se monitorean los recursos (Hansen et al., 2007). La literatura sobre el diseño del sistema de financiamiento de la educación define cuatro dimensiones clave (OCDE, 2017b; Atkinson et al., 2005): i) fuentes de financiamiento y transferencias entre niveles de gobierno (nivel nacional, subnacional, local, escolar, etc.); ii) autoridad responsable de la toma de decisiones en diferentes niveles de gobierno; iii) sistemas de información y rendición de cuentas, y iv) reglas de asignación de recursos. En torno a cada dimensión hay encendidos debates sobre el impacto de diseños alternativos de políticas en la eficiencia y equidad del gasto en educación.²⁰

En primer lugar, las fuentes de financiamiento educativo pueden ser privadas o públicas. La evidencia para Argentina y Chile sugiere que la ampliación de las fuentes de financiamiento privadas podrían desatar un aumento de la desigualdad del gasto (Mezzadra y Rivas, 2010; Elacqua, Montt y Santos, 2013). Si bien los fondos públicos se pueden recaudar a nivel central, subnacional, local y de las escuelas,²¹ los trabajos de investigación señalan que allí donde la principal fuente de financiamiento proviene de los gobiernos subnacionales/locales, puede que exista un riesgo de generar desigualdad del gasto en diferentes jurisdicciones (Farvacque-Vitkovic y Kopanyi, 2014). Mientras que las regiones más ricas tienen mayor capacidad para recaudar suficientes fondos de los ingresos fiscales locales para proporcionar un nivel adecuado de financiamiento, puede que las jurisdicciones más desfavorecidas sean incapaces de percibir ingresos suficientes.

En los sistemas donde una gran proporción de los fondos se genera a nivel subnacional/local, las transferencias intergubernamentales pueden ser un importante instrumento para igualar la capacidad de gasto de diferentes unidades territoriales. Las reformas del financiamiento educativo a menudo han incorporado becas para lidiar con la desigualdad. Brasil, por ejemplo, cuenta con el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la

²⁰ Véase Bertoni et al. (2018) para más detalles sobre los sistemas de financiamiento de la educación en América Latina.

²¹ El nivel administrativo subnacional es inmediatamente inferior al nivel nacional (por ejemplo, provincias en Argentina y estados en Brasil). Las divisiones administrativas locales son todas aquellas que están por debajo del nivel subnacional (por ejemplo, municipalidades, comunas, condados, distritos y/o pueblos).

Educación Básica y la Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), un programa redistributivo a nivel federal destinado a reducir las desigualdades regionales en el gasto por alumno. Se trata de un fondo estatal que recibe aportes provenientes de impuestos estatales y municipales específicos, y que luego se redistribuye a los gobiernos estatales y municipales sobre la base de la matriculación de alumnos. Si los fondos por alumno en un estado no cumplen con el mínimo nacional, el gobierno federal proporciona recursos adicionales a la cuenta FUNDEB de dicho estado. La evidencia sobre los efectos de FUNDEB señala que el programa disminuyó las desigualdades interestatales en el gasto educativo (Cruz, 2017).

En segundo lugar, hay un debate en curso sobre si la descentralización mejora la equidad y la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Los argumentos a favor de la toma de decisiones descentralizada plantean que los dirigentes locales pueden tener un sentido más ajustado de las preferencias locales y que asignarán los recursos de forma más eficiente (Oates, 2006; Barankay y Lockwood, 2007; Tiebout, 1956). En este escenario, las necesidades de las escuelas individuales se pueden abordar mejor gracias a la mayor proximidad de la toma de decisiones (Comisión Europea, 2000).²² Además, al acercar las decisiones a la comunidad local interesada, la descentralización puede optimizar el monitoreo de docentes y escuelas por parte de los padres y de las comunidades locales (Galiani, Gertler y Schargrodsky, 2008).

Por otro lado, los críticos sostienen que la gran dependencia de la toma de decisiones a nivel subnacional puede generar problemas de equidad (OCDE, 2017b). Los argumentos a favor de un fuerte rol centralizado resaltan la falta de capacidad de los niveles subnacionales de gobierno para asumir responsabilidades en cuanto a los servicios públicos (Treisman, 2007; Gordon, 2015). Además, en la medida en que algunas actividades relacionadas con la educación tengan altos costos fijos, como investigación y desarrollo, la asignación centralizada permite una agrupación eficiente de los recursos en común para operar a escala (Gordon, 2015).

La evidencia de América Latina muestra que una reforma de 2001 que descentralizó la oferta de educación pública en Colombia mejoró las tasas de matriculación (Faguet y Sánchez, 2014), pero reforzó las brechas de

²² De hecho, los modelos económicos de la gobernanza escolar a menudo sugieren que una mayor autonomía a nivel de la escuela podría generar más eficiencia en las escuelas públicas (Hoxby, 1999; Nechyba, 2003) porque la autonomía ofrece la posibilidad de utilizar los conocimientos locales superiores con consecuencias positivas en los resultados.

desempeño entre las municipalidades más y menos desarrolladas (Brutti, 2016). En Bolivia, el financiamiento de la descentralización de la educación hizo que el gobierno se volviera más receptivo a la necesidad de reorientar la inversión pública hacia los ámbitos que más lo necesitaban (Faguet y Sánchez, 2008).

En tercer lugar, las autoridades que toman las decisiones de financiamiento suelen tener que rendir cuentas por cumplir con leyes y regulaciones presupuestarias y por distribuir los recursos de manera eficiente y equitativa. En los sistemas escolares descentralizados, se supone que el control de las finanzas de las autoridades de menor nivel es una estrategia necesaria para asegurar la asignación adecuada (Hanushek, Link y Woessmann, 2013; Burns y Köster, 2016; OCDE, 2017b).

Los sistemas de gobernanza a múltiples niveles pueden tratar con diferentes tipos de responsabilización: a los gobiernos les pueden pedir que rindan cuentas los ciudadanos (rendición de cuentas de abajo hacia arriba), a los organismos públicos (rendición de cuentas horizontal) y a las autoridades de nivel más alto (rendición de cuentas vertical) (Schaeffer y Yilmaz, 2008). La rendición de cuentas de abajo hacia arriba incluye a los ciudadanos, que responsabilizan a los gobiernos a través de elecciones; a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación. La selección de escuelas que hacen los padres de los alumnos también representa una forma de rendición de cuentas de abajo hacia arriba, porque les otorga a los padres más poder para presionar a las instituciones de enseñanza con el fin de que impartan una mejor educación. En América Latina, el sistema de *vouchers* de Chile es el ejemplo más conocido de elección de escuela.²³

Perú, Chile y Colombia han implementado la rendición de cuentas con consecuencias en cuyo caso el gobierno central determina los incentivos financieros para las escuelas, los gobiernos locales o los docentes a partir del rendimiento de los alumnos y otros resultados. El sistema chileno impone las consecuencias más severas a las escuelas con bajo desempeño: si no mejoran su desempeño en tres años, el Ministerio de Educación alentará a las familias a considerar otra opción de escolaridad, para la cual también facilitará el transporte. Además, si la escuela con mal desempeño no mejora a lo largo de otros dos años, el Ministerio retirará su reconocimiento oficial como establecimiento educativo y la escuela dejará de

²³ A pesar del argumento teórico, la evidencia empírica no es concluyente sobre los efectos de la elección de escuela en el aprendizaje de los alumnos. Además, los críticos cuestionan si todos los padres tienen la capacidad para tomar decisiones bien fundadas y presionar a las escuelas para que mejoren (Schneider, Teske y Marschall, 2002). Véase también Schneider, Elacqua y Buckley (2006) para evidencia sobre Chile.

percibir financiamiento público. Las instituciones de enseñanza de bajo rendimiento de Chile responden a estas presiones de rendición de cuentas adoptando medidas eficientes en el tiempo para optimizar las puntuaciones de las pruebas a corto plazo, como reasignar a los docentes efectivos a grados que son evaluados por los sistemas de pruebas de alta exigencia (Elacqua et al., 2016). De la misma manera, Murnane et al. (2017) sugieren que la combinación de más recursos y rendición de cuentas introducida en Chile por la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) en 2008 constituyó un mecanismo crucial para aumentar el aprendizaje de los alumnos.

Otro ejemplo de rendición de cuentas vertical es el de las escuelas que condicionan las transferencias financieras al desempeño. Por ejemplo, en Colombia la fórmula de financiamiento que determina cuántos recursos se transfieren del gobierno central a las autoridades locales incluye un componente de desempeño que asigna más fondos a las regiones con mejor desempeño. No hay evidencia empírica robusta que evalúe el impacto de las fórmulas de financiamiento basadas en el desempeño sobre la efectividad de la escuela.

Por otro lado, en 2015 Perú implementó un programa de bonos para docentes a nivel nacional que clasificaba a las escuelas según su desempeño en la prueba nacional estandarizada. Las escuelas se reunían por grupos de distritos escolares, horas de enseñanza y localización (zonas urbanas y rurales) similares. Todos los maestros y directivos ubicados en el 20% superior de la clasificación en cada grupo recibían un pago fijo de más de un salario mensual. A pesar de estos esfuerzos, Bellés, Obrero y Lombardi (2017) no encuentran ningún efecto del programa en el desempeño de los alumnos. Su hipótesis es que los docentes de Perú no tenían orientación para perfeccionar su enseñanza con el fin de mejorar las puntuaciones de sus alumnos en la prueba estandarizada. Por lo tanto, puede que sea necesario estudiar de manera adecuada los incentivos y añadirlos a otros instrumentos para que sean efectivos a la hora de optimizar el desempeño de los alumnos.

En cuarto lugar, actualmente se debate sobre las ventajas y desventajas de los mecanismos para definir el monto y la transferencia de fondos a diferentes niveles administrativos (gobiernos subnacionales y locales) y a las escuelas. A fin de evitar decisiones discrecionales, en numerosos sistemas se define una fórmula de financiamiento (un procedimiento formal basado en criterios predeterminados).

Las fórmulas de financiamiento pueden promover la equidad porque requieren un trato igual de las unidades administrativas (gobiernos locales y escuelas), mientras que la discreción administrativa y los criterios históricos podrían generar idiosincrasias debido a ajustes incrementales y

negociaciones políticas (Levačić, 2008a). Las fórmulas mencionadas también pueden aumentar la eficiencia, dado que eliminan las ineficiencias acumuladas de los criterios históricos. Por último, pueden incrementar la transparencia, porque las unidades administrativas y las partes interesadas pueden anticipar la cantidad de recursos que recibirán las escuelas (Levačić y Downes, 2004).

Al mismo tiempo, las fórmulas también pueden provocar problemas. Puede que no sean la opción óptima para asignar recursos a todos los tipos de gastos. Por ejemplo, quizá no resulten tan efectivas en las categorías de menor gasto permanente, como infraestructura, en cuyo caso es más común recurrir al financiamiento basado en proyectos (Levačić y Ross, 1999; OCDE, 2017b). Además, implementar fórmulas de financiamiento requiere contar información fiable sobre la matriculación de los alumnos y la asignación de docentes, datos de los cuales no siempre se dispone en los países menos desarrollados.

En algunos países de América Latina y el Caribe la mayoría de las transferencias se basa en fórmulas de financiamiento. Por ejemplo, Colombia utiliza fórmulas bien definidas para transferir recursos del gobierno nacional a las entidades territoriales (sobre todo para el Sistema General de Participaciones [SGP] que representa el 65% del gasto total), y también emplea reglas nacionales que definen la asignación del gasto salarial entre escuelas, se determinan definidos a nivel central. Para el resto de las categorías de gasto, las entidades certificadas (ETC) tienen más discreción para distribuir los recursos entre diferentes categorías de gasto y entre escuelas.

Chile también aplica una fórmula para la mayoría de las categorías de gasto: mediante la cuenta de *vouchers* por alumno, el gobierno central transfiere cerca del 80% del ingreso total.²⁴ Los subsidios de *vouchers* se transfieren directamente a los propietarios de las escuelas, ya sean públicas (municipales) o privadas, y se asignan sobre la base de las tasas de asistencia de los alumnos. Aunque durante la última década se han incorporado una serie de mecanismos para abordar algunas de estas diferencias (por ejemplo, un financiamiento básico para las escuelas rurales pequeñas y un subsidio adicional para las escuelas de jornada completa y para los alumnos desfavorecidos), ello no alcanza para que numerosas

²⁴ El sistema de subvenciones en Chile tiene 24 diferentes tipos de transferencias con diferentes criterios de asignación. Entre las 24 transferencias hay dos subvenciones centrales que son importantes y merecen un análisis por separado: la subvención de escolaridad y la subvención escolar preferencial. Estas dos transferencias representan casi el 70% de todo el financiamiento público del K-12.

escuelas urbanas pequeñas y medianas puedan pagar la nómina mínima y los costos operativos (Bertoni et al., 2018).

Dada la relevancia de los docentes y el hecho de que sus salarios son la principal fuente del gasto en educación, la manera en que se los asigna es un tema clave de políticas (Bertoni et al., 2018). En algunos sistemas, como en Brasil y Colombia, una parte del dinero transferido del gobierno central se destina a fines específicos y solo se puede gastar en los salarios de los maestros, lo cual impone limitaciones a los presupuestos y a las decisiones administrativas de los gobiernos locales.

La asignación de docentes comprende varios procesos, de entre los cuales se destacan el de contratación y la asignación de maestros nuevos y experimentados. Mejorar el primero tiene el potencial para ser una política costo-efectiva, ya que puede contribuir a evitar los costos de los programas de recuperación, impidiendo que los alumnos se vean expuestos a maestros ineficientes (Staiger y Rockoff, 2010). También puede reducir la probabilidad de despidos costosos en el caso de ese tipo de maestros (Rothstein, 2015).

En 2002 la contratación de docentes de escuelas públicas de Colombia se reformó con un proceso de contratación selectiva y de incentivos de desempeño. Brutti y Sánchez Torres (2016) estiman cómo los nuevos profesores seleccionados en función de la calidad influyen en el desempeño de los alumnos secundarios. Los autores explotan el hecho de que la nueva regulación regía solo para profesores recién contratados, mientras que quienes ya estaban empleados en 2002 quedaban exentos, lo cual creaba una mezcla de profesores de nueva regulación y vieja regulación en las escuelas colombianas. Utilizando datos a nivel de asignaturas del año escolar y controlando por confusores a nivel de la escuela, Brutti y Sánchez reportan un efecto positivo y significativo de los profesores de la nueva regulación en el desempeño de los alumnos.

Una vez que los docentes son contratados, la manera en que se los asigna a las escuelas varía de acuerdo con el sistema educativo, aunque hay un patrón habitual en América Latina y el Caribe, y es que los postulantes se eligen a partir de sus propias preferencias y de las puntuaciones obtenidas en su examen de ingreso en el proceso de selección. Quienes ostentan una puntuación más alta a menudo pueden elegir la escuela de su preferencia (Bertoni et al., 2018). Esto puede promover inequidades, puesto que los docentes en general escogen trabajar en escuelas con menos alumnos desfavorecidos (véase, por ejemplo, Loeb y Wyckoff, 2002). La clasificación de los docentes efectivos puede verse exacerbada en los sistemas de la región, ya que en la mayoría de los casos hay pocos incentivos para que los maestros o profesores se vean atraídos por aquellas escuelas a las que cuesta asignar personal (Bertoni et al., 2018).

Cuadro 6.4 Correlación bivariada entre eficiencia, equidad y variables de financiamiento escolar

País	Número de observaciones	América Latina y el Caribe/otras regiones	Índice de eficiencia	Equidad horizontal	Inequidad vertical
Resultados educativos					
Índice de eficiencia	66	-0,04	1,00	0,48*	-0,36*
Equidad horizontal	66	-0,11	0,48*	1,00	-0,43*
Inequidad vertical	66	0,04	-0,36*	-0,43*	1,00
Fuentes de financiamiento					
Fondos privados	51	11,87	-0,39*	-0,60*	0,23
Fuentes públicas					
Central	44	20,23	-0,23	-0,12	-0,16
Subnacional	44	-3,26	0,28	0,04	-0,04
Local	44	-16,97	0,02	0,13	0,26
Transferencias del gobierno central a otros niveles	44	-0,63	0,02	0,19	-0,23
Autoridad responsable de decisiones					
Autonomía del personal	66	-12,94	0,07	0,30*	0,03
Autonomía presupuestaria	66	1,73	0,05	0,06	0,01
Rendición de cuentas					
Escuela evaluada externamente (porcentaje)	66	-6,32	0,01	0,19	-0,02
Elección de escuela	57	-0,03	0,29*	0,23	-0,03
Reglas de asignación de recursos					
Compensación del personal (porcentaje)	50	0,36	-0,29*	-0,25	-0,14

Fuente: Cálculos propios sobre la base de *Panorama de la Educación 2017* (OCDE), cuestionario de los directores de PISA 2015 y datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (<http://data.uis.unesco.org>).

Nota: * indica significancia estadística al 5%.

Con esto en mente, se recopilan datos comparables entre países que servirían como *proxy* de las principales dimensiones de financiamiento escolar y se correlacionan con medidas de la eficiencia y la equidad. Así, el cuadro 6.4 recoge las correlaciones bivariadas para nueve variables agrupadas en los cuatro tipos principales de financiamiento educativo. Los resultados reportados muestran interesantes patrones que, lamentablemente, no pueden interpretarse como causales.

En relación con las fuentes de financiamiento, los datos sugieren que una proporción mayor de los fondos que provienen de fuentes privadas

está relacionada tanto con una menor eficiencia como con menor equidad. Esta asociación podría ser relevante para los países de América Latina y el Caribe, puesto que la proporción privada del financiamiento de sus escuelas es 12 puntos porcentuales más alta que la de países de otras regiones.

En lo que atañe a la autonomía, los resultados muestran que los sistemas más descentralizados tienden a ser más equitativos en sentido horizontal en el proceso de toma de decisiones de contratación y despido de los docentes, lo cual coincide con el argumento de que las autoridades locales pueden abordar de forma más adecuada las necesidades de las escuelas individuales, debido a su mayor proximidad con las condiciones in situ (Comisión Europea, 2000). Además, al acercar las decisiones a la comunidad local interesada, la descentralización puede mejorar el monitoreo de los docentes y escuelas por parte de los padres y las comunidades locales (Galiani, Gertler y Schargrotsky, 2008).

Los países más eficientes tienden a tener un mayor grado de opciones escolares. En la región de América Latina y el Caribe, la participación de los padres en la administración de la escuela presenta variaciones considerables. En Chile hay un alto grado de elección escolar, pero en la mayoría de los otros sistemas los padres tienen menos opciones (Elacqua, Ibarren y Santos, 2016) y puede que no cuenten con suficiente información sobre el desempeño de la escuela para tomar decisiones bien fundadas.

Por último, la medida de la asignación de recursos indica que existe una relación entre un mayor porcentaje de fondos destinados a gastos en personal y menor eficiencia. Este resultado es interesante para los países de América Latina y el Caribe, puesto que en promedio dependen relativamente más de los insumos de recursos humanos que otros países. El porcentaje que se gasta en indemnizaciones es 36 puntos porcentuales más elevado que en las otras regiones estudiadas, quizá debido a la relevancia de los sindicatos docentes de la región y a su poder para fijar salarios que acaso no estén necesariamente alineados con el desempeño.

Lecciones aprendidas sobre eficiencia y equidad

Las estimaciones de eficiencia en educación se ven limitadas por la falta de datos comparables a nivel internacional sobre los insumos educativos y sobre el diseño de los sistemas de financiamiento de la educación. A pesar de estas carencias, la investigación disponible muestra, de forma coherente, que los países del Asia del Este tienen los sistemas escolares más eficientes del mundo (Agasisti y Zoido, 2015; Sutherland, Price y Gonand, 2009). Este análisis coincide con dicha conclusión y contribuye a la literatura con

la estimación del nivel de eficiencia de 66 países, incluida la región de América Latina y el Caribe, utilizando datos a nivel de la escuela, algo que se ha realizado rara vez al examinar la eficiencia sobre la base de modelos DEA en estudios transnacionales. Los resultados muestran que los niveles de eficiencia en la región son bajos: ningún país de América Latina y el Caribe se encuentra entre los 15 sistemas más importantes y en cambio tres de ellos figuran entre los 15 menos eficientes. Solo México, Brasil y Chile se hallan por encima del nivel de eficiencia promedio de los 66 sistemas analizados.

También se examinaron los niveles de equidad en la distribución de insumos entre las escuelas de diferentes sistemas educativos, y se concluyó que en América Latina y el Caribe la equidad vertical es, en promedio, similar a la de países más desarrollados. Esto sugiere que el mayor número de programas de recuperación y subsidios ponderados (por ejemplo, en Chile y Colombia) introducidos en la región en las últimas décadas pueden haber reducido las disparidades en el financiamiento. Si bien este resultado es alentador, no debería inducir a la complacencia, dado que países como Brasil y República Dominicana se encuentran entre los más desiguales de la muestra en términos de equidad vertical. En términos de la equidad horizontal, los resultados señalan que las escuelas con factores demográficos similares reciben recursos desiguales. Este tipo de inequidad podría aliviarse en la región si se optimizara el nivel de transparencia en la transferencia de recursos.

Para mejorar la eficiencia y la equidad, las medidas para aumentar el gasto por alumno son prometedoras, pero no de manera aislada. Un mayor gasto por alumno debe ir acompañado de mejores medidas de rendición de cuentas que reduzcan la corrupción, de docentes más capacitados y de una mejor remuneración para los mejores maestros.

Las políticas relacionadas con el financiamiento educativo también pueden influir en la eficiencia o la equidad. Los países de América Latina varían ampliamente en las dimensiones de financiamiento educativo de sus sistemas, pero es alentador saber que algunos sistemas están implementando reformas para aumentar la eficiencia y la equidad del gasto público en educación.

Se puede poner en marcha una amplia gama de políticas de financiamiento para aumentar los productos educativos al asignar los insumos de manera más eficiente. Por ejemplo, la reforma que se llevó a cabo en Colombia en 2001, que cambió la regla de asignación del gasto de una fórmula basada en los insumos a una fórmula por alumno, incentivó con éxito a las entidades territoriales para aumentar las tasas de matriculación y al mismo tiempo impedir el exceso de gasto en personal educativo (Faguet y Sánchez, 2014). El carácter oportuno de un debate sobre las reglas de asignación se ejemplifica en la encendida polémica que se produjo en Brasil después de la

reciente recesión económica. Esta se centró en si las contribuciones federales a los fondos de FUNDEB debían estar atadas al desempeño de los sistemas escolares, con el fin de incentivar a los gobiernos para que utilicen mejor los recursos. Desde luego, las reglas de asignación deben ir acompañadas de una rendición de cuentas. Los estudios demuestran que fortalecer las medidas de rendición de cuentas optimiza los resultados de educación, ya que reduce la corrupción (Olken, 2007; Ferraz, Finan y Moreira, 2012), y transforma el comportamiento dentro de las escuelas de manera significativa desde el punto de vista educativo (Elacqua et al., 2016).

En relación con las políticas para mejorar la equidad en la distribución de los recursos, la mayor parte de la evidencia muestra que, cuando el financiamiento educativo depende en gran medida de las fuentes locales, puede que surjan desigualdades en el gasto entre diferentes jurisdicciones (por ejemplo, regiones o municipalidades). A fin de abordarlas, en todo el mundo se han incorporado fondos de compensación como instrumentos para superar estos desequilibrios. Por ejemplo, entre 2006 y 2011 el rol redistributivo de FUNDEB en Brasil generó una reducción del 12,2% en el índice de desigualdad de los recursos municipales (Araújo, 2013). Los programas focalizados de *vouchers* también se consideran un instrumento efectivo para lidiar con las inequidades del aprendizaje dentro de los sistemas de financiamiento educativo, sobre todo cuando son ponderados, lo que significa que los *vouchers* para los alumnos desfavorecidos tienen mayor valor. La evidencia de Chile muestra que la brecha de niveles educativos entre alumnos de altos y bajos ingresos ha disminuido en una tercera parte desde que el gobierno implementó la ley de subvenciones escolares en 2008 (Murnane et al., 2017). Por lo tanto, los fondos de compensación del gobierno central y los *vouchers* ponderados pueden ser instrumentos efectivos para mejorar el aprendizaje en general y para estrechar la brecha socioeconómica.

Respecto de la descentralización, una mayor autonomía de las escuelas y los gobiernos locales podría permitirles utilizar sus conocimientos del contexto local para tomar decisiones más equitativas. Sin embargo, para que esto se convierta en una política efectiva, el gobierno central necesitará el apoyo de las escuelas y de los gobiernos subnacionales que carecen de la capacidad para manejar y asignar recursos de forma eficiente.

América Latina y el Caribe muestra una proporción mucho más alta de gasto en docentes y otros recursos humanos que otras regiones, lo que quizás sea un efecto de la presencia de sindicatos más fuertes. Esto implica que puede haber menos recursos para servicios complementarios e insumos pedagógicos. La provisión de todos los servicios y materiales para alumnos con distintas necesidades es clave si se desea mejorar la eficiencia y la equidad.

7 El gasto inteligente en seguridad ciudadana: más allá del crimen y el castigo

Históricamente, el debate sobre seguridad ciudadana tiende a oscilar entre dos polos: por un lado, “mano dura” contra la delincuencia y, por otro, el enfoque social de las “causas estructurales de los delitos”. En América Latina y el Caribe, la presión ciudadana para lograr resultados rápidos y la cobertura mediática de delitos de alto perfil ha llevado a numerosos gobiernos a adoptar una línea dura e inclinarse por la primera opción. Una policía más rígida y militarizada, condenas más largas y el aumento de los encarcelamientos son ejemplos de esta visión punitiva del delito. Según esta perspectiva, cuanto mayores sean la represión y el castigo, más disminuirán los delitos. En el lado contrario se sitúan los que sostienen que el foco debe centrarse en cambiar las causas estructurales que generan la delincuencia y la violencia. Programas gubernamentales deberían reducir las manifestaciones de la desigualdad y la exclusión social que favorecen la delincuencia y la violencia, a saber, la deserción escolar, la desintegración familiar, la precariedad urbana y el desempleo juvenil, entre otros. Afortunadamente, una tercera vía combina aquellos elementos preventivos y punitivos cuyo impacto en los delitos está respaldado por evidencia científica. Este enfoque, que en el mundo anglosajón se conoce como *smart-on-crime* (Waller, 2014), está permeando lenta pero decididamente las ideas y la práctica en la región.

En este capítulo se sostiene que antes de gastar más la región tiene que aprender a gastar mejor. Y, para ello, debe invertir más en políticas aliadas con esta tercera vía. La disponibilidad de recursos no parece ser el principal problema. En la última década, la región ha aumentado significativamente su gasto en seguridad y justicia. Sin embargo, los resultados no se corresponden con ese mayor esfuerzo fiscal. La buena noticia es que existen

numerosas oportunidades para mejorar los resultados con los mismos recursos. En este capítulo se muestra que los niveles de eficiencia policial, por ejemplo, varían mucho entre las organizaciones de un mismo país, así como entre los distintos países. Esas son oportunidades para aumentar los servicios policiales con el mismo nivel de recursos. Un segundo paso es tomar decisiones más inteligentes sobre cómo invertir los recursos existentes. Esto supone un cambio de paradigma que enfatice los programas focalizados, preventivos y basados en evidencia de impacto. Para implementar estas reformas se requieren portavoces influyentes, capaces de articular argumentos sólidos a favor de un gasto más inteligente en seguridad.

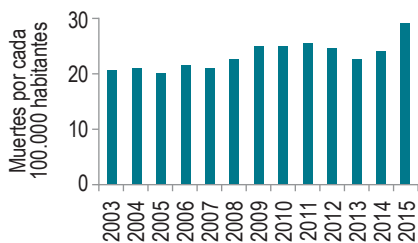
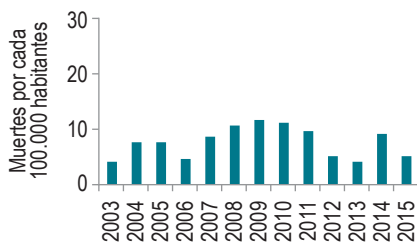
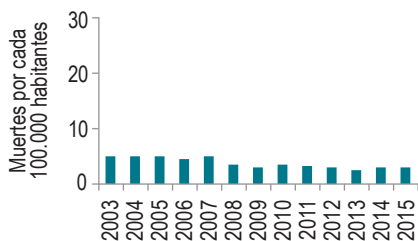
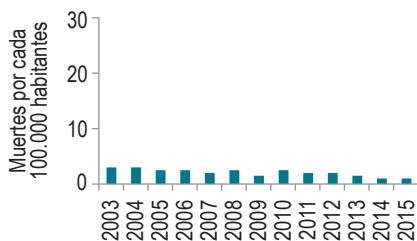
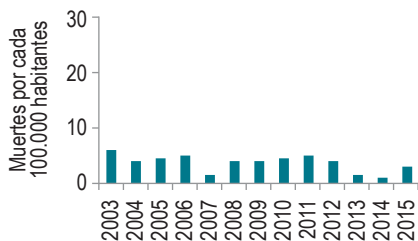
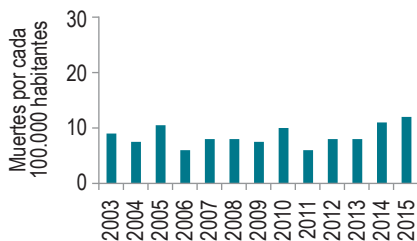
Hay pocos servicios públicos en la región como el de seguridad ciudadana, donde las preocupaciones de la ciudadanía sobre la política de seguridad son tan grandes, y al mismo tiempo la información sobre la asignación y eficacia del gasto es tan opaca y escasa. Este capítulo contribuye a reducir esta brecha de conocimiento, presentando el primer análisis que existe sobre la calidad del gasto público en seguridad para toda la región.¹

La lucha contra el crimen: una prioridad regional

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo. Tiene el 9% de la población, pero el 33% de los homicidios del mundo. Su tasa de homicidios (24 cada 100.000 habitantes en 2015) es cuatro veces la media mundial (gráfico 7.1). De las 50 ciudades más violentas del mundo, 43 están en la región (CCCSPJP, 2018). Son casi 140.000 vidas que se pierden cada año, distribuidas de manera muy desigual. Si bien Centroamérica y el Caribe ostentan las tasas más altas dentro de la región, solo tres países de América del Sur concentran el 63% de los casos (Brasil, con el 41%; Venezuela, con el 13% y Colombia, con el 9%) (gráfico 7.2A). Otros países de América del Sur, como Argentina, Chile, Paraguay y Perú, tienen bajas tasas de homicidios, pero tasas muy altas de delitos contra la propiedad (robos y hurtos), lo que se traduce en elevadas tasas de victimización general (gráfico 7.2B). Uno de cada cinco latinoamericanos ha sido víctima de un robo en el último año y cinco de cada 10 robos incluyeron violencia.

Los costos de los delitos para el bienestar de la región son muy elevados, y se estiman en un 3,5% del producto interno bruto (PIB) (gráfico 7.3). Por lo tanto, no sorprende que la seguridad se haya convertido en la principal preocupación de los latinoamericanos desde 2010 (gráfico 7.4).

¹ Los pocos estudios que existen sobre el gasto público en seguridad en América Latina y el Caribe se centran en una subregión como Centroamérica (Pino, 2011) o profundizan el análisis solo en un país (Banco Mundial, 2012).

Gráfico 7.1 Tasa de homicidios intencionales (media) por región, 2003–15**A. América Latina y el Caribe****B. América del Norte****C. Asia****D. Europa****E. Oceanía****F. África**

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas Internacionales de Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y el Delito (UNODC).

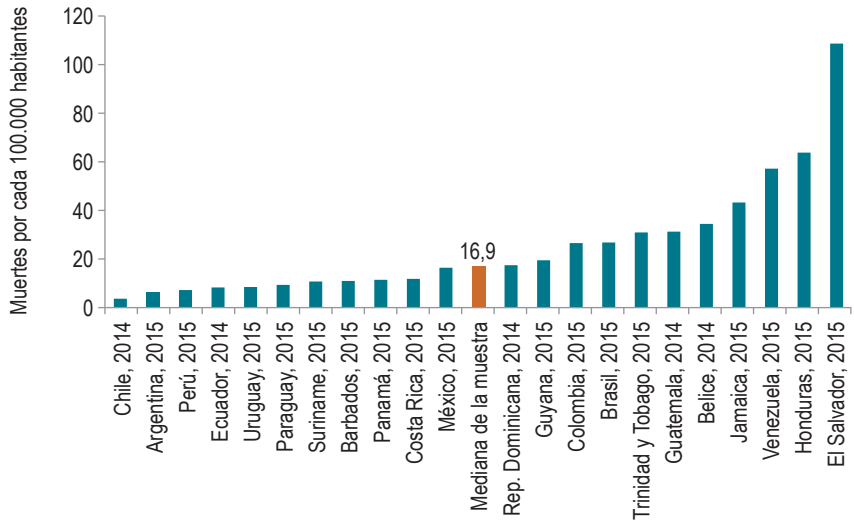
Nota: Los datos incluyen a países con conflictos armados.

El perfil de gasto de la región

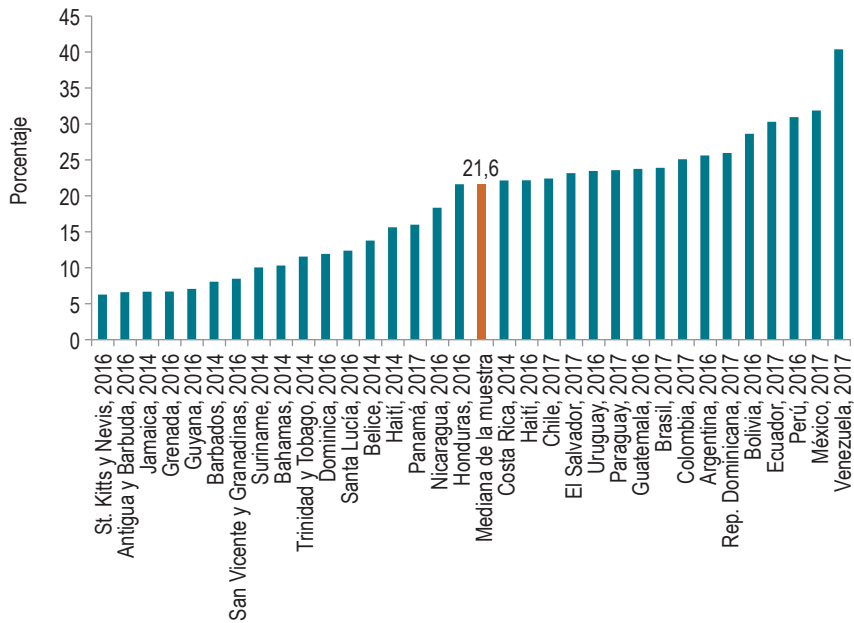
La región lleva a cabo un importante esfuerzo fiscal en el sector de seguridad: dedica el 5,4% de su gasto total, casi el doble que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que dedica un 3,3% (gráfico 7.5). En términos del PIB, este gasto representa el 1,6% para América Latina y el Caribe y el 1,5% para la OCDE. Sin embargo, la mediana del gasto per cápita según la paridad del poder adquisitivo (PPA) en la OCDE (US\$532) duplica la mediana de América Latina y el Caribe (US\$218), a pesar de tener problemas mucho menos graves con la delincuencia.

Gráfico 7.2 Homicidios intencionales y victimización en América Latina y el Caribe

A. Homicidios intencionales

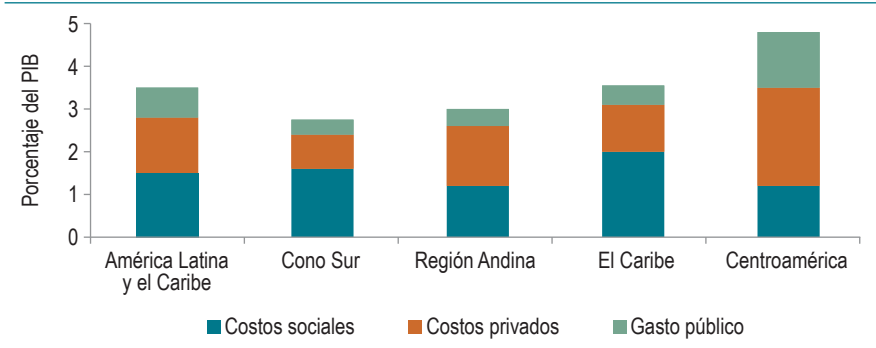


B. Victimización



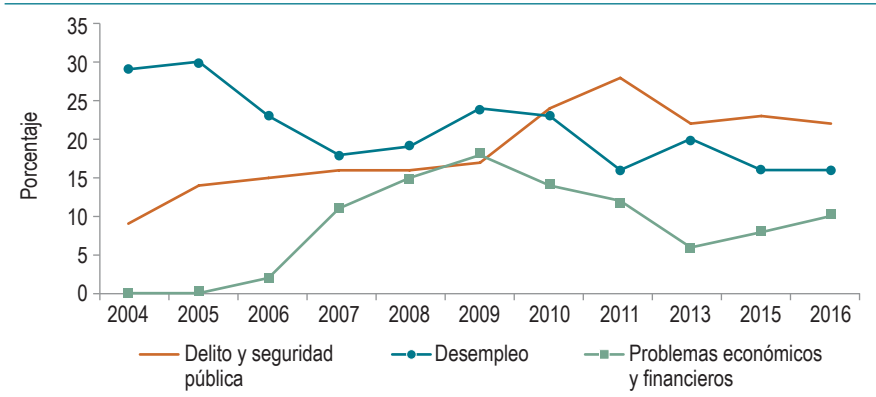
Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Internacionales de Homicidios de UNODC (base de datos, mayo de 2017) y del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Gráfico 7.3 Costos de la delincuencia en América Latina y el Caribe por subregión, 2014



Fuente: Jaitman y Torre (2017).

Gráfico 7.4 Principal preocupación ciudadana en América Latina y el Caribe, 2014

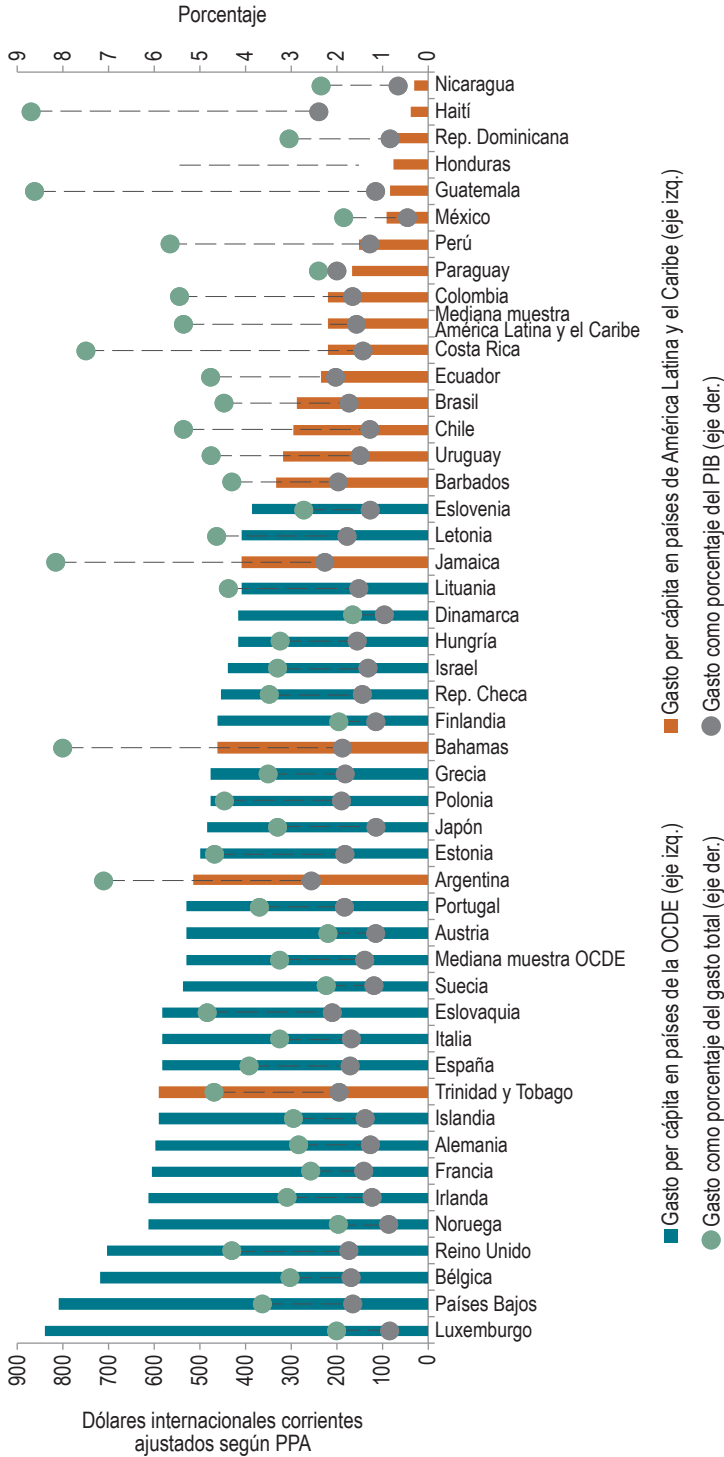


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Latinobarómetro.

Los países de América Latina y el Caribe destinan la mayor parte de su gasto en seguridad a la policía (63,4%), seguido de la justicia penal (22,3%) y las prisiones (8,7%).² En dólares según PPA, esto representa unos US\$74.000 millones en policía, US\$26.000 millones en justicia, US\$10.000 millones en prisiones, y US\$6.500 millones en otros elementos relacionados con la seguridad. En comparación con los países de la OCDE, la región invierte proporcionalmente más en justicia y menos en prisiones y otros rubros (particularmente investigación y desarrollo) (gráfico 7.6).

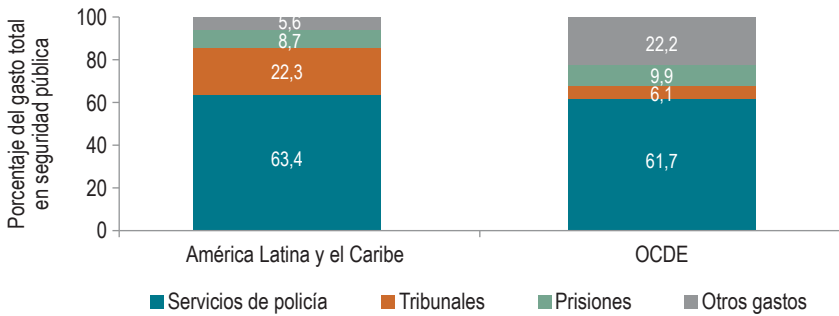
² El clasificador del Fondo Monetario Internacional (FMI) para la función de orden y seguridad pública, incluye como subfunciones: policía, justicia y prisiones. Dado que el gasto en justicia comprende no solo el ámbito penal sino también el laboral, el comercial y otros, se calculó que el 30% del gasto en justicia corresponde al fuero penal, de acuerdo con las estimaciones de la literatura (Jaitman y Torre, 2017).

Gráfico 7.5 Gasto en seguridad pública en países de América Latina y el Caribe y de la OCDE, 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales, OCDESTAT y el *Panorama Económico Mundial* (WEO) del FMI.

Gráfico 7.6 Perfil de gasto en América Latina y el Caribe y la OCDE, 2014

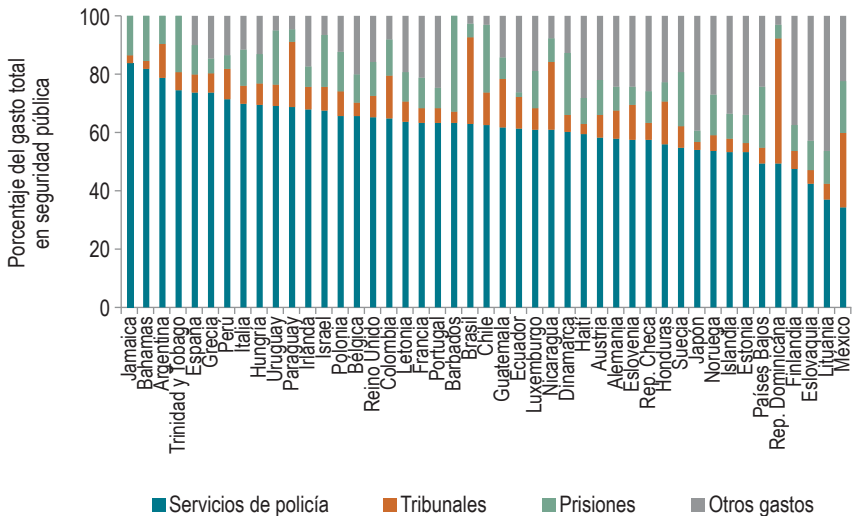


Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales y OCDESTAT.

Existe una heterogeneidad significativa en los perfiles de gasto de los países, tanto en América Latina y el Caribe como en la OCDE (gráfico 7.7). Al comparar el perfil de cada país con respecto al “promedio” de la muestra, se observa que países como Argentina y Jamaica concentran más su gasto en la policía, mientras que Brasil y República Dominicana lo focalizan más en la justicia.

Al analizar el peso de cada tipo de gasto en el total y su relación con el PIB per cápita, se observa que cuanto más desarrollado es un país,

Gráfico 7.7 Perfiles de gasto, por país, 2014



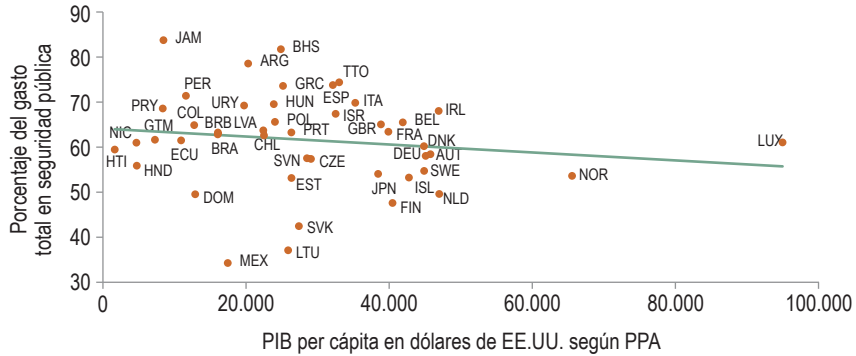
Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales y OCDESTAT.

Nota: Argentina refleja la estructura del gasto a nivel nacional. Para México, se recoge el gasto federal.

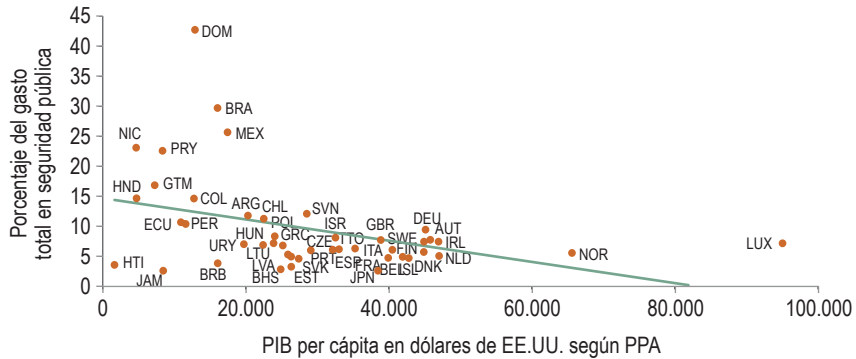
mayor parece ser la proporción de lo que gasta en prisiones (y en otros rubros), en comparación con la policía y la justicia (gráfico 7.8). Esto puede deberse en parte al hecho de que en países de ingreso per cápita más

Gráfico 7.8 Perfil de gasto y PIB per cápita según PPA, 2014

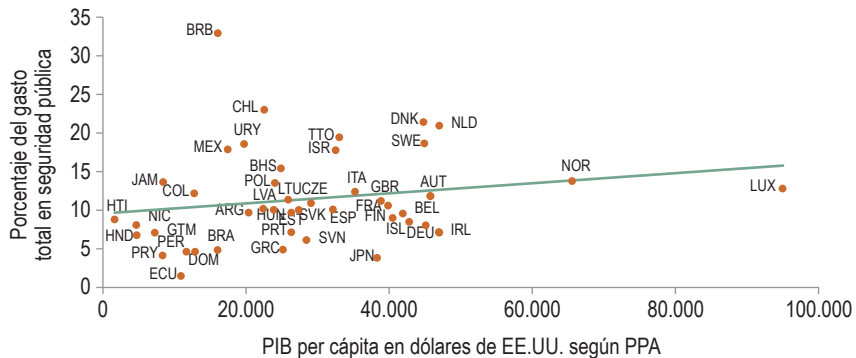
A. Gasto en policía



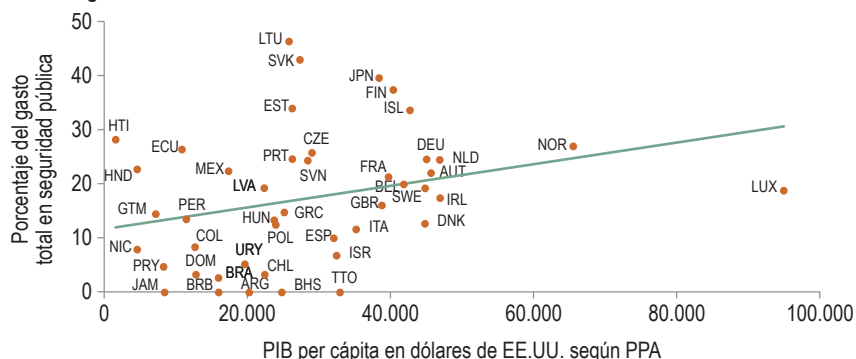
B. Gasto en el sistema judicial



C. Gasto en prisiones



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.8 Perfil de gasto y PIB per cápita según PPA, 2014 (continuación)**D. Otros gastos**

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales, OCDESTAT y WEO del FMI.

Nota: Argentina refleja la estructura del gasto a nivel nacional. Para México, se recoge el gasto federal.

bajo, las tasas de delincuencia tienden a ser más altas; por lo tanto, se tiene que priorizar el gasto en policía por encima de otros gastos.

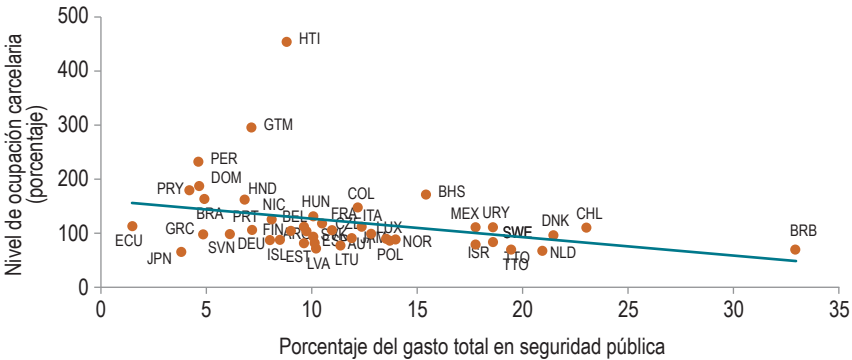
Por otro lado, es posible que los países desarrollados gasten más en prisiones porque están más sometidos a la presión ciudadana para garantizar los derechos básicos de las personas privadas de libertad: por ejemplo, menores tasas de hacinamiento. De hecho, existe una correlación negativa entre la proporción del gasto en prisiones y la tasa de hacinamiento, así como entre el gasto público por preso y la tasa de hacinamiento, que parece respaldar esta hipótesis (gráficos 7.9A y 7.9B).

La mayor parte del gasto —entre un 50% y un 80%— se invierte en personal, y principalmente en policía. La mediana del gasto en personal en América Latina y el Caribe es 10 puntos porcentuales más alta que la de la OCDE (80% contra 70%, gráfico 7.10). En la muestra disponible, Chile y Perú son los países que menos gastan, y Paraguay y Uruguay los que más gastan en personal. En todos los países, menos Chile, el gasto en personal representa una proporción mayor del presupuesto de los sectores de policía y justicia que del presupuesto del sector penitenciario (gráfico 7.11).

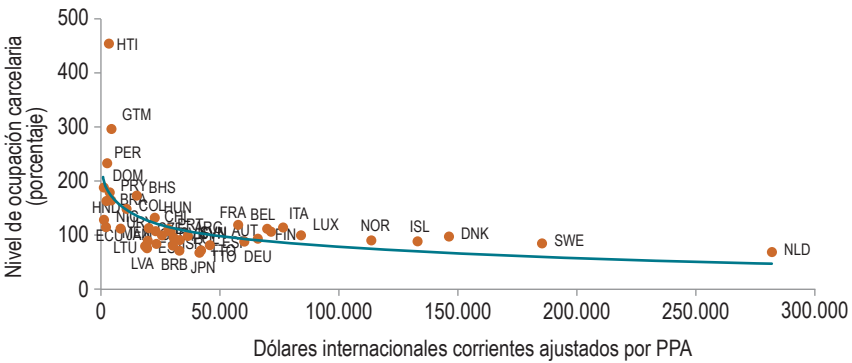
Tomando un grupo de 10 países con datos para 2008 y 2015, se observa un aumento del 34% en su gasto per cápita, de US\$196 a US\$262 per cápita (gráfico 7.12A). Algunos países más que duplicaron su gasto, como Costa Rica (126%) y Paraguay (115%), mientras que otros presentaron incrementos menores, como Brasil (19%), Honduras (20%) y República Dominicana (34%) (gráfico 7.12B).

Gráfico 7.9 Superpoblación y porcentaje de gasto en prisiones

A. Gasto en prisiones



B. Gasto por persona privada de la libertad

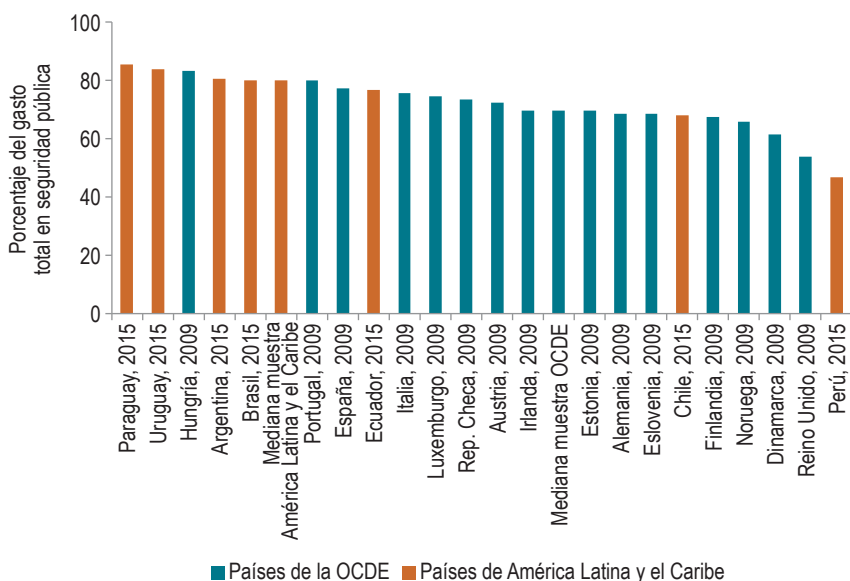


Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales, OCDESTAT y World Prison Brief.
 Nota: Argentina refleja la estructura del gasto a nivel nacional. Para México, se recoge el gasto federal. Ambos gráficos han sido elaborados utilizando los últimos datos disponibles por país provenientes del World Prison Brief a septiembre de 2017.

El gasto per cápita en seguridad varía significativamente entre los países. En 2015 Argentina gastaba US\$583 per cápita, contra US\$312 de Uruguay, US\$313 de Brasil, US\$70 de Honduras y US\$32 de Nicaragua (gráfico 7.13).

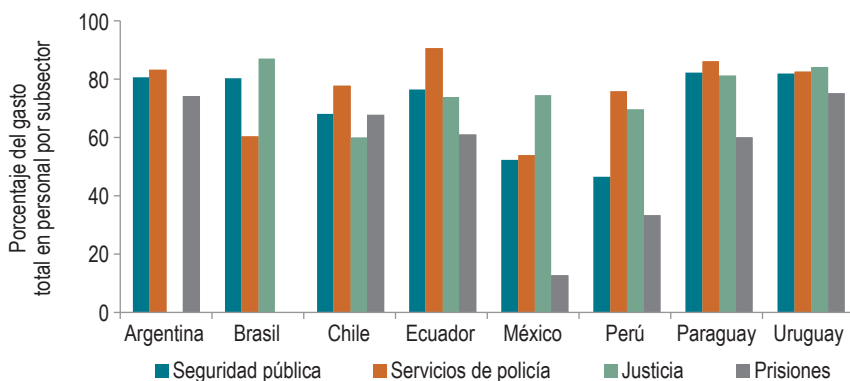
Si bien todos los países aumentaron su gasto per cápita en seguridad, los factores que influyeron en este incremento varían. El crecimiento de la economía (barra verde claro en el gráfico 7.14) desempeñó un rol importante en todos los países. La expansión del gasto público total (barra naranja) fue positiva en ocho países, particularmente en Argentina (36%), Paraguay (49%) y México (52%). El peso del gasto en seguridad como parte del gasto total (barra azul) aumentó en siete países, particularmente en Costa Rica (32%) y Argentina (20%), mientras que registró una caída en dos: Brasil (-13,9%) y Nicaragua (-12,7%) (gráfico 7.14).

Gráfico 7.10 Porcentaje de los salarios en el gasto público en seguridad



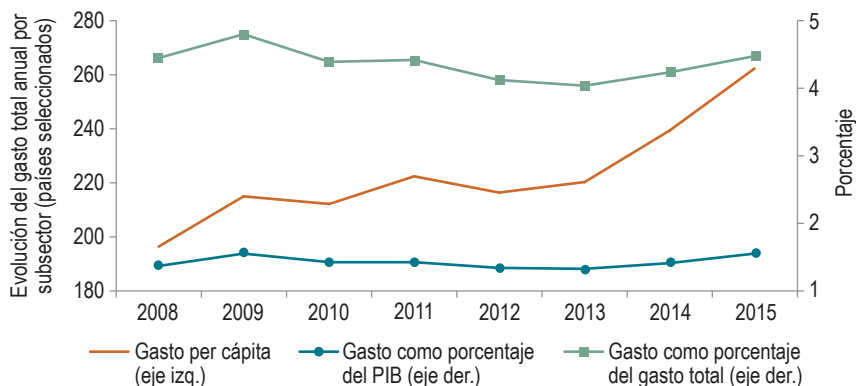
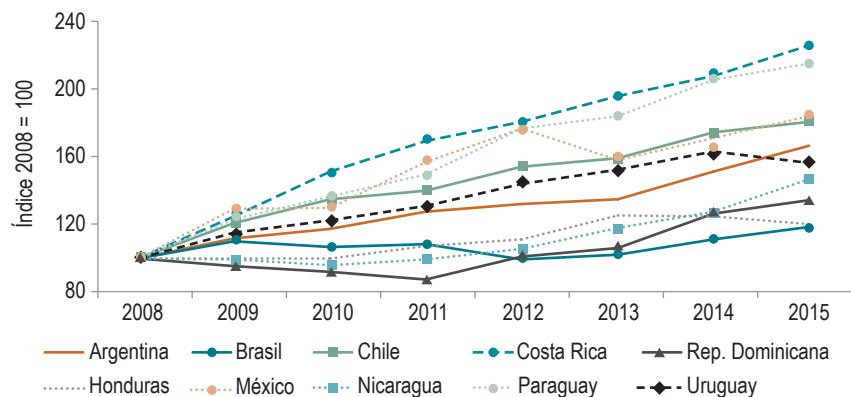
Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales y OCDESTAT.
 Nota: América Latina y el Caribe, 2015; OCDE, 2009; para México se considera el gasto a nivel federal.

Gráfico 7.11 Porcentaje de los salarios por subsector, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales.
 Nota: Para México, se considera el gasto a nivel federal.

Si bien todos los subsectores aumentaron su gasto durante este período, la mayor suba en términos absolutos tuvo lugar en policía, seguido de prisiones (gráfico 7.15A). En términos relativos, el mayor incremento ha sido en prisiones (169%), mientras que el gasto en justicia penal es el que

Gráfico 7.12 Gasto en orden público y seguridad 2008–15**A. Gasto acumulado****B. Gasto real, índice base 2008**

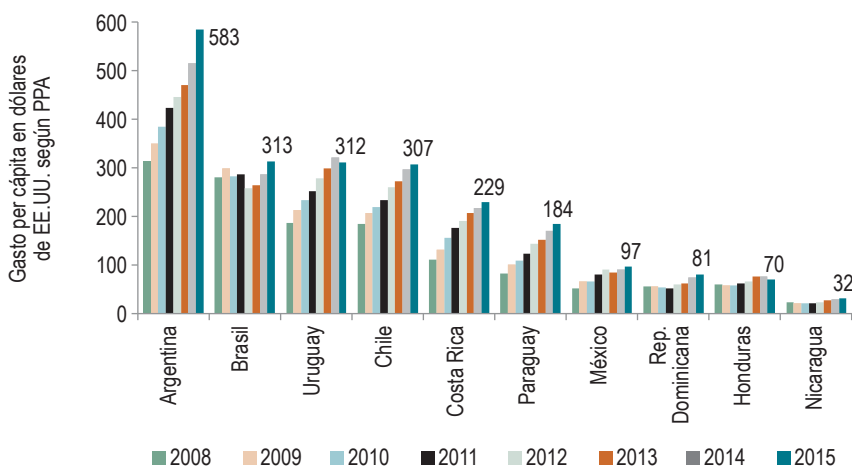
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales y WEO del FMI.

menos creció tanto en términos absolutos como relativos (gráfico 7.15B). En relación con el destino de los gastos, en los tres países donde se pudo calcular su evolución para 2011–15, no se observan grandes cambios en la relación entre personal, operaciones e inversión.

¿Mayor gasto garantiza más seguridad?

A simple vista, existe escasa relación entre el aumento del gasto y los resultados de seguridad en la región (gráficos 7.16 y 7.17). Entre los países que subieron su gasto por encima de la media entre 2010 y 2012, algunos mejoraron sus indicadores de seguridad por encima de la media entre 2012 y 2014 (cuadrante inferior derecho), mientras que otros los empeoraron

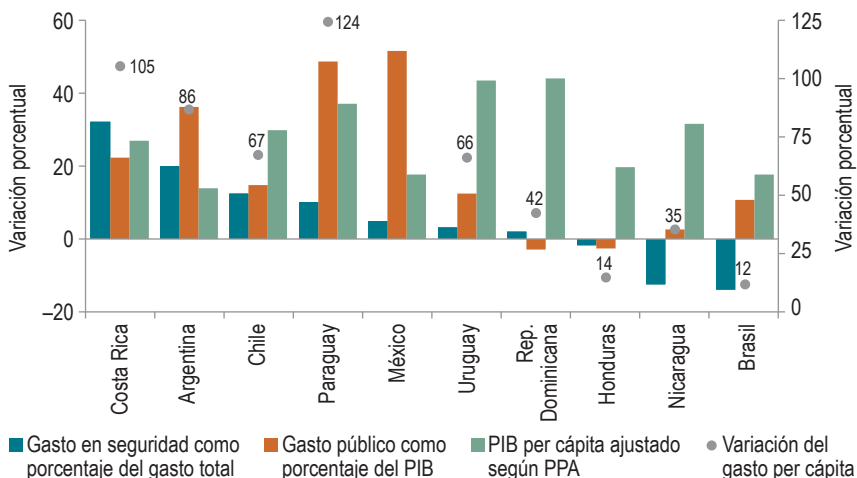
Gráfico 7.13 Gasto per cápita en seguridad pública (dólares de EE.UU. según PPA)



Fuente: Análisis propio.

Nota: El orden de los países se estableció en base al cambio en el gasto per cápita, 2015.

Gráfico 7.14 Descomposición factorial, 2008 y 2015

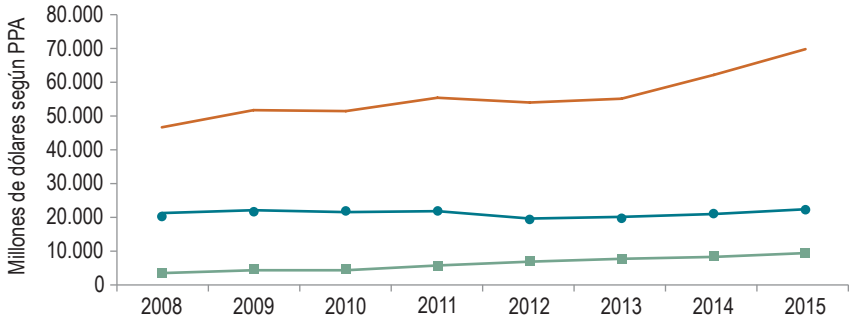


Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales y WEO del FMI.

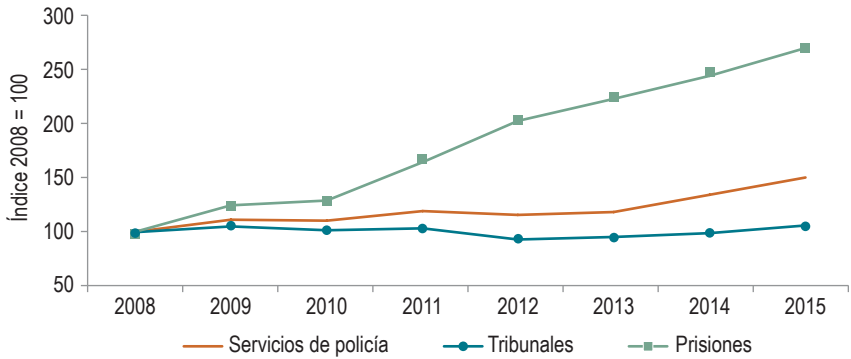
(cuadrante superior derecho). Además, mientras que se observa una relación negativa entre los cambios en victimización y los cambios en el gasto per cápita en seguridad, en el caso de los homicidios se observa lo contrario. El reto metodológico consiste en lograr superar la relación endógena

Gráfico 7.15 Gasto acumulado según principales sectores (países seleccionados) 2008–15

A. Gasto total anual en millones de dólares según PPA



B. Gasto total anual por subsector, índice base 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales.

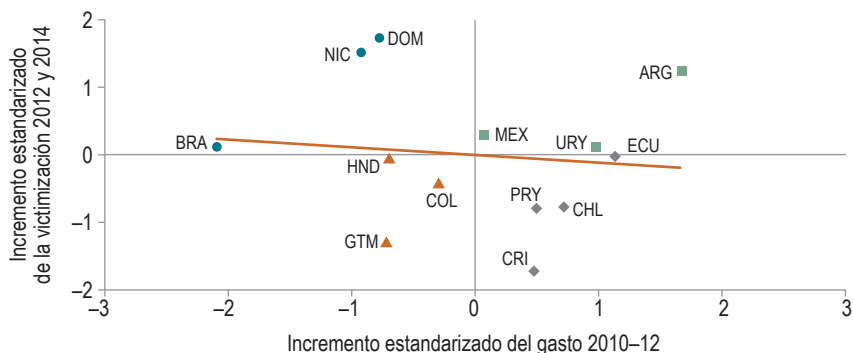
Nota: Basado en datos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

que existe naturalmente entre estas variables: ¿el aumento del gasto lleva a reducir los delitos, o el incremento de los delitos lleva a subir el gasto?

Un estudio más detallado de Brasil arroja luz sobre esta cuestión y sugiere que, al menos para este país, el aumento del gasto en seguridad puede mejorar significativamente la seguridad ciudadana.³ Un aumento de R\$ 10 en el gasto anual estatal en servicios policiales per cápita en

³ Gomes (2018) recurre a un instrumento inspirado en Bartik para atender la endogeneidad, utilizando datos de 26 estados brasileños entre 2002 y 2014. El trabajo se basa en el crecimiento nacional promedio del gasto en seguridad para producir una medida del gasto público estatal en seguridad que no está relacionada con la tasa estatal de homicidios. Luego analiza cómo este gasto afecta a los homicidios a nivel estatal.

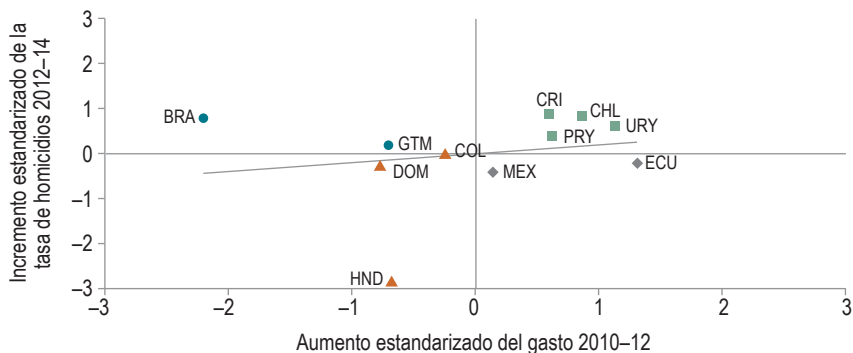
Gráfico 7.16 Incremento estandarizado del gasto per cápita y tasa de población victimizada



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales y de las Estadísticas Internacionales de Homicidios de UNODC.

Nota: Para estandarizar se utilizó: $(Dif - \text{mean}(Dif)) / \text{sd}(Dif)$, siendo Dif = Diferencia entre dos períodos. Arroja un incremento estandarizado que puede interpretarse en desviaciones estándar de la media. Si un país tiene un valor de 2 en la sección de gasto, es porque en el período se observó un incremento dos desviaciones estándar mayor que la media observada durante el período.

Gráfico 7.17 Incremento estandarizado del gasto per cápita y tasa de homicidios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales y de las Estadísticas Internacionales de Homicidios de UNODC.

Nota: Para estandarizar se utilizó: $(Dif - \text{mean}(Dif)) / \text{sd}(Dif)$, siendo Dif = Diferencia entre dos períodos. Arroja un incremento estandarizado que puede interpretarse en desviaciones estándar de la media. Si un país tiene un valor de 2 en la sección de gasto, es porque en el período se observó un incremento dos desviaciones estándar mayor que la media observada durante el período.

Brasil se asocia con una reducción del 0,6% en el número de homicidios por cada 100.000 habitantes. Con un gasto promedio en seguridad de R\$ 196 per cápita y una tasa promedio de homicidios de 29, se estima que un aumento del 1% en el gasto en seguridad puede reducir en cerca del 0,4% los homicidios en Brasil. Esta es una buena noticia porque deja un

margen para medidas de política sectorial con el fin de mejorar el impacto a medida que aumente la eficiencia del gasto en el sector.

La evidencia analizada sugiere que es necesario gastar más y mejor en seguridad ciudadana. La magnitud del problema de seguridad en la región, los bajos niveles de inversión per cápita (comparados con la OCDE), y la elasticidad probable de los delitos en relación con ciertos insumos (como el número de policías) sugieren que el aumento del gasto público en seguridad en la región puede tener resultados positivos. Sin embargo, la heterogeneidad en la relación entre gasto y seguridad que se observa en la región sugiere que, antes de subir el gasto, hay que analizar cómo lograr mayor eficiencia y efectividad a través de un mejor gasto.

¿Cómo obtener más por el mismo dinero?

Cuanto mayor sea el nivel de eficiencia de las instituciones de seguridad, mayor será el ahorro de recursos y, por lo tanto, menor el gasto que se necesita para mejorar la seguridad en la región. ¿Cómo puede el gobierno aumentar la eficiencia de los servicios de seguridad, mejorando su calidad? Un primer paso es medir la eficiencia de los servicios de seguridad ciudadana de cada país con respecto al país que tiene mejores resultados con el mismo nivel de insumos. La metodología de análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés, *Data Envelopment Analysis*) calcula el nivel de eficiencia de un país (o región, estado, municipio) y su distancia a la frontera de eficiencia, que está determinada por las unidades más eficientes. En esta sección se presenta el primer análisis de frontera de eficiencia que existe para los servicios policiales de América Latina y el Caribe. Se eligieron los servicios policiales porque son los que concentran la mayor parte del gasto total en seguridad. El análisis DEA se aplicó *globalmente*, comparando los países de América Latina y el Caribe y el mundo (y posteriormente también se aplicó a nivel *subnacional*).

La eficiencia policial a nivel global y regional

La eficiencia se puede alcanzar por dos caminos: haciendo lo mismo con menos recursos, o haciendo más con los mismos recursos. Con la primera opción se consiguen los mismos niveles de seguridad (igual cantidad de delitos violentos y contra la propiedad) con menos insumos (menor cantidad de efectivos policiales o de patrulleros). La segunda opción, en cuyo análisis se centra este capítulo, permite a los países maximizar el producto

con la misma cantidad de insumos.⁴ Al comparar las policías de América Latina y el Caribe con las del resto del mundo, se obtiene un promedio de eficiencia relativa del 70% (gráfico 7.18). Esto quiere decir que si se lleva el promedio de la eficiencia a niveles de frontera, la prevención del delito en la región se podría mejorar en un 30%.

La eficiencia de la policía está correlacionada positivamente con los niveles de ingreso per cápita (gráfico 7.19). Los países con ingresos per cápita más altos tienden a tener una capacidad institucional superior, lo cual se refleja en mayores niveles de eficiencia en el uso y la asignación de recursos (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005). Los resultados destacan la gran heterogeneidad de la región: países con niveles de ingreso per cápita relativamente elevados, como Trinidad y Tobago, Bahamas o Barbados, tienen niveles de eficiencia bajos en comparación con países con niveles de ingreso similares, como Brasil, México o Argentina. Asimismo, la eficiencia está vinculada con indicadores de capacidad institucional, tales como la efectividad gubernamental y el índice del Estado de Derecho, lo cual indica que la mayor eficiencia suele ir acompañada de una mejor capacidad institucional (gráfico 7.20).

El contexto influye en la eficiencia

Las policías de la región no actúan de forma aislada, sino que interactúan de manera constante con factores socioeconómicos, demográficos e institucionales del contexto en el que operan. Ciertos factores relacionados con la criminalidad y la violencia, como la pobreza, la desigualdad económica, la tasa de desempleo, la proporción de jóvenes en la población o la rápida urbanización, están más allá del control de la policía y, por consiguiente, pueden influir en su desempeño. Por lo tanto, es fundamental tener en cuenta estos factores cuando se mide la eficiencia, dado que se están comparando países cuyos policías poseen capacidades muy dispares y cuyas realidades socioeconómicas, demográficas e institucionales también son muy distintas.

Después de corregir por factores exógenos, las diferencias entre los grados de eficiencia de los países cambian y permiten hacer una comparación más realista de su desempeño. El gráfico 7.21 exhibe la distribución de los países de América Latina y el Caribe en la muestra global, con los

⁴ Se utilizaron como insumo los policías en cada país y como producto el recíproco de los delitos violentos y contra la propiedad registrados. Al tomar el valor recíproco de los delitos violentos y contra la propiedad se estaría capturando implícitamente el nivel de seguridad producido.

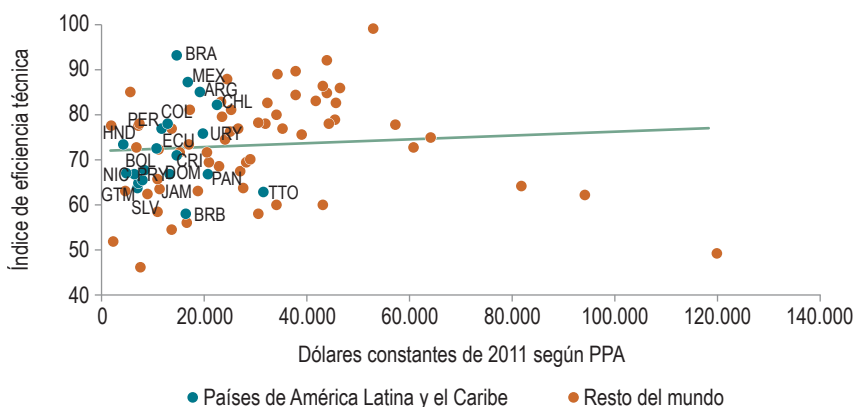
Gráfico 7.18 Índice de eficiencia del gasto público a nivel global



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales y UNODC.

Notas: Las barras verticales corresponden a los países de América Latina y el Caribe; la línea de color punteada denota la mediana de la muestra cuando se establece un orden por nivel de eficiencia. El gráfico corresponde al valor medio del período 2004-14.

Gráfico 7.19 Eficiencia técnica y PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales, UNODC e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Notas: Las cifras de la variable de eficiencia técnica corresponden al valor medio en el período 2004-14, mientras que las cifras del PIB per cápita están representadas para el mismo año.

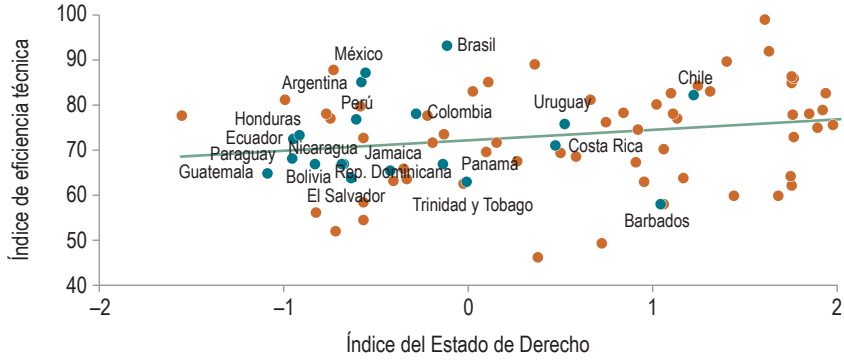
puntajes ajustados por factores exógenos. Así, por ejemplo, países como Barbados y Jamaica, que mostraban niveles de eficiencia más bajos en el análisis anterior, ascienden notablemente en el *ranking* de eficiencia cuando se considera la situación socioeconómica más difícil que enfrentan en relación con sus pares de la región. Ocurre lo contrario en Costa Rica, que obtiene un lugar más bajo en la clasificación cuando se toman en cuenta sus mejores niveles socioeconómicos. Un aspecto clave es que, si bien la mayoría de los países de la región se encuentra por debajo de la mediana de eficiencia, existe una fuerte heterogeneidad. Independientemente de la medida de eficiencia utilizada, algunos países de la región, en particular los de América del Sur, tienen niveles de eficiencia superiores a la media global. Sin embargo, todavía hay un margen considerable para mejoras.

El valor del nivel subnacional

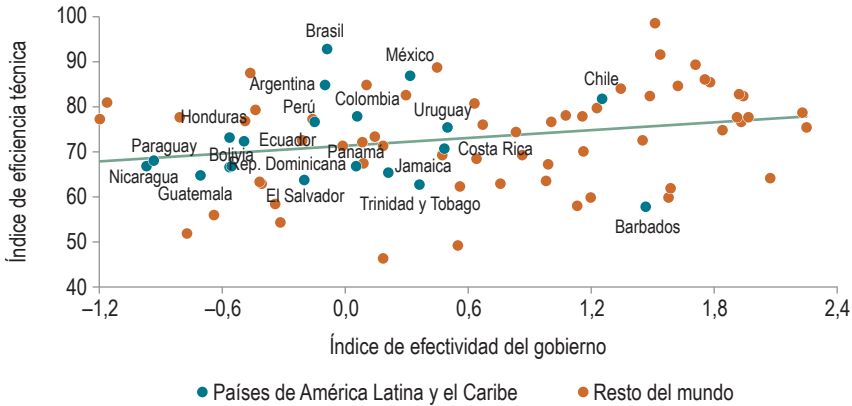
La eficiencia policial se puede medir de manera más precisa cuando se comparan unidades de un mismo país (a nivel subnacional) que cuando se compara entre países. Las diferencias institucionales, organizacionales y culturales que existen entre los países son más fáciles de medir y de controlar. Además, el análisis de un país también contribuye a aclarar cuán adecuadamente se asignan los recursos policiales, y cuál es su eficiencia, en las distintas regiones de un país.

Gráfico 7.20 Índice de eficiencia técnica, Estado de Derecho y efectividad del gobierno

A. Índice del Estado de Derecho



B. Índice de efectividad del gobierno



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales, UNODC e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Notas: Las cifras de eficiencia técnica corresponden al valor medio en el período 2004-14, mientras que las cifras de Estado de Derecho y efectividad del gobierno están representadas para el mismo año.

En esta sección se presentan resultados sobre la eficiencia subnacional en cinco países.⁵ El gráfico 7.22 presenta abundante información sobre las grandes diferencias en la eficiencia de la policía en diferentes departamentos o provincias en todos los países. Las diferencias de

⁵ Los *productos* que se miden varían según el país: en Guatemala, Honduras, Nicaragua y México es el porcentaje de delitos esclarecidos, y en Ecuador es total de delitos prevenidos. Los *insumos* que se miden abarcan el total de efectivos policiales y vehículos para todos los estudios, y en Perú y México también se utilizan variables sobre tecnología (computadoras, *tablets*, teléfonos, etc.). Véanse Alda (2016, 2017) y Banco Mundial (2014).

Gráfico 7.21 Índice de eficiencia del gasto público ajustado por factores externos

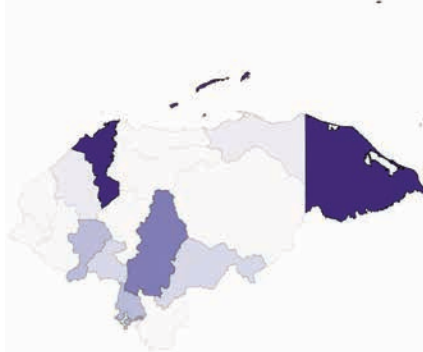


Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales, UNODC e indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.
 Notas: Las barras verticales corresponden a los países de América Latina y el Caribe; la línea de color punteada denota la mediana de la muestra cuando se establece un orden por nivel de eficiencia. El gráfico corresponde al valor medio del período 2004-14.

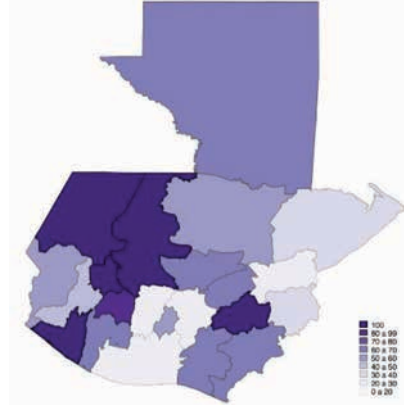
colores en los gráficos, que van de lo más oscuro (la mayor eficiencia) a lo más claro (la menor eficiencia) sugiere que existen varios “países” distintos conviviendo dentro de un mismo país. Es importante recordar que en estos casos la eficiencia se mide al interior de un país, por lo cual es probable que hasta la división más eficiente podría mejorar si se la compara a nivel internacional. Aun así, en todos los países analizados, los organismos policiales a nivel departamental podrían aumentar de manera significativa sus puntajes de eficiencia manteniendo el mismo nivel de insumos policiales con una mejor gestión. Acercar los estados o provincias de cada país a la frontera aumentaría la eficiencia de la policía un 66% en Ecuador,

Gráfico 7.22 Mapas DEA con orientación hacia el producto, países seleccionados

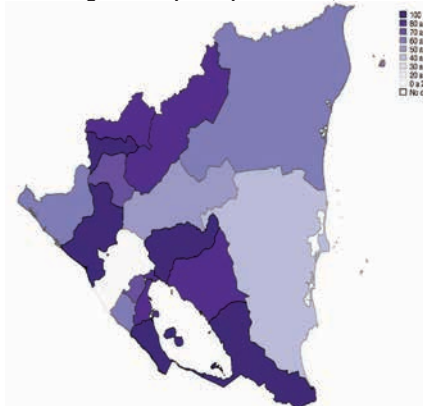
A. Honduras: DEA por provincia, 2011



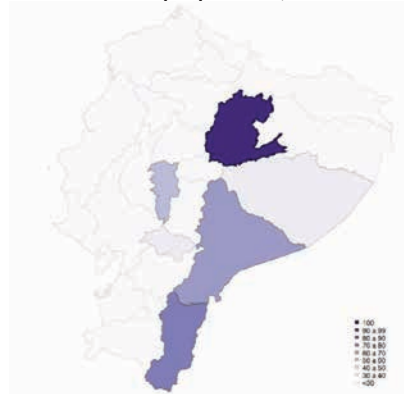
B. Guatemala: DEA por departamento, 2011



C. Nicaragua: DEA por departamento, 2011



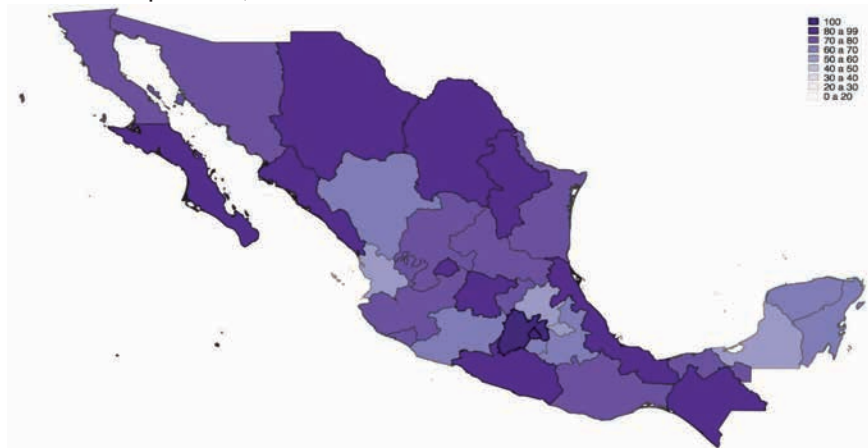
D. Ecuador: DEA por provincia, 2014



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.22 Mapas DEA con orientación hacia el producto, países seleccionados (continuación)

E. México: DEA por estado, 2014



Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Alda (2013) para los paneles A y C; Alda (2014) para los paneles B y E; Alda (2017) para el panel D.

un 62% en Honduras, un 40% en Guatemala, un 32% en Nicaragua y un 30% en México.⁶

Organización y eficiencia policial

En una región con escasa información sobre el tema, México representa una rara oportunidad para analizar el efecto de los tipos de organización policial en la eficiencia, utilizando información de las policías municipales (Alda, 2017). En la mitad de los municipios se observa una reducción de la eficiencia debido a la influencia de factores organizacionales externos e internos. Después de controlar por factores socioeconómicos y demográficos, el peso de la organización policial sigue teniendo un impacto en la eficiencia, aunque menor que el impacto de factores externos.

En México, la estructura organizacional de las policías municipales afecta de dos maneras la provisión de seguridad. Cuanto mayor es la complejidad organizacional, menor es la eficiencia. Concretamente, cuanto mayores son la diferenciación funcional (mayor número de departamentos o unidades técnicas) y la diferenciación espacial (más estaciones en

⁶ Estos estudios no son estrictamente comparables entre ellos.

el territorio) menor es la eficiencia. Por lo tanto, parecería que una excesiva fragmentación funcional y territorial pone en entredicho la eficiencia. Al contrario, cuanto mayor es el control organizacional, más aumenta el nivel de eficiencia. En particular, cuanto mayor es la centralización en la toma de decisiones y cuanto más formales son las reglas y directrices organizativas que existen, más crece la eficiencia. Estos resultados proporcionan interesantes enseñanzas tanto para México como para otros países de la región.

Recompensar la eficiencia con recursos

En promedio, la eficiencia policial de la región no está demasiado peor a nivel agregado que la de los países más desarrollados. Sin embargo, hay margen considerable para acercarse a la frontera de eficiencia en el plano regional, nacional y subnacional. Por consiguiente, los recursos deberían reasignarse teniendo en cuenta criterios de eficiencia. A nivel nacional, los mecanismos para adjudicar los recursos a los gobiernos subnacionales presentan una oportunidad. Numerosos países de la región no tienen una fórmula para determinar dónde y cómo asignar los recursos de manera más eficiente. O si la tienen, no la aplican bien. La adopción de un presupuesto basado en el desempeño que incluya métricas de mejoras en la eficiencia contribuiría a promover un mejor desempeño y una asignación más eficiente de los recursos, premiando a aquellos municipios o provincias que logren una mejor utilización de recursos.

Un gasto preventivo, focalizado y basado en la evidencia

Por cada dólar adicional del que un gobierno dispone para proteger a sus ciudadanos, se enfrenta a una decisión crucial: ¿cuál es el mejor uso que puede dar a esos recursos para resguardar tanto la integridad física de sus habitantes como la propiedad de sus bienes? ¿Contratar más policías para aumentar la vigilancia, subir sus salarios para que estén más motivados, equipar laboratorios forenses para capturar a más delincuentes? ¿Invertir en programas sociales para reducir la probabilidad de que los jóvenes se inicien en actividades delictivas, o construir más cárceles para alojar más cantidad de delincuentes y por más tiempo? La lista es larga. Afortunadamente, la literatura académica en seguridad ciudadana coincide en tres grandes principios para orientar el gasto en seguridad: preventivo en lugar de reactivo y punitivo, focalizado en lugar de disperso, y basado en evidencia científica de impacto, y preferentemente de costo-efectividad, en lugar de basado en la intuición.

La prevención es la mejor solución

Prevenir que se cometa un delito no solo evita el sufrimiento ocasionado por las pérdidas personales y materiales, sino que también resulta más barato que reaccionar ante los delitos consumados y sus consecuencias. Esto es de sentido común. Cuando se comete un delito, el Estado activa cuatro grandes funciones en las que tendrá que gastar recursos públicos: i) policías para perseguir y aprehender al infractor; ii) servicios de justicia para investigar y juzgarlo; iii) el sistema de sanciones para aplicarle una sanción y promover su rehabilitación; y iv) servicios de reparación del daño para las víctimas. Si se suman esos gastos y se comparan con el costo de prevenir que el delito ocurra, las conclusiones serán muy favorables a la prevención, y lo serán todavía más si se consideran los costos privados y sociales de ese delito y los costos de los delitos prevenidos en el futuro. Por ejemplo, los programas de tutoría intensiva para adolescentes en riesgo, como “Becoming a Man” en la ciudad de Chicago, lograron una reducción del 44% en los arrestos por delitos violentos (además de mejoras educativas) (Heller et al., 2015). La evaluación de costo-beneficio arrojó un beneficio de casi US\$8 por cada dólar invertido (WSIPP, 2017a).

¿Cuánto se gasta actualmente en prevención? No existe una definición consensuada de prevención ni sistemas para registrar dicho gasto. Una forma de medirlo consiste en incluir solo aquellos programas entre cuyos objetivos se especifica la prevención de la delincuencia y/o la violencia. Medido de esta manera, el gasto en prevención puede representar el 3% del gasto en seguridad y justicia, como en El Salvador en 2011 (gráfico 7.23), o un 10%, como fue el promedio anual en Chile entre 2012 y 2015 (Fundación Paz Ciudadana y BID, 2017).

Gráfico 7.23 Asignación presupuestaria en seguridad ciudadana en El Salvador, 2011



Fuente: Banco Mundial (2012).

Para capturar de modo más preciso el gasto en prevención, esta definición debería incluir no solo los programas de prevención social (como en El Salvador y Chile) sino también los de prevención policial (como la vigilancia policial en puntos calientes) y judicial (como los servicios de conciliación o mediación). Lamentablemente, los sistemas de registro de las cuentas públicas no suelen estar preparados para realizar estas mediciones.

Una definición ampliada del gasto en prevención debería también incluir programas que, aunque no tengan la prevención entre sus objetivos explícitos, prometan ayudar a reducir la delincuencia en el país. Los programas especiales (Heckman et al., 2010), incluidos los que se enfocan en la educación de la primera infancia, la orientación parental y la retención escolar, y que incluyen transferencias condicionadas, entre otros, pueden tener importantes efectos en la prevención de la delincuencia si están bien diseñados. Se estima que los retornos privados y sociales de la educación en términos de su impacto en la disminución de la delincuencia superan el 20% (Busso et al., 2017).⁷

Focalización en territorios, personas y comportamientos de alto riesgo

La segunda métrica importante para evaluar la calidad en la asignación del gasto en seguridad tiene que ver con la focalización. Los delitos se concentran de forma desproporcionada en un pequeño número de lugares, de personas y de comportamientos de alto riesgo (Abt, 2016). Cuanto más focalizado sea el gasto de seguridad y justicia en estos tres ámbitos, mayor será su impacto.

- *Lugares*: se estima que el 50% de los delitos se concentran en el 5% o 6% de los segmentos de calles en las ciudades de Estados Unidos y Europa (Weisburd, 2015), y entre el 3% y el 7,5% en las ciudades de América Latina (Jaitman y Aizenman, 2016).
- *Personas*: cerca del 10% de la población es responsable del 66% de los delitos (Martínez et al., 2017). En Boston, el 1% de los jóvenes de entre 15 y 24 años fue responsable del 50% de los disparos que se hicieron en la ciudad (Braga y Winship, 2015). En Montevideo, una encuesta de la población adolescente escolarizada reveló que el 2% es responsable del 70% de los incidentes violentos reportados

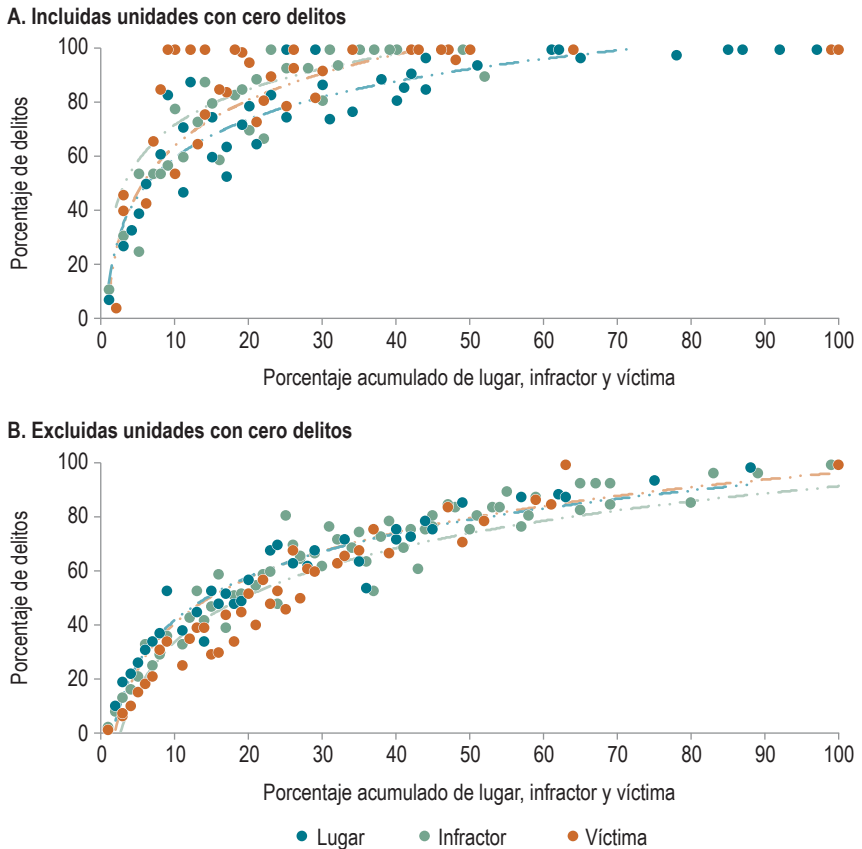
⁷ Berlinski y Schady (2015) también evaluaron programas de estimulación precoz en Jamaica, que tuvieron como resultado una menor participación en actividades delictivas.

por la muestra (Traitenberg y Eisner, 2014). Al centrarse en los delincuentes frecuentes, se puede prevenir un mayor número de delitos con menos recursos.

- *Comportamientos:* portar un arma de fuego, particularmente si es ilegal; consumo excesivo de alcohol, por su relación con el riesgo de violencia; y asociación con grupos de personas o pandillas que infringen la ley, lo cual incrementa la probabilidad de cometer delitos (OMS, 2010a).

Una revisión sistemática de los estudios sobre la concentración espacial y delictiva de infractores y víctimas muestra un patrón consistente, aunque el grado varía en función de si se incluyen o excluyen unidades de análisis donde no hubo delitos (gráfico 7.24).

Gráfico 7.24 Resultados de estudios sobre concentración delictiva



Fuente: Eck et al. (2017).

Medir el grado de focalización del gasto en seguridad es complejo. Para aproximarse a una respuesta, el Banco Interamericano de Desarrollo llevó a cabo una encuesta en seis países con el objeto de medir el grado de focalización de los programas de seguridad y de justicia penal (cuadro 7.1). De acuerdo con la encuesta, menos de la mitad de estos programas está enfocada en comportamientos antisociales o delictivos (100 programas, que corresponden al 38% de los programas). Además, la focalización es mucho menos habitual cuando se trata de lugares de alto riesgo (12,5%).

Los métodos analíticos y los enfoques programáticos para la focalización existen; el desafío consiste en adoptarlos. Por ejemplo, en el ámbito policial la vigilancia de puntos calientes se aplica desde hace décadas en todo el mundo como una manera de centrarse en lugares de alto riesgo, pero en la región se empezó a aplicar recién hace muy poco. Las intervenciones focalizadas requieren incorporar los conocimientos científicos y el análisis criminal en la toma de decisiones de manera sistemática y sostenida con el fin de reducir la discrecionalidad. El control externo, la rendición de cuentas y un liderazgo político fuerte son condiciones que favorecen la adopción de políticas focalizadas y orientadas a resultados. El modelo de COMPSTAT de Nueva York y sus adaptaciones en ocho estados de Brasil son un buen ejemplo de la relevancia y los desafíos del liderazgo sostenido (Behn, 2014). Un liderazgo efectivo requiere capacidades institucionales (buenos sistemas de información, procesos de toma de decisiones basados en análisis, conocimiento de intervenciones que han funcionado, etc.) que demoran tiempo en construirse. La región tiene una oportunidad para avanzar hacia políticas de seguridad respaldadas por datos y evidencia científica. Para ello requiere un cambio cultural que

Cuadro 7.1 Focalización en los programas de seguridad ciudadana, países seleccionados

Estado/ país	Total programas	Se estima focalización en:			Sin suficiente información sobre focalización
		Lugares de riesgo	Personas en riesgo	Conductas de riesgo	
Chile	72	8	13	41	10
Ceará/Brasil	54	7	6	22	19
Ecuador	17	3	9	5	0
Guatemala	51	9	21	21	0
Paraguay	11	0	8	2	1
Uruguay	59	6	44	9	0
Total	264	33	101	100	30

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de BID y Grupo Precisa (2018).

genere las condiciones y capacidades propias de un paradigma de seguridad ciudadana más moderno.

Evidencia científica en lugar de intuición

La tercera y última métrica para evaluar la calidad en la asignación del gasto tiene que ver con el uso de prácticas y programas basados en la evidencia de su impacto y un análisis de costo-beneficio. Existe una base de evidencia científica robusta sobre intervenciones costo-efectivas para prevenir la delincuencia y la violencia, sobre todo en países desarrollados. Entre los repositorios en línea de evidencia más destacados se incluye Blueprints for Violence Prevention de la Universidad de Colorado, CrimeSolutions del Instituto Nacional de Justicia del Gobierno de Estados Unidos, What Works on Crime Reduction del College of Policing del Reino Unido, Campbell Collaborations, etc. Con el fin de hacer esta información más accesible para los gobiernos de la región, el BID está desarrollando un repositorio con evidencia de más de 400 intervenciones.

Toda política de seguridad ciudadana que aspire a gastar bien debe construir y financiar un portafolio de intervenciones basado en esta evidencia internacional. Lograr esto es un proceso gradual y complejo. El primer paso reside en conocer la evidencia global sobre qué funciona y qué no funciona, y desarrollar intervenciones y programas adaptados a nivel local sobre la base de esos conocimientos. El segundo paso consiste en evaluar de manera rigurosa el impacto y costo-efectividad de esas intervenciones, descartando las que no funcionan, aumentando la escala de las que sí lo hacen y buscando continuamente soluciones innovadoras. A nivel de ciudad, un modelo de este enfoque es el *Crime Lab* de la Universidad de Chicago. A nivel estadual, el *Washington State Institute of Public Policy (WSIPP)*, creado por el Congreso del estado de Washington, se destaca por el desarrollo y su aplicación sistemática de análisis de costo-beneficio en las decisiones de políticas de seguridad. Para cada uno de los componentes de la cadena de valor de seguridad ciudadana, se han seleccionado las intervenciones del repositorio de WSIPP que muestran mejor la razón costo-beneficio y las probabilidades más altas de funcionar en la región (cuadro 7.2). También se han incluido intervenciones populares en la región cuyo costo-beneficio es negativo.

Desafortunadamente, en América Latina y el Caribe hay pocos programas basados en la evidencia. De 283 programas relevados en seis países, solo 22 iniciativas (8% del total) incluyen en su diseño contenidos o técnicas de intervención respaldadas por evidencia empírica sobre eficacia o costo-efectividad (cuadro 7.3).

Cuadro 7.2 Intervenciones de seguridad seleccionadas según enfoque integral y análisis de costo-beneficio

Intervención	Beneficios totales	Beneficios fiscales	Beneficios no impositivos	Costos	Beneficios menos costos (NPV)	Razón de costo-beneficio	Chance de que beneficios excedan costos
Prevención social							
Programa de crianza (Triple P-nivel 4 individual)	3.331	1.168	2.162	(992)	2.339	3,36	86%
Visitas a domicilio (Nurse Family Partnership)	19.157	7.489	11.668	(10.170)	8.988	1,88	61%
Intervenciones comunitarias (Communities that Care)	3.148	863	2.286	(593)	2.555	5,31	82%
Policía							
Vigilancia policial en puntos calientes ^a	518.405	66.942	451.463	(96.637)	421.768	5,36	100%
Justicia penal							
Tribunales de Tratamiento de Drogas	13.926	4.888	9.038	(4.924)	9.002	2,83	100%
Sancciones							
Terapia Multisistémica (MST) para adolescentes	18.965	4.651	14.284	(7.834)	11.102	2,42	84%
Terapia Cognitivo Conductual/ adolescentes	14.957	3.672	11.284	(395)	14.562	37,87	94%
Terapia Cognitivo Conductual/ adultos	8.817	2.732	6.085	(1.395)	7.422	6,32	100%
Intervenciones ineficaces							
<i>DARE</i>	(423)	(184)	(239)	(55)	(478)	(7,71)	49%
<i>Scared Straight</i> (Programa de concienciación de menores)	(9.370)	(2.546)	(6.825)	(106)	(9.477)	(88,14)	4%

Fuente: WSIPP (2017b).

Nota: Se desplegó un policía adicional con estrategia de puntos calientes.

Cuadro 7.3 Grado de focalización en programas de seguridad ciudadana

País / Estado	Total de programas	Potencialmente basado en evidencia
Chile	72	6
Ceará/Brasil	54	4
Ecuador	17	1
Guatemala	51	2
Paraguay	11	1
Uruguay	59	8
Total	264	22

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BID y Grupo Precisa (2018).

Oportunidades y desafíos para gastar mejor

Las intervenciones preventivas, focalizadas y basadas en evidencia tienen un impacto mayor cuando forman parte de un enfoque sistémico que las integra en cada uno de los tres grandes componentes de la cadena de seguridad y justicia: servicios sociales y urbanos, servicios policiales y servicios de justicia penal. Lograr esto no es fácil. Cada componente se enfrenta a desafíos asociados con la inercia del enfoque reactivo, disperso e intuitivo que caracteriza gran parte de la toma de decisiones en América Latina y el Caribe. En esta sección se identifica, para cada componente, un desafío particular y un ejemplo del tipo de intervenciones que se están implementando en la región para superar el problema. Construir un portafolio de intervenciones que aborde todos los componentes de manera integral quizá sea el mayor reto de todos.

¿Quién está al mando? El liderazgo institucional en prevención social y urbana

Un gasto más inteligente en los servicios sociales y urbanos pensados para promover la seguridad ciudadana requiere fortalecer el liderazgo gubernamental. Actualmente, la prevención social del delito es “un asunto de todos y de nadie”. La mayoría de los países carece de un “campeón” institucional claro que asuma esta responsabilidad como parte central de su agenda y su mandato. Por distintos motivos, ni los ministerios de Desarrollo Social, Educación o Salud, ni el ministerio de Seguridad, lo tienen como prioridad. Como consecuencia, los programas sociales orientados a la prevención de la delincuencia, focalizados y basados en evidencia son escasos y de mala calidad. Y al mismo tiempo, las intervenciones con gran potencial para prevenir la violencia no cuentan con las capacidades institucional y presupuestaria necesarias para su adopción e implementación.

Un claro ejemplo de esto son los programas para prevenir que los jóvenes y adolescentes se inicien o persistan en carreras delictivas. Estos programas forman parte de las intervenciones más costo-efectivas que hay en materia de seguridad. Muchos utilizan un enfoque probado y basado en evidencia denominado Terapia Cognitivo Conductual (CBT, por sus siglas en inglés) cuyo fin es ayudar a cambiar las formas de pensamiento anti-social de un individuo para favorecer sus comportamientos pro sociales y constructivos. La CBT es un ingrediente clave en múltiples tipos de intervenciones para distintos grupos de edades y adaptadas a diferentes niveles de riesgo. Una de sus aplicaciones más conocidas es la Terapia Multisistémica (MST, por sus siglas en inglés). La MST logra reducir la probabilidad de reincidencia de un adolescente que delinque en hasta un 70% tras cinco meses de tratamiento en los casos más complejos (Sawyer y Bourdin, 2011) con un beneficio neto total que puede superar los US\$11.000 por participante. Chile es el único país de América Latina y el Caribe que ha implementado la MST como parte de una estrategia integral para proteger a los niños, niñas y adolescentes vulnerables (véase el recuadro 7.1).

El Programa 24 Horas de Chile incorporó la MST gracias al apoyo financiero y al liderazgo técnico de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior. Un gasto más inteligente en seguridad ciudadana requiere identificar y fortalecer actores como esta subsecretaría, es decir,

RECUADRO 7.1 TERAPIA MULTISISTÉMICA EN EL PROGRAMA 24 HORAS DE CHILE

Desde 2012, Chile está implementando el programa “PAIF 24 Horas”. Semanalmente, la policía remite a las municipalidades una lista de niños/as y adolescentes detenidos o conducidos a unidades policiales. Las víctimas de vulneraciones de derechos son llevadas a la Oficina Municipal de Protección de Derechos, y se moviliza a la red de servicios de protección de la infancia. Los casos ingresados por conductas transgresoras de la ley son remitidos a un equipo especializado que aplica un breve instrumento de valoración de riesgo socio-delictivo para estimar empíricamente la probabilidad de reincidir. Se invita a la familia del niño/a o adolescente a participar de un servicio de atención cuya intensidad es proporcional al nivel de riesgo. Los casos de riesgo más alto son derivados a la Terapia Multisistémica (MST). Este componente es financiado por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, y cuenta con la supervisión y el apoyo técnico de MST Group. Recientemente, una evaluación cuasi-experimental realizada por la Fundación Paz Ciudadana analizó el impacto del programa. Encontraron reducciones de la reincidencia estadísticamente significativas de 6 puntos porcentuales después de un año de seguimiento. También se observaron reducciones de 6,5 a 13,4 puntos porcentuales para el subgrupo de más alto riesgo, y de entre 10,5 y 14 puntos porcentuales para los jóvenes de entre 16 y 18 años.

organismos capaces de promover un portafolio de programas de prevención social y urbana basados en evidencia. El portafolio debería incluir tanto las intervenciones focalizadas como los programas universales con importantes efectos secundarios en la prevención de delitos.

Vigilancia policial proactiva

Para lograr un gasto más inteligente en servicios policiales, la región necesita reemplazar el modelo reactivo tradicional, basado en patrullajes aleatorios y en su respuesta a las emergencias, con un enfoque proactivo que se anticipe a la comisión del delito para prevenir que este ocurra. Para esto, hay tres ámbitos que necesitan un financiamiento adecuado: el análisis criminal, para identificar la dinámica y la concentración de los delitos (a nivel espacial, individual y de comportamientos); estrategias policiales preventivas para anticiparse a la concentración de la delincuencia, e investigación policial para detener a los infractores de alto impacto (Coupe, 2016).

Un ejemplo de estas estrategias preventivas son las intervenciones orientadas a reducir las oportunidades de cometer delitos en puntos calientes. La vigilancia policial de puntos calientes (HSP, por sus siglas en inglés) consiste en desplegar recursos policiales en los lugares y horarios en los que se registra una alta actividad delictiva (Weisburd y Telep, 2014). Una revisión sistemática de los resultados de 25 tests o pruebas rigurosas de HSP encontró reducciones significativas en los delitos en 20 de ellos (Braga, Papachristos y Hureau, 2014). Diez de esas pruebas eran evaluaciones aleatorias controladas. Los estudios de costo-beneficio muestran un retorno de más de US\$5 por cada dólar invertido.

Si bien la HSP se ha difundido ampliamente en el hemisferio norte, su penetración en América Latina y el Caribe es aún muy limitada. El BID llevó a cabo una encuesta en 15 países de la región y halló que solo se aplica en tres. En Uruguay, las evaluaciones de impacto ya muestran resultados positivos (véase el recuadro 7.2).

En Uruguay el HSP no constituye una iniciativa aislada, sino que forman parte de un proceso de reforma policial que desde hace más de siete años viene cambiando el accionar de la policía, pasando gradualmente de un modelo reactivo tradicional a uno más preventivo (Serrano-Berthet, 2018).

Juzgando al sistema judicial

A pesar de las importantes inversiones que la región ha hecho en justicia penal, los altos niveles de impunidad y de prisión preventiva hablan de un

RECUADRO 7.2 PATRULLAJE POLICIAL EN PUNTOS CALIENTES: EL PROGRAMA DE ALTA DEDICACIÓN OPERATIVA DE URUGUAY

En abril de 2016, la Policía Nacional del Uruguay inició el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), como una estrategia para reducir robos violentos. El PADO es el primer programa en América Latina y el Caribe que cuenta con un cuerpo policial dedicado exclusivamente al patrullaje de puntos calientes en las principales ciudades del país. El programa comenzó en Montevideo, con el despliegue de patrullas en 120 segmentos de calles, organizadas en 28 circuitos, que representan el 7% de las zonas de Montevideo y el 43% de los robos cometidos en 2015.

Una evaluación de impacto que utilizó un diseño de diferencias en diferencias atribuyó al PADO una caída del 22% en la tasa de ocurrencia de robos con violencia en las zonas intervenidas durante el período analizado. Estos resultados son consistentes con estudios que hallan reducciones para delitos violentos del orden del 23% en Filadelfia (Ratcliffe et al., 2011) y del 20% en robos en Minneapolis (Sherman y Weisburd, 1995). La evaluación del PADO, no solo no observó un desplazamiento del delito, sino una leve difusión de los beneficios a zonas cercanas, lo cual es consistente con la literatura empírica global.

Fuente: Elaborado sobre la base de Chainey, Serrano y Veneri (2018).

desempeño muy pobre. El sistema de justicia penal es sumamente ineficaz e ineficiente para aprehender y procesar a los infractores, así como para llevar a cabo juicios rápidos y dictar sentencias judiciales.

Tres de cada cuatro (76%) homicidios de la región quedan impunes (gráfico 7.25). Este es el número al que se llega al analizar los homicidios que ocurrieron en la región entre 2010 y 2015.⁸ Desafortunadamente, el cálculo se basa en menos de la mitad de los países, dada la falta de información.⁹ Comparativamente, en Asia y Europa la impunidad es del 30%.

El 41% de las personas privadas de libertad en la región no tiene condena y se encuentra en un régimen de prisión preventiva.¹⁰ Existe una variación significativa en el dictado de sentencias, desde países donde estas constituyen menos del 10% a otros que dan cuenta de más del 70% (gráfico 7.26). Este no es un problema nuevo. Entre 1999 y 2017, el

⁸ La metodología para calcular la impunidad directa es: año X = (100 - [Sentenciados en sentido condenatorio por el delito de homicidio doloso en el año X / Incidencia de homicidio doloso en el año X]).

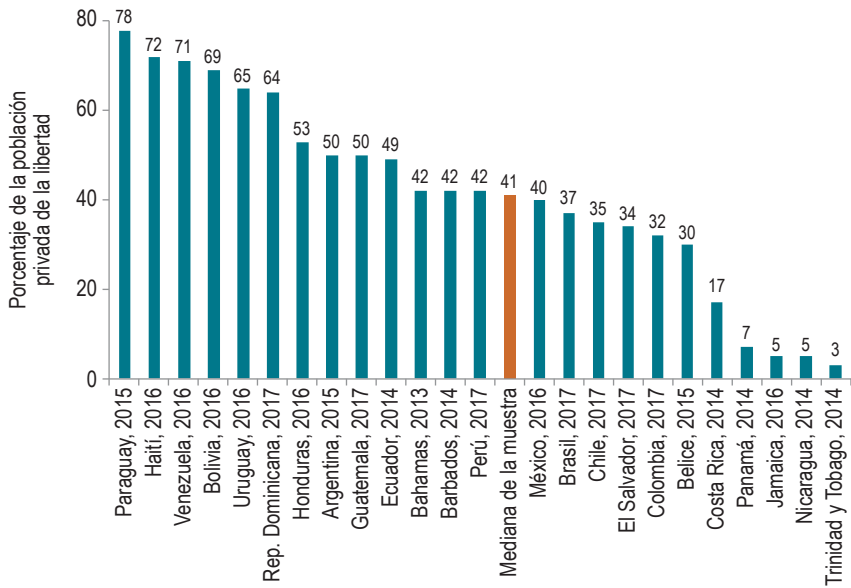
⁹ Brasil, con más del 40% de los homicidios de la región, tiene estadísticas sobre esclarecimiento en solo 6 de los 27 estados. Véase Sou da Paz (2018).

¹⁰ A partir de los datos del World Prison Brief, se promedió la cantidad de presos sin condena para los años que estuvieran disponibles en cada país en el período que abarca entre 1999 y 2017.

Gráfico 7.25 Impunidad directa, promedio 2010–15



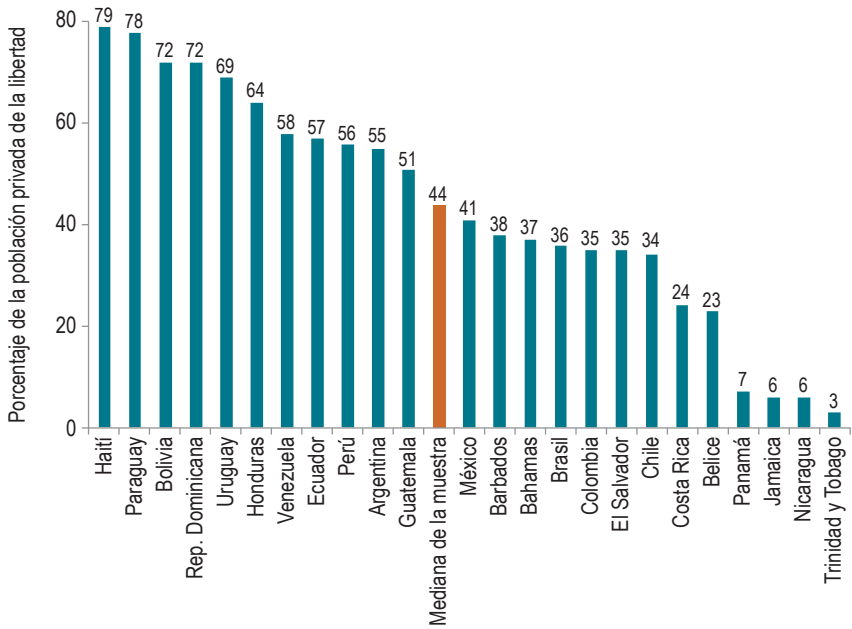
Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNODC.

Gráfico 7.26 Privados de libertad con prisión preventiva

Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Prison Brief.

promedio regional llegaba al 44% (gráfico 7.27). En la última década, la región ha introducido importantes reformas penales para acelerar los procedimientos y agilizar los juicios (Bergman y Fondevila, 2018), lo cual, en la mayoría de los casos, ha generado una tendencia a la baja (gráfico 7.28). Sin embargo, en términos relativos, el número de personas privadas de la libertad sin condena sigue siendo elevado.

Reducir la prisión preventiva injustificada es una manera evidente de mejorar la calidad del gasto público en seguridad ciudadana. El principal beneficio lo tendrían las personas encarceladas injustificadamente, tanto las culpables pero sin mérito de prisión preventiva, como (aún más), las que son inocentes. Sin embargo, el gasto público también se beneficiaría al ahorrarse el costo de mantener a estas personas en prisión. ¿Cómo puede usarse más juiciosamente la prisión preventiva? La prisión preventiva existe para mitigar tres riesgos potenciales: daño a la comunidad (peligrosidad), interferencia en una investigación o fuga. Lamentablemente, la mayoría de los jueces de América Latina utiliza un criterio subjetivo para interpretar estos tres riesgos. En los países desarrollados se están utilizando cada vez más instrumentos objetivos para la evaluación de riesgo antes del juicio, así como el uso de esquemas de diferimiento del proceso penal (recuadro 7.3).

Gráfico 7.27 Privados de libertad sin condena, promedio 1999–2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Prison Brief.

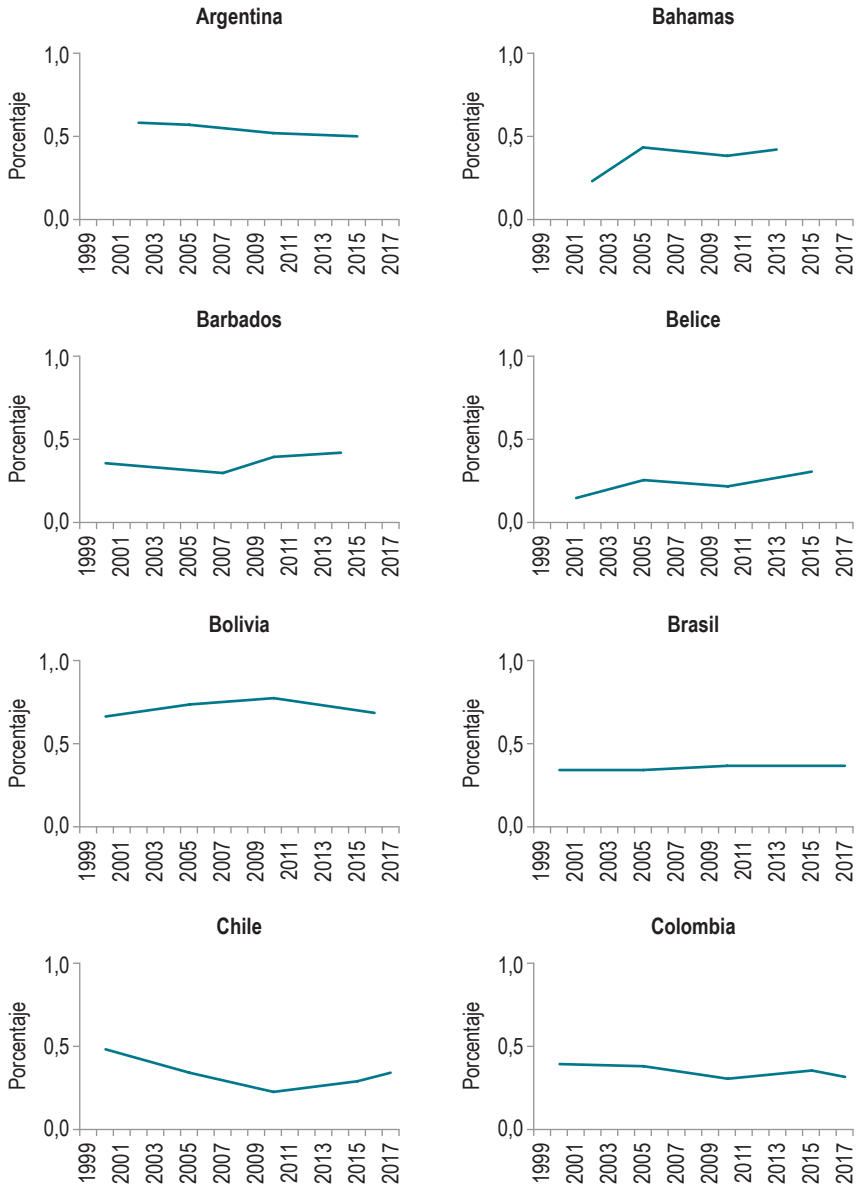
Los altos niveles de impunidad y de prisión preventiva están relacionados con la baja capacidad de aprehender y procesar a los infractores (investigación efectiva), así como de juzgar y sancionar a los procesados (juicio efectivo). El Índice del Estado de Derecho¹¹ elaborado por el Proyecto de Justicia Mundial mide estos dos indicadores (gráfico 7.29). El promedio de ambos para la región es del 38%, cifra sorprendentemente baja, si se compara con Estados Unidos (74%) o España (70%). Sin embargo, se aprecia una gran heterogeneidad.

Las alternativas a la prisión

La amenaza de ir a la cárcel actúa como factor disuasivo del delito, no tanto por la *severidad* del castigo como por la certidumbre y rapidez del mismo (Nagin, 2013). El encarcelamiento, bajo ciertas circunstancias, puede prevenir delitos a través de la disuasión y la incapacitación. Sin embargo, su

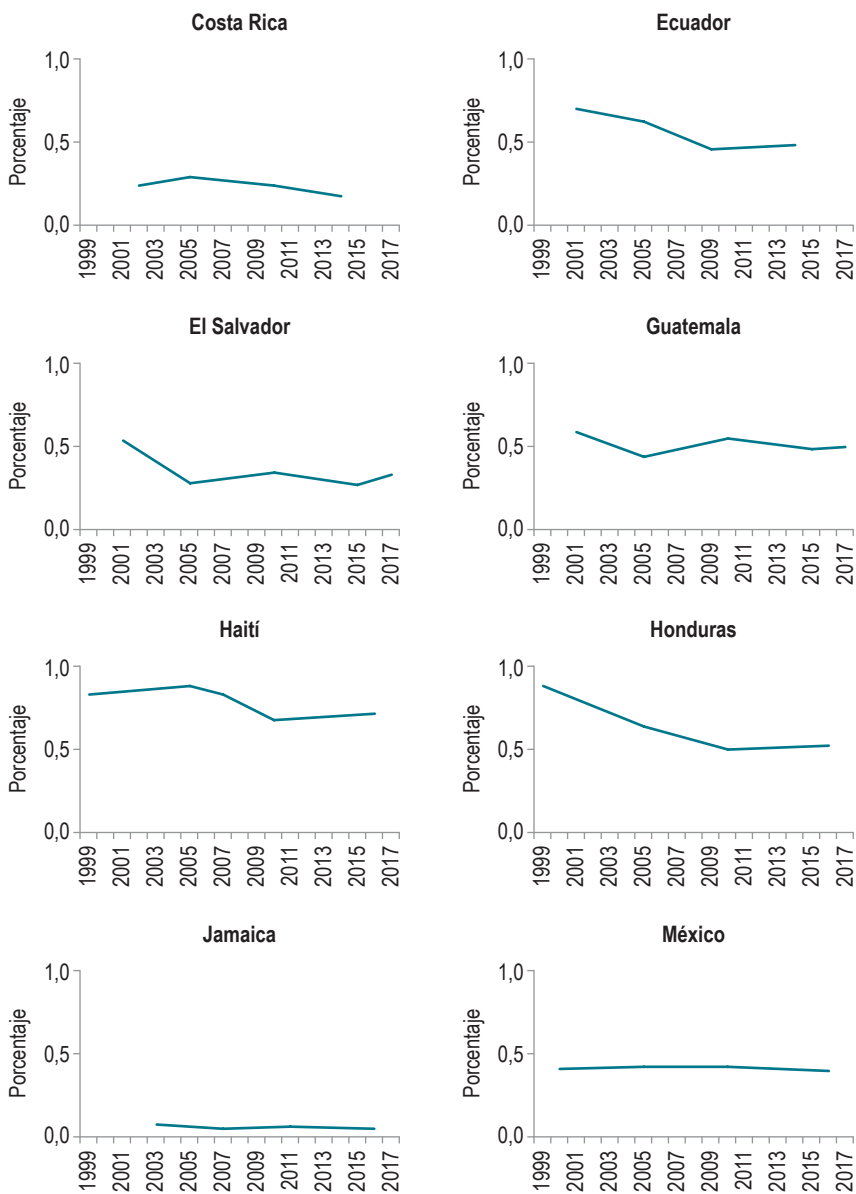
¹¹ Este índice se compone a partir de una encuesta anual con una muestra representativa de 1.000 participantes en las tres ciudades más grandes de cada país y un conjunto de profesionales jurídicos y académicos en el país.

Grafico 7.28 Privados de libertad sin condena, por país



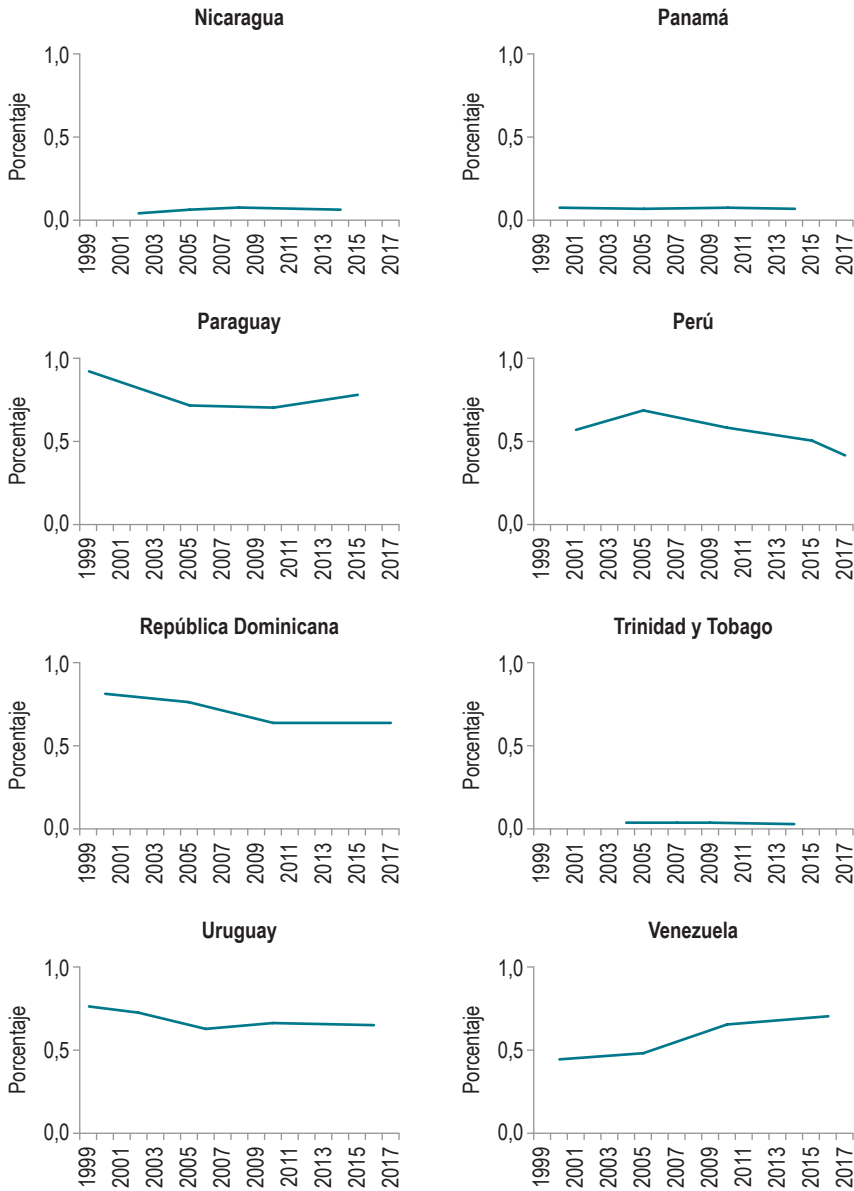
(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.28 Privados de libertad sin condena, por país (continuación)



(continúa en la página siguiente)

Grafico 7.28 Privados de libertad sin condena, por país (continuación)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Prison Brief.

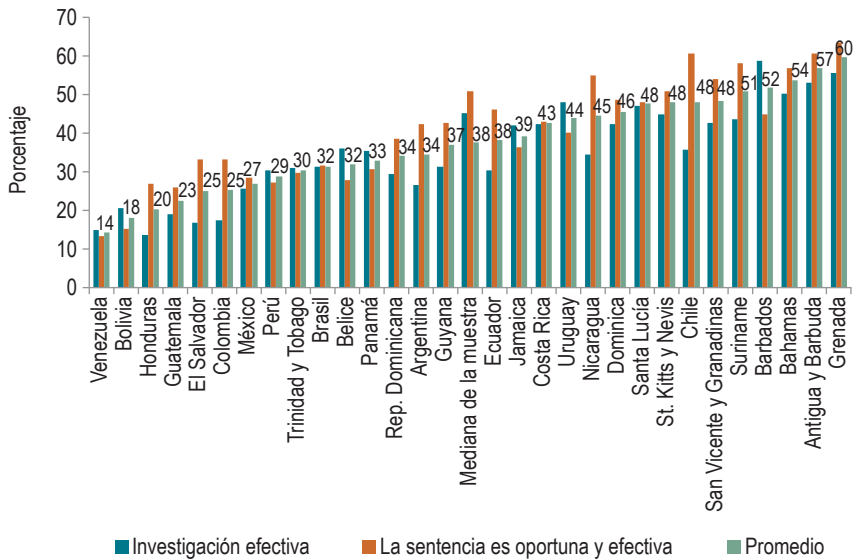
Nota: Los gráficos se han elaborado usando los datos disponibles por país.

RECUADRO 7.3 HERRAMIENTAS OBJETIVAS PARA ASISTIR EN LA DECISIÓN SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA

En Estados Unidos, la Fundación Laura and John Arnold desarrolló una herramienta analítica para proporcionar a los jueces una evaluación científica, objetiva y basada en datos del nivel de riesgo del acusado y la necesidad de la prisión preventiva. La herramienta, denominada Evaluación de Seguridad Pública-Tribunal (PSA-Court), se construyó analizando más de 1,5 millones de datos tomados del historial delictivo de los imputados de 300 jurisdicciones, para identificar qué factores predecían mejor la probabilidad de que cometieran un nuevo delito, un delito violento o de que no se presentaran ante el tribunal. A estos fines, se utilizan solo datos del historial delictivo, el caso por el que se le procesa, y la edad (detenciones previas y condenas, no presentación ante el tribunal, consumo de drogas y alcohol, salud mental, etc.). No se tienen en cuenta datos raciales, de género, educación, estatus socioeconómico o residencial. Hasta el momento, la PSA-Court ha sido adoptada por 38 jurisdicciones subnacionales en Estados Unidos y las evaluaciones realizadas han tenido resultados alentadores (LJAF, 2013).

En el Reino Unido se han puesto en marcha herramientas similares, pero utilizadas por la policía, para diferir o suspender temporalmente el procesamiento penal de detenidos de bajo nivel de riesgo. A partir de algoritmos de evaluación de riesgo, los individuos menos peligrosos son derivados a programas de tratamiento del problema que generó su detención. El procesamiento no se elimina, sino que se difiere en función del comportamiento (Neyroud y Slothower, 2015).

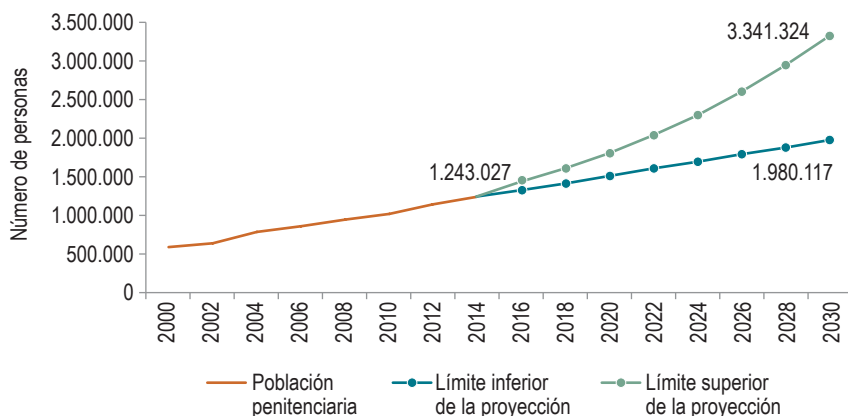
uso indiscriminado puede llevar a situaciones como la de Estados Unidos, donde se estima que el impacto marginal del encarcelamiento en la prevención de la delincuencia no es significativo (Roodman, 2017). Para lograr un gasto más inteligente en servicios de justicia penal, la región necesita que la cárcel y las sentencias más severas se reserven para los criminales más peligrosos, y que existan sanciones alternativas al encarcelamiento para los infractores no violentos y los delitos de bajo impacto (por ejemplo, para delitos no violentos cometidos por personas adictas a drogas y perfil de riesgo delictivo bajo). Lamentablemente, la región se está moviendo en la dirección opuesta. Entre 2002 y 2014, se duplicó la población penitenciaria de la región (17 países), que pasó de casi 600.000 a 1,2 millones, con una tasa de crecimiento anual del 8%, y casi seis veces la tasa de crecimiento de la población (1,3%). Si la población penitenciaria continúa aumentando a las tasas actuales, hacia 2030 la región llegaría a tener casi 3,4 millones de personas privadas de la libertad, y un gasto público adicional de por lo menos US\$13.000 millones más que el gasto en prisiones de 2014 (gráfico 7.30).

Gráfico 7.29 Capacidad de aprehender, procesar y sancionar con éxito y de manera oportuna, 2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Justicia Mundial.

Este importante crecimiento de la población carcelaria se debe a dos tendencias simultáneas: hay más personas que ingresan en prisión que las que salen, y las sentencias dictadas por los jueces son más largas (Bergman y Fondevila, 2018). Los privados de libertad por delitos relacionados con las drogas han sido el subconjunto que más rápidamente creció en los últimos años y representan aproximadamente entre el 15% y el 25% de la población privada de libertad. Este tipo de reclusos generalmente ha cometido delitos de drogas relativamente menores, la mayoría de ellos no violentos, y representan una parte importante de la población carcelaria femenina. Por ejemplo, en Argentina este grupo pasó de representar el 36% en 2003 al 59% en 2011, y en Brasil pasó del 25% en 2005 al 66% en 2012 (Bergman y Fondevila, 2018).

Es preciso contar con alternativas al encarcelamiento que sean costo-efectivas. Se estima que casi un cuarto de la población encarcelada por delitos de drogas a nivel mundial lo está debido al consumo, no debido a la producción, el tráfico o la comercialización de drogas ilícitas (UNODC, 2016: 102). La adicción puede hacer actuar a una persona de manera irracional e ilegal, o llevarlo a delinquir para financiar la adicción. Pasar por la cárcel aumenta significativamente la posibilidad de reincidir (en lugar de disminuirla), es una opción muy costosa para

Gráfico 7.30 Crecimiento proyectado de la población penitenciaria de América Latina y el Caribe

	Privados de libertad	Gasto en millones de dólares según PPA
Valor 2014	1.243.027	10.219
Límite inferior 2030 (crecimiento lineal)	1.980.117	15.723
Límite superior 2030 (crecimiento exponencial)	3.341.324	23.839

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales y World Prison Brief.

Nota: Esta serie se basa en datos de 17 países. Los cálculos de gasto consideran el gasto por prisionero de 2014, sin introducir incrementos con respecto al año base.

el presupuesto estatal y puede agravar en lugar de reducir el consumo problemático de drogas.

Por lo tanto, es imperativo explorar sanciones alternativas menos costosas para el Estado y que aborden de manera más adecuada el consumo problemático de drogas. Una de estas alternativas son los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD). Se trata de tribunales especializados que vinculan a sujetos que han infringido la ley penal a un mecanismo alternativo al proceso penal tradicional. No solo se deriva a los infractores a un tratamiento, sino que además se contempla una supervisión judicial intensiva que incrementa la adhesión del usuario a la intervención y facilita su proceso de cambio. Los TTD pueden reducir entre 8 y 12 puntos porcentuales la reincidencia delictiva con respecto al procesamiento tradicional de delitos relacionados con las drogas. Estudios de costo-beneficio han mostrado su rentabilidad social, de US\$2,84 de retorno por cada dólar invertido.¹² Los TTD son populares en los Estados Unidos, donde hay más

¹² Véanse Gutiérrez y Bourgon (2012); Mitchell et al. (2012); Shaffer (2011); WSIPP (2017c).

de 2.000 TTD que atienden a más de 70.000 personas (Kleiman, Caulkins y Hawken, 2011). En América Latina, Chile es el país con mayor experiencia en el tema, aunque existen experiencias con diferentes alcances en otros países de la región (CICAD, 2015) (véase el recuadro 7.4).

¿Cómo implementar estas reformas?

Para gastar mejor se debe priorizar una cartera de intervenciones más preventiva, focalizada y basada en la evidencia. Al mismo tiempo, se debe mejorar la eficiencia de las policías y otros organismos del sector. Llevar adelante estos cambios implica numerosas reformas, grandes y pequeñas, fáciles y difíciles. Cada país definirá el ritmo y los objetivos de las mismas. Existen dos dificultades, sistémicas e interrelacionadas, que es necesario abordar para que las reformas sean efectivas. Una es de carácter político, la otra es institucional.

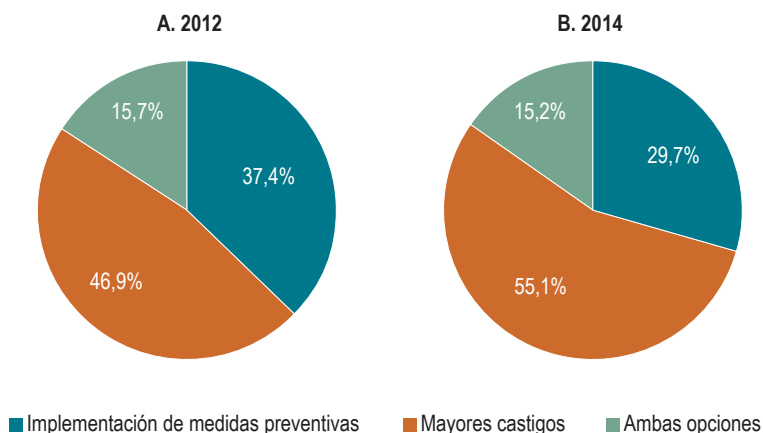
Un nuevo discurso para la seguridad

El reto político consiste en conseguir que el gasto inteligente en seguridad ciudadana sea políticamente atractivo. Muchas de las reformas propuestas en este capítulo no despertarán un apoyo masivo de la ciudadanía. Debido

RECUADRO 7.4 LOS TRIBUNALES DE TRATAMIENTO DE DROGAS EN CHILE

Desde 2004 como plan piloto y desde 2011 como política pública nacional, el Ministerio de Justicia de Chile coordina los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD), con el apoyo del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, el Ministerio Público, la Defensoría Penal y el Poder Judicial. Este programa funciona para adultos en 29 juzgados de garantía en 10 regiones del país y el programa para adolescentes, en 12 tribunales de garantía en ocho regiones del país. Entre 2008 y 2014, hubo 1.750 imputados que ingresaron en el programa de TTD para adultos. Cerca del 80% son hombres de entre 18 y 35 años. Casi un tercio cometió delitos contra la ley de drogas, un 20% lesiones, un 10% hurtos, y un 25% delitos de violencia intrafamiliar. La Fundación Paz Ciudadana, con apoyo del BID, realizó la primera evaluación de impacto y estudio de costo — beneficio en el contexto latinoamericano. La evaluación es retrospectiva, cuasi-experimental, y mide la reincidencia delictiva de los participantes. Los resultados de impacto muestran que durante los primeros 12 meses posteriores al ingreso, el programa reduce la reincidencia delictiva en 8,7 puntos porcentuales.

Fuente: Droppelmann Roepke (2010); Morales Paillard y Cárcamo Cáceres (2013); Fundación Paz Ciudadana; Ministerio de Justicia de Chile y Oficina del Procurador General de Chile (2014).

Gráfico 7.31 Percepción ciudadana acerca de la forma de lidiar con el delito

Fuente: Elaboración propia sobre la base de LAPOP (2014).

al dolor y al miedo causado por la violencia y el delito, las voces que más se escuchan en el espacio público generalmente hablan de represión más que de prevención, de venganza más que de justicia, de castigo más que de sanción reparadora. Entre 2012 y 2014, la proporción de latinoamericanos en pos de medidas punitivas aumentó del 47% al 55% mientras que la de aquellos a favor de la prevención disminuyó del 37% al 30% (gráfico 7.31). Si bien los niveles varían de un país a otro, en todos los países ha aumentado la tendencia del enfoque punitivo.

Al comienzo del capítulo se habló de la necesidad de promover una “tercera vía” entre los enfoques de “mano dura” vs. “causas estructurales”. Esta tercera vía, más pragmática y científica, combina elementos punitivos y preventivos cuyo impacto en la delincuencia está respaldado por evidencia científica. Esta tercera vía tiene que ser articulada para movilizar a los responsables de la toma de decisiones, los investigadores y la sociedad civil. Se necesita una alianza a favor de un gasto inteligente en seguridad. Un ejemplo de esto es el movimiento *smart-on-crime* en Estados Unidos. Este movimiento utilizó el alto costo fiscal y la baja efectividad de las medidas punitivas como evidencia para proponer e implementar reformas con el fin de reducir los castigos excesivos característicos del sistema de justicia penal estadounidense (recuadro 7.5).

Para transmitir adecuadamente este mensaje se requieren portavoces influyentes que puedan comunicar qué significa un gasto más inteligente en seguridad. El reto institucional consiste en identificar y facultar a estos portavoces. Estos pueden provenir del gobierno, del ámbito académico,

RECUADRO 7.5 EL DINERO IMPORTA: LA PRUDENCIA FISCAL Y LAS REFORMAS NO PUNITIVAS EN ESTADOS UNIDOS

Según un estudio reciente, la Gran Recesión de 2008 en Estados Unidos contribuyó a aumentar el apoyo político y público a favor de reformas no punitivas. En 2009, y por primera vez en 37 años, se registró una disminución del número total de personas privadas de libertad en ese país. Desde entonces se profundizó la tendencia y numerosos estados, algunos de ellos con una fuerte tradición punitiva, han comenzado a abolir o fijar moratorias para la pena de muerte, a cerrar cárceles y a abrir centros de reclusión más pequeños, a reducir el uso del régimen de aislamiento y a legalizar el uso recreacional de la marihuana, entre otras medidas.

La crisis financiera dio lugar a un nuevo discurso que destacó los costos improductivos del castigo, la frugalidad y la prudencia fiscal, y que se transformó en una fuerza importante en las campañas políticas y las negociaciones sobre políticas públicas. Las preferencias punitivas de la opinión pública no variaron, pero surgió un discurso nuevo centrado en los costos de las reformas, que permitió llegar a acuerdos en temas penales que antes eran muy difíciles, en particular en lo relativo a la política penitenciaria. Los argumentos utilizados con mayor frecuencia tienen que ver con los cambios en el gasto público en el sistema de justicia penal, y con el reemplazo de las políticas correccionales punitivas, de bajo retorno en cuanto a la reducción de la reincidencia, por medidas orientadas a proteger a los ciudadanos, como encarcelar a los infractores de alto riesgo y fortalecer la investigación policial para esclarecer delitos violentos. Se trata de argumentos neutrales, que no demonizan ni humanizan a los delinquentes, pero que muestran el costo improductivo de políticas mal diseñadas de procesamiento y encarcelamiento.

Fuente: Aviram (2015).


de la sociedad civil y/o del sector privado. Existen referentes, dentro y fuera de la región, que pueden servir de ejemplo e inspiración:

- *Sociedad civil*: El Foro de Seguridad Pública de Brasil es una red amplia de académicos, líderes de organizaciones no gubernamentales (ONG), oficiales de policía, fiscales, jueces y funcionarios del área de seguridad de todo Brasil que, a través de investigaciones, campañas de comunicación y de defensa y foros de debate, influye en las políticas de seguridad y de gasto más inteligente. Las asociaciones profesionales, como el College of Policing del Reino Unido, o la Asociación Internacional de Jefes de Policía, entre otros, también desempeñan un papel fundamental para promover activamente una mayor coordinación entre las agendas de los funcionarios públicos y los académicos.

- *Gobierno*: El WSIPP, creado por el Congreso del estado de Washington, produce análisis de costo-efectividad que orientan regularmente el presupuesto de seguridad del estado; además, ha sido utilizado para justificar la reasignación de recursos destinados a construir nuevas cárceles y destinarlos a programas para disminuir la reincidencia.
- *Academia*: El Laboratorio del Crimen de la Universidad de Chicago se asocia con gobiernos municipales, ONG y el sector privado para diseñar iniciativas innovadoras de reducción de los delitos y la violencia, que son rigurosamente evaluadas y escaladas si se constata que resultan efectivas a través de programas altamente visibles.
- *Sector privado*: Mediante instrumentos como los “bonos de impacto social”, el sector privado financia iniciativas innovadoras basadas en resultados que pueden mejorar la calidad del gasto público. El bono de impacto social de Peterborough, en el Reino Unido, el primero en el mundo, consiguió reducir la reincidencia en un 9%, frente a un objetivo del Ministerio de Justicia del 7,5%, lo que permite que los inversionistas privados que financiaron al proveedor de servicios sean plenamente reembolsados con un retorno anual del 3% (Ainsworth, 2017).

Hay muchas maneras de apoyar a los promotores de las reformas del tipo *smart-on-crime*. Mejorar la infraestructura y la calidad de los datos en materia de seguridad debería situarse al comienzo de la lista. Datos para focalizar el gasto en los lugares, las personas y los comportamientos de alto riesgo; datos para medir el costo y el beneficio de las intervenciones; o para comparar la eficiencia relativa de la policía, la justicia o las prisiones, entre otros.

Los promotores de un mejor gasto pueden variar según el país. Lo que no debería variar es el esfuerzo por tratar de gastar mejor. Para muchos latinoamericanos, puede marcar la diferencia entre vivir o morir, entre vivir con o sin miedo, entre salir de la delincuencia o quedar atrapado en ella. Ya se conocen muchas de las medidas que hay que tomar para gastar mejor. Lo que falta es una institucionalidad sólida que lleve esos conocimientos a la práctica.



Un gasto eficiente para vidas más sanas

Los sistemas de salud han sido un motor crucial del progreso en materia de salud y bienestar en América Latina y el Caribe. Desde 2000, las grandes mejoras en cobertura de la asistencia especializada en el parto y de inmunizaciones son una prueba de la ampliación del acceso de los ciudadanos a servicios de salud vitales. Estos logros han rendido en términos de mejores resultados de salud, según las mediciones del aumento de la esperanza de vida o la disminución de las tasas de mortalidad de niños menores de 5 años. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para abordar las necesidades no resueltas y las inequidades en materia de salud, así como para dirigir el foco de atención hacia las enfermedades crónicas, que actualmente representan casi las tres cuartas partes de las defunciones y de los años de vida perdidos debido a muerte prematura y discapacidad.

Los argumentos a favor de continuar invirtiendo en salud son sólidos. Estimulados por la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los países de América Latina y el Caribe están implementando políticas y programas destinados a alcanzar la cobertura universal de salud, es decir: garantizar que todas las personas puedan tener acceso a los servicios que necesitan sin sufrir dificultades financieras (OMS, 2010b). Garantizar un acceso asequible a servicios de salud de alta calidad para todos requiere que los gobiernos estudien si los avances hacia la cobertura universal son factibles con los actuales niveles de inversión en el sistema de salud y, si las condiciones macroeconómicas lo permiten, movilicen recursos adicionales y aumenten el espacio fiscal para la salud.

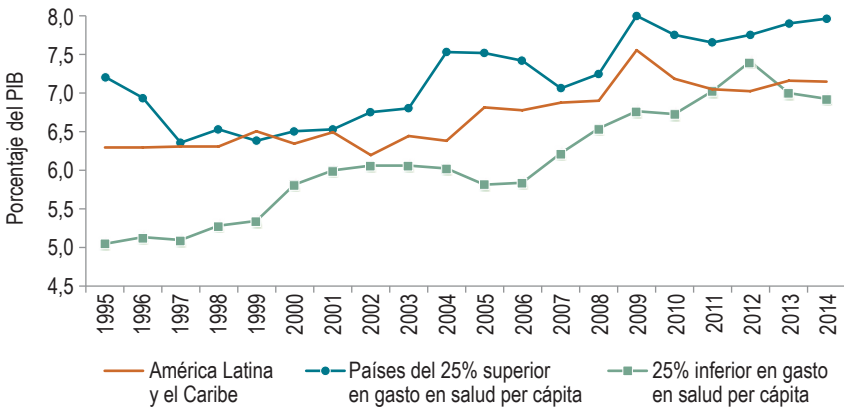
Sin embargo, como se señaló en el capítulo 1, numerosos países de la región anticipan más restricciones presupuestarias. Por consiguiente, las políticas deben centrarse en mejorar la eficiencia de la atención de salud invirtiendo en intervenciones que logren los mejores resultados de salud e implementando esas intervenciones de manera adecuada. Lograr la cobertura universal de salud requerirá no solo más dinero para la salud sino también más salud por dólar invertido.

¿Qué es la eficiencia y por qué importa?

La producción de servicios de salud utiliza insumos —recursos humanos, infraestructura física, medicamentos, equipos médicos e información— para mejorar los resultados de salud. Habitualmente se utilizan dos dimensiones de la eficiencia para examinar esta función de producción: eficiencia asignativa y eficiencia técnica. La primera significa “hacer las cosas correctas”. Se logra asignando recursos a la combinación de servicios sanitarios que obtiene la mayor ganancia en resultados de salud para un nivel de gasto total, o que requiere el menor gasto para una determinada mejoría en salud. Esto es lo que usualmente se conoce como “obtener valor por dinero” en la atención sanitaria. Una asignación ineficiente tiene origen en una selección inadecuada de prioridades, falta de guías de práctica clínica, reportes incompletos sobre desempeño o, sencillamente, en una gobernanza inadecuada del sistema (Smith, 2016).

La eficiencia técnica se refiere a lograr el máximo nivel de producto(s) con una determinada cantidad de insumo(s) en el marco del proceso tecnológico predominante. Significa “hacer las cosas bien”, lo cual se logra cuando los productos se obtienen con la menor cantidad posible de recursos o insumos. La ineficiencia técnica surge al utilizar inadecuadamente los insumos en el proceso de producir productos valorados. El desperdicio de insumos en cualquier etapa del proceso de producción significa que el producto estará lejos de lo que se podría obtener para un nivel determinado de recursos. Esto es lo que sucede cuando se duplican exámenes, se dan reingresos evitables, se prolongan las estadías en el hospital más allá de lo necesario o cuando los costos unitarios podrían ser más bajos. La ineficiencia técnica surge sobre todo a nivel del proveedor y del profesional médico —aunque también está presente en el nivel institucional— y puede ser el resultado de incentivos inapropiados, de una administración débil o constreñida y de información inadecuada.

En el sector de la salud, ambos tipos de ineficiencias son preocupantes por diversos motivos. En primer lugar, puede que los pacientes no reciban la mejor atención posible para un determinado nivel de recursos. En segundo lugar, el consumo excesivo de recursos roba a otros pacientes la posibilidad de tratamiento y ganancias en salud. En tercer lugar, el uso ineficiente de recursos para la salud puede sacrificar oportunidades de consumo en otros ámbitos de la economía, como en la educación. Por último, el desperdicio resultante de una atención ineficiente puede reducir la disposición de la sociedad a contribuir al financiamiento de los servicios de salud, en detrimento de la solidaridad social, del desempeño del sistema de salud y del bienestar social (Smith, 2012).

Gráfico 8.1 Evolución del gasto total en salud, 1995–2014

Fuente: Cálculos propios a partir de la Global Health Expenditure Database de la OMS y de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: El 25% superior e inferior se obtienen a partir de una muestra de países.

El gasto en atención de salud en la región: la toma de los signos vitales

Entre 1995 y 2014, el gasto total en salud de América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB aumentó de 6,3% a 7,2%, de modo que el nivel promedio del gasto total en salud per cápita¹ al final del período era de US\$1.109 (véase el gráfico 8.1).² Estos niveles son inferiores al promedio de US\$4.701 per cápita o 12,3% del producto interno bruto (PIB) gastado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2014 (GHED, 2017), y la variación es amplia, desde el 4,8% en Argentina hasta el 11,1% en Cuba.

El gasto público promedio en salud como porcentaje del gasto total en salud en la región aumentó del 47,4% al 57%, y en 2014 fue la mayor fuente de financiamiento para la salud. En 2014 el valor del gasto público como porcentaje del PIB era del 3,7%, cifra inferior al umbral recomendado del 5% necesario para financiar los estándares mínimos de servicio (Meheus y McIntyre, 2017; Ooms y Hammonds, 2014). Sin embargo, se observa una gran heterogeneidad en toda la región: en 2014 el gasto público como porcentaje del PIB oscilaba entre el 1,5% en Venezuela y el 6,7% y el 10,5% en Costa Rica y Cuba, respectivamente.

¹ Todos los valores per cápita en esta sección se expresan en dólares internacionales constantes de 2011 según paridad del poder adquisitivo (PPA).

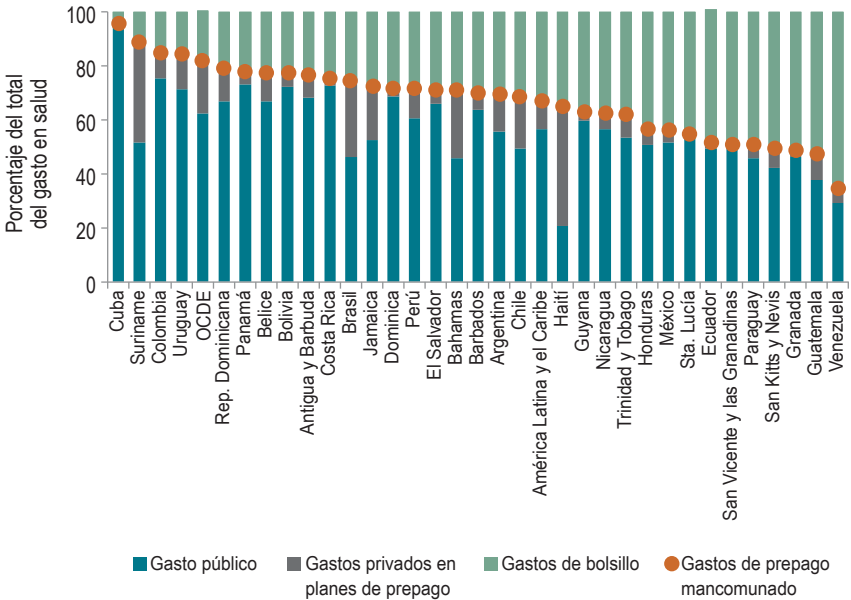
² Sin embargo, las variaciones en el gasto per cápita entre países son amplias, pues van desde US\$131 en Haití hasta US\$2.475 en Cuba.

Aunque el nivel de gasto es importante para los resultados en salud, también lo son las fuentes de financiamiento, particularmente cuando se trata de analizar la protección financiera de los usuarios del sistema de salud (Moreno Serra, Millet y Smith, 2011). El gasto total en salud se puede desglosar por sus agentes de financiamiento en: gasto público (del gobierno nacional, incluida la seguridad social), gasto privado prepago (es decir, seguros de salud voluntarios) y gasto de bolsillo (esto es, el monto pagado por las personas de su propio bolsillo además de cualquier monto pagado para seguros). La suma del gasto público y del gasto privado prepago se conoce como gasto prepago mancomunado.³ En el contexto más amplio de los esfuerzos hacia la cobertura de salud universal y de progreso hacia los ODS, el gasto prepago mancomunado es particularmente relevante, dado que indica los recursos de prepago que un país destina directamente a la protección del riesgo financiero y al acceso efectivo a los servicios de salud. Se ha mostrado que los fondos mancomunados tienen una relación causal con las mejoras en el acceso y en la salud pública a nivel transnacional (Moreno-Serra y Smith, 2012a). La composición del gasto total en salud de América Latina y el Caribe en 2014 se muestra en el gráfico 8.2, donde los países están ordenados del más alto al más bajo en términos de gasto prepago mancomunado.

El gasto de bolsillo es un indicador clave de la protección financiera. Niveles por encima del 20% del gasto total en salud están estrechamente asociados con gastos catastróficos y empobrecedores (Xu et al., 2010) y son un indicador del estrés que experimentan los hogares para acceder a los servicios de salud. A pesar de que el gasto de bolsillo en la región ha disminuido del 37% al 33% del gasto total en salud, todavía es el doble de aquel de los países de la OCDE (18%) y es superior al límite del 20% recomendado para la mayoría de los países. El gasto de bolsillo ascendió al 64% y al 52% en Venezuela y Guatemala, respectivamente, y solo cuatro países se sitúan en o por debajo del límite recomendado (Colombia, Suriname, Uruguay y Cuba).

El gasto privado total (prepago privado y gasto de bolsillo) representa un porcentaje mayor en los países donde la capacidad fiscal para mancomunar fondos públicos es baja. En promedio, alcanzó el 43% del gasto total en salud en 2014 en los países de América Latina y el Caribe, por

³ Los datos de Global Health Expenditure Database (GHED) presentan gastos en salud comparables a nivel internacional para todos los estados miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde 1995 hasta el presente. Para más detalles sobre definiciones y cálculos del gasto, véase el enlace <http://apps.who.int/nha/database/DocumentationCentre/Index/en>.

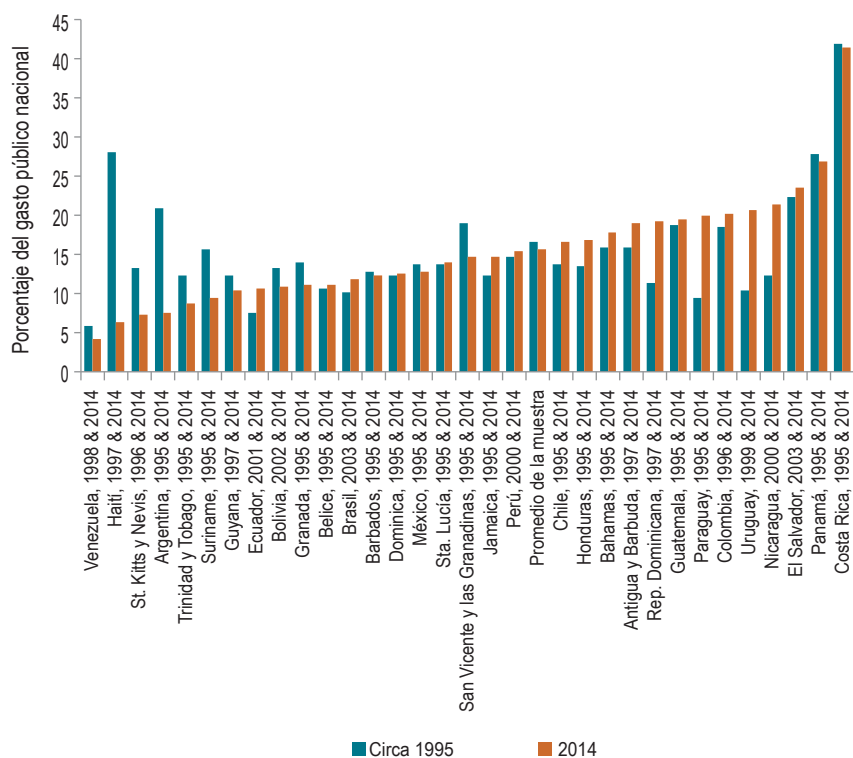
Gráfico 8.2 Gasto en salud según agente de financiamiento, 2014

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de GHED (2017).

encima del 38% promedio de la OCDE. En términos generales, el gasto privado prepago comprende la fuente de gasto en salud más pequeña de la región (US\$122 per cápita o el 11% del gasto total en salud en 2014, en comparación con US\$57 per cápita y el 13% en 1995), aunque en países como Haití y Suriname en 2014 llegó al 45% y al 37% del total del gasto en salud respectivamente.

El peso del gasto público en salud en el gasto público nacional puede indicar la prioridad que se adjudica a la salud en el presupuesto público. Mientras que en varios países el peso ha permanecido igual desde los años noventa (por ejemplo, Guatemala, Panamá, El Salvador), en otros ha aumentado (como en Paraguay) o disminuido (como en Argentina). A nivel regional, el gasto público en salud se ha mantenido alrededor del 16% del gasto público nacional (gráfico 8.3).

En un futuro cercano, se prevé que los gastos en salud seguirán escalando, impulsados por factores como el envejecimiento de la población, la creciente incidencia de enfermedades crónicas, los avances socioeconómicos y su consecuente mayor demanda de servicios de salud, así como la adopción de desarrollos tecnológicos (de la Maisonneuve y Oliveira Martins, 2013). Estas tendencias fortalecen los argumentos a favor de una mayor eficiencia del gasto público en salud.

Gráfico 8.3 Evolución del gasto público en salud, 1995–2014

Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos de noviembre de 2017 de la OMS, Global Health Expenditure Database; Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>), y datos sobre el gasto en salud pública del BID.

Nota: Los datos iniciales corresponden a 1995 o la fecha más cercana disponible para los años que siguen a 1995.

La eficiencia de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe: un andar desparejo

Las métricas de eficiencia para evaluar las reformas del sistema de salud y las intervenciones de política pública son críticas para apoyar la toma de buenas decisiones. Desafortunadamente, en América Latina y el Caribe la evidencia sobre las fuentes y la magnitud de la ineficiencia del gasto en salud es escasa, y deja a los responsables de políticas a oscuras cuando se trata de decidir hacia dónde orientar los esfuerzos de mejora. Para empezar a llenar este vacío de información, en esta sección se proporciona evidencia sobre los resultados de los países de América Latina y el Caribe en términos de la eficiencia del gasto público en salud, desde una perspectiva comparativa regional, así como también a nivel microeconómico.

Una perspectiva agregada

Este capítulo mide los niveles de eficiencia de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe y sus posibles factores determinantes utilizando análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés, *Data Envelopment Analysis*). El DEA es útil para identificar cuáles son los países que tienen mejores resultados en la transformación de recursos de salud en mejores productos. El DEA también identifica ámbitos específicos para la acción de las políticas en cada sistema de salud poniendo de relieve aquellos ámbitos en los que un país tiene peores resultados que sus pares.

Este es el primer análisis transnacional de la eficiencia del sistema de salud disponible para el conjunto de la región, en parte debido a la limitada disponibilidad y comparabilidad de los datos de salud. Aunque en América Latina y el Caribe el DEA se ha utilizado sobre todo a nivel de un solo país,⁴ la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OCDE recurren cada vez más a los modelos DEA para comparar la eficiencia de los sistemas de salud en diferentes países.

Este capítulo emplea modelos DEA para establecer referencias de la eficiencia de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe comparándolos con otros países de ingreso medio y los países de la OCDE. El desempeño de la eficiencia se mide para ocho productos del sistema de salud agrupados en tres categorías (salud: esperanza de vida al nacer y a los 60 años, mortalidad de menores de 5 años y años de vida ajustados por discapacidad [AVAD]);⁵ acceso a los servicios: tasas de inmunización DTP y de atención especializada durante el parto; equidad en el acceso a los servicios: tasas de atención especializada durante el parto rural vs. urbano y más pobres vs. más ricos). El principal insumo en los modelos fue el gasto prepago mancomunado en salud per cápita.⁶

⁴ Para un análisis del DEA en toda la región, véase Hernández et al. (2014) para Guatemala rural, Ligarda y Ñaccha (2006) para Lima-Perú, Ramírez-Valdivia et al. (2011) para los municipios chilenos, Luis-Rodríguez, Rodríguez-Villamizar y Heredia-Pi (2016) para Bucaramanga-Colombia y Varela, Martins y Fávero (2010) para los pequeños municipios brasileños.

⁵ Un AVAD es un año perdido de vida saludable. La suma de AVAD en el conjunto de la población mide la brecha entre el estado de salud actual y una situación de salud ideal, en la que el conjunto de la población vive hasta una edad avanzada, libre de enfermedades y discapacidades.

⁶ Se prefirió el gasto prepago mancomunado en salud per cápita al gasto total en salud per cápita como el principal insumo. Examinar gastos mancomunados enmarca el debate en el contexto más amplio de empujar hacia la cobertura de salud universal y el progreso hacia los ODS. El financiamiento mancomunado indica que hay recursos destinados a la protección del riesgo financiero y al acceso efectivo en el sector de la salud.

La capacidad de un país para maximizar el impacto de los insumos en los productos puede verse afectada por factores externos al sistema de salud, como el desarrollo económico y social del país o su estructura demográfica. Por lo tanto, el PIB per cápita y la población de 65 años y más se incluyeron como variables de control. Desafortunadamente, los indicadores del estilo de vida (por ejemplo, la prevalencia del tabaquismo,⁷ el consumo de alcohol, los patrones de dieta), los factores ambientales (por ejemplo, la contaminación del aire),⁸ la calidad de los servicios y otros factores que pueden influir en el impacto de los insumos en los productos no se tuvieron en cuenta debido a los datos limitados de diferentes países.⁹

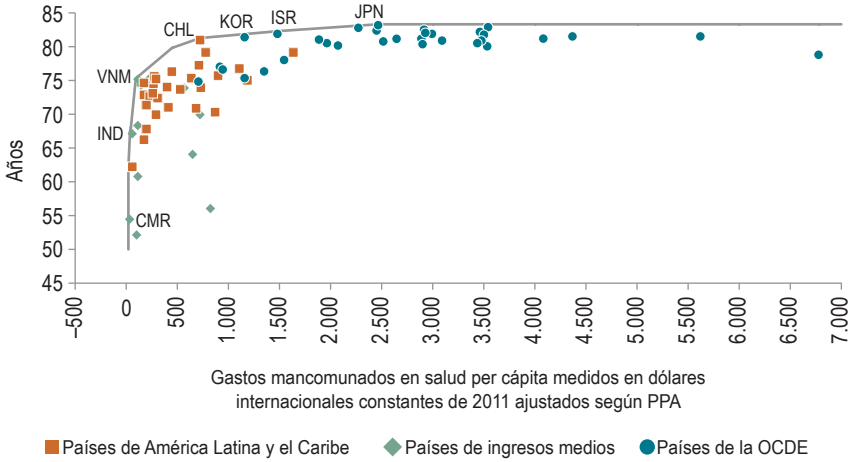
Para cualquier nivel dado de insumos, la eficiencia se mide como el producto de un país en relación con una frontera de eficiencia que establece el límite superior del producto de los países. Por lo tanto, se considera que los países en la frontera de la eficiencia son los más eficientes para su nivel de gasto en salud. Por ejemplo, el gráfico 8.4 muestra la frontera de eficiencia del DEA para un indicador de producto clave, a saber, la esperanza de vida al nacer. La curva que vincula a los países más eficientes (Camerún, India, Vietnam, Chile, República de Corea, Israel y Japón) para diferentes niveles de gastos mancomunados en salud constituye la frontera con la cual se comparan todos los demás países. Como era de prever, los países de la OCDE actúan como pares eficientes para los países de América Latina y el Caribe solamente en muy pocos casos (por ejemplo, República de Corea e Israel), ya que sus niveles de insumos (sobre todo el gasto en salud y el ingreso nacional) suelen ser superiores. La mayoría de los pares se encuentran dentro de la propia región de América Latina y el Caribe o son países de ingreso medio con un buen desempeño en diferentes niveles de insumos (por ejemplo, Vietnam).

Un primer mensaje de los análisis del DEA es que los países de América Latina y el Caribe muestran grandes variaciones en términos de eficiencia

⁷ La prevalencia del tabaquismo no se incluyó porque habrían quedado fuera 10 países debido a la falta de datos, lo cual limitaría la relevancia y comparabilidad de los resultados. Sin embargo, la prevalencia del tabaquismo sí se incluyó entre los insumos para un análisis de sensibilidad, que no dio como resultado ningún cambio relevante en las puntuaciones de eficiencia (por ejemplo, Chile, Costa Rica y Uruguay continuaron estando entre los países más eficientes).

⁸ La evidencia sugiere que un factor determinante principal de la contaminación del aire es el PIB per cápita (Buehn y Farzanegan, 2013). Por lo tanto, la inclusión del PIB per cápita como control debería captar la mayor parte de la influencia de la contaminación del aire en los productos.

⁹ Para más detalles sobre la muestra de los países, indicadores y métodos, véase Moreno-Serra, Anaya Montes y Smith (2018).

Gráfico 8.4 Frontera de eficiencia estimada para la esperanza de vida al nacer

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: La expectativa de vida se calculó promediando datos entre 2011 y 2015, mientras que el gasto en salud se calculó promediando datos entre 2006 y 2010.

del gasto (véase el cuadro 8.1). Chile es el único país de la región en el 25% superior en términos de resultados (octavo lugar); los países de la OCDE ocupan la mayoría de los puestos en ese 25% superior. La alta eficiencia del sistema de salud en Chile se explica por sus resultados en salud consistentemente positivos (esperanza de vida al nacer, mortalidad de menores de 5 años y AVAD perdidos), dados sus insumos. Otros países con resultados regionales relativamente buenos son Barbados (29º), Costa Rica (31º), Cuba (32º) y Uruguay (35º), todos los cuales se encuentran en la mitad superior de las puntuaciones promedio de eficiencia. Barbados y Cuba muestran buen desempeño en la eficiencia, puesto que brindan un acceso más amplio y más equitativo a los servicios de salud.

Sin embargo, 22 de los 27 países de América Latina y el Caribe se sitúan en la mitad inferior de las clasificaciones de eficiencia promedio, y otros 12 en el 25% inferior. Los países con mal desempeño en cada uno de los ocho productos son Bolivia, Ecuador, Guatemala, Guyana, Panamá y Suriname. En general, los países de América Latina y el Caribe tienen resultados particularmente menos eficientes en la provisión de acceso equitativo a los servicios.

Las comparaciones directas entre los países de América Latina con niveles similares de gasto mancomunado en salud (pares) contribuyen a definir ámbitos específicos para mejoras de eficiencia. El gráfico 8.5A compara los países con gastos altos: Brasil, Chile y Costa Rica. A la inversa, el

Cuadro 8.1 Puntuaciones de eficiencia promedio por indicador de producto

País	Esperanza de vida al nacer	Esperanza de vida a los 60 años	Mortalidad de menores de 5 años	Años de vida ajustados por discapacidad	Atención especializada en el parto	Inmunización del parto, razón más pobres/más ricos	Atención especializada en el parto, razón		Eficiencia promedio	Clasificación
							DTP	rural/urbano		
Japón	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,982	1,000	0,989	0,996	2
Rep. de Corea	1,000	0,961	1,000	1,000	1,000	0,998	1,000	0,963	0,993	3
España	0,998	0,967	0,998	0,989	1,000	0,978	1,000	0,986	0,989	5
Israel	0,999	0,971	0,999	0,999	1,000	0,949	1,000	0,963	0,987	6
Italia	0,992	0,962	0,999	0,985	1,000	0,967	1,000	0,988	0,987	7
Chile	1,000	0,982	0,997	0,998	0,999	0,941	—	—	0,986	8
Francia	0,988	0,962	0,998	0,960	1,000	0,996	1,000	0,986	0,986	9
Grecia	0,986	0,946	0,998	0,973	1,000	1,000	1,000	0,987	0,986	10
Luxemburgo	0,981	0,962	1,000	0,965	1,000	1,000	1,000	0,984	0,986	11
Suiza	0,995	0,962	0,998	0,977	1,000	0,972	1,000	0,985	0,986	12
Portugal	0,982	0,944	0,999	0,973	1,000	0,990	1,000	0,987	0,984	13
Suecia	0,984	0,923	0,999	0,969	1,000	0,990	1,000	0,986	0,981	15
Australia	0,987	0,962	0,998	0,976	1,000	0,929	1,000	0,984	0,979	16
Nueva Zelanda	0,979	0,964	0,997	0,969	1,000	0,939	1,000	0,983	0,979	17
Finlandia	0,972	0,923	1,000	0,951	1,000	0,944	1,000	0,986	0,978	18

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 8.1 Puntuaciones de eficiencia promedio por indicador de producto (continuación)

País	Esperanza de vida al nacer	Esperanza de vida a los 60 años	Mortalidad de menores de 5 años	Años de vida ajustados por discapacidad	Atención especializada en el parto	DTP	Atención especializada en el parto, razón más pobres/más ricos		Eficiencia promedio	Clasificación
							Atención especializada en el parto, razón rural/urbano	Atención especializada en el parto, razón rural/urbano		
Islandia	0,990	0,942	1,000	0,982	1,000	0,923	1,000	0,983	0,978	19
Alemania	0,972	0,923	0,998	0,958	1,000	0,973	1,000	0,988	0,977	20
Países Bajos	0,977	0,923	0,998	0,964	1,000	0,974	1,000	0,985	0,977	21
Bélgica	0,969	0,904	0,998	0,950	1,000	0,998	1,000	1,000	0,976	22
Canadá	0,982	0,962	0,997	0,963	0,999	0,919	1,000	0,984	0,976	23
China	0,993	0,844	0,998	1,000	1,000	1,000	—	1,000	0,976	24
Irlanda	0,974	0,923	0,998	0,957	1,000	0,964	1,000	0,925	0,975	25
Noruega	0,981	0,923	0,999	0,954	1,000	0,952	1,000	0,984	0,974	26
Austria	0,975	0,923	0,998	0,952	1,000	0,954	1,000	0,986	0,973	27
Reino Unido	0,974	0,923	0,998	0,945	1,000	0,962	1,000	0,985	0,973	28
Barbados	0,952	0,957	0,993	0,948	0,991	0,932	1,000	1,000	0,971	29
Eslovenia	0,972	0,896	1,000	0,950	1,000	0,964	1,000	0,985	0,971	30
Costa Rica	0,992	0,935	0,997	0,990	0,985	0,917	0,975	0,967	0,970	31
Cuba	0,981	0,885	0,999	0,935	0,998	0,996	—	0,990	0,969	32
Estonia	0,962	0,894	1,000	0,944	1,000	0,962	1,000	0,989	0,969	33
Polonia	0,957	0,862	0,999	0,945	1,000	0,996	1,000	0,984	0,968	34
Uruguay	0,967	0,907	0,996	0,961	0,993	0,963	—	0,988	0,968	35

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 8.1 Puntuaciones de eficiencia promedio por indicador de producto (continuación)

País	Esperanza de vida al nacer	Esperanza de vida a los 60 años	Mortalidad de menores de 5 años	Años de vida ajustados por discapacidad	Atención especializada en el parto	DTP	Atención especializada en el parto, razón más		Eficiencia promedio	Clasificación
							pobres/más ricos	rural/urbano		
Rep. Checa	0,964	0,885	0,999	0,944	1,000	0,941	1,000	0,985	0,965	36
Dinamarca	0,948	0,885	0,995	0,916	1,000	0,958	1,000	0,983	0,961	37
Estados Unidos	0,934	0,835	0,996	0,911	1,000	0,988	1,000	0,983	0,956	39
Jamaica	0,953	0,955	0,977	0,932	0,981	0,865	1,000	0,978	0,955	40
Eslovaquia	0,938	0,817	0,998	0,895	1,000	1,000	1,000	0,987	0,954	41
Rep. Dominicana	0,940	0,952	0,992	0,852	0,994	0,926	0,954	0,969	0,947	42
Hungría	0,940	0,873	0,992	0,924	0,975	0,937	0,971	—	0,945	43
El Salvador	0,951	0,923	0,990	0,930	0,973	0,895	—	—	0,944	44
Argentina	0,909	0,907	0,992	0,910	0,964	0,964	0,925	0,964	0,942	45
Paraguay	0,939	1,000	0,991	0,950	0,994	0,905	0,861	0,876	0,939	46
Belize	0,925	0,872	0,991	0,878	0,982	0,970	—	0,949	0,938	47
Colombia	0,974	0,894	0,993	0,952	0,961	0,915	—	0,876	0,938	48
Brasil	0,948	0,968	0,992	0,922	0,961	0,820	—	—	0,935	49
México	0,974	0,894	0,993	0,952	0,961	0,915	—	0,876	0,938	50
Venezuela	0,948	0,968	0,992	0,922	0,961	0,820	—	—	0,935	51
Turquía	0,929	0,852	0,991	0,906	0,975	0,978	0,912	—	0,933	52

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 8.1 Puntuaciones de eficiencia promedio por indicador de producto (continuación)

País	Esperanza de vida al nacer	Esperanza de vida a los 60 años	Mortalidad de menores de 5 años	Años de vida ajustados por discapacidad	Atención especializada en el parto	Atención especializada en el parto, razón más		Eficiencia promedio	Clasificación	
						pobres/más ricos	rural/urbano			
Bahamas	0,919	0,840	0,991	0,856	0,985	—	0,978	—	0,928	53
Ecuador	0,984	0,956	0,986	0,936	0,923	0,851	0,855	0,854	0,916	54
Nicaragua	0,988	0,954	0,995	0,943	0,942	0,541	0,997	0,869	0,904	56
Honduras	0,963	0,991	0,996	0,932	0,874	0,755	0,886	0,827	0,903	57
Suriname	0,888	0,934	0,984	0,902	—	0,862	0,869	0,869	0,901	58
Trinidad y Tobago	0,865	0,727	0,983	0,771	1,000	0,977	0,933	—	0,894	60
Perú	0,967	1,000	0,991	0,968	0,874	0,657	0,913	0,727	0,887	61
Panamá	0,965	0,954	0,989	0,930	0,925	0,720	0,818	0,774	0,884	62
Haití	0,973	0,976	0,992	0,909	0,835	0,416	0,900	0,876	0,860	65
Guyana	0,873	0,670	0,974	0,613	0,961	0,849	0,976	0,949	0,858	66
Bolivia	0,891	0,846	0,974	0,768	0,877	0,675	0,973	0,752	0,845	67
Guatemala	0,937	0,931	0,981	0,851	0,641	0,420	0,842	0,674	0,785	69

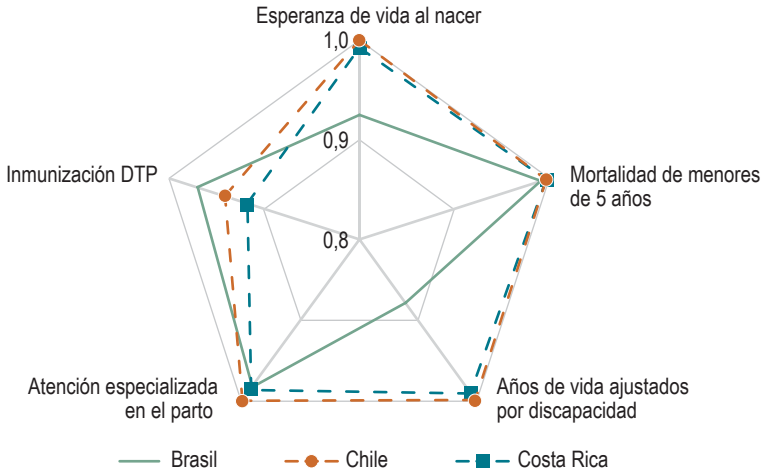
Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el repositorio de datos del Observatorio de la Salud Mundial de la OMS y datos de UNICEF.

Nota: Basado en datos de 2006-15. Los países con mejores resultados para cada indicador de producto, dado su nivel de gasto, reciben una puntuación de eficiencia de 1. Los países que tienen una puntuación por debajo de 1 se consideran menos eficientes. Por ejemplo, si el país A presenta una puntuación de eficiencia de 0,87, se desempeña en un nivel de 87% en comparación con un país con la eficiencia más alta en la puntuación de gasto. Las puntuaciones de eficiencia promedio para cada indicador de producto han sido calculadas promediando los resultados de tres modelos DEA alternativos utilizando una especificación de "orientación de producto"; el modelo 1 incluye el gasto mancomunado en salud per cápita como el único insumo; el modelo 2 incluye el gasto mancomunado en salud per cápita y el PIB per cápita como insumos; el modelo 3 incluye el gasto en salud mancomunado per cápita, el PIB per cápita y la población de 65 años y más como insumos. Los valores ausentes se marcan como "—". La tabla no muestra a los países de ingreso medio. Sin embargo, las posiciones en el *ranking* sí lo hacen.

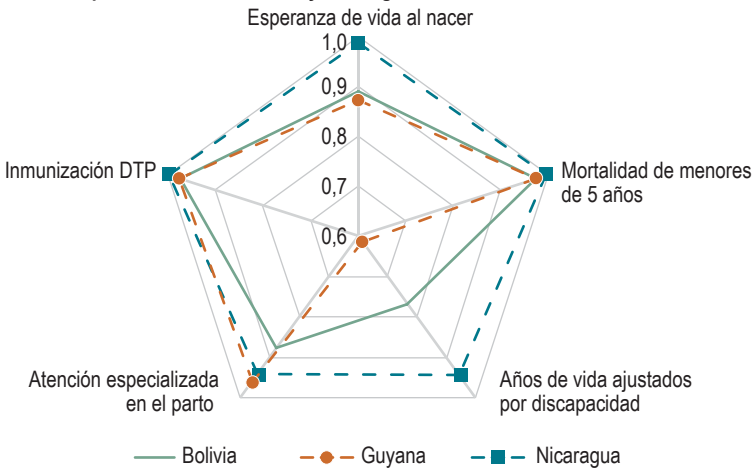
25% inferior

Gráfico 8.5 Comparación de puntuaciones de eficiencia promedio

A. Comparación: Brasil, Chile y Costa Rica



B. Comparación: Bolivia, Brasil y Nicaragua

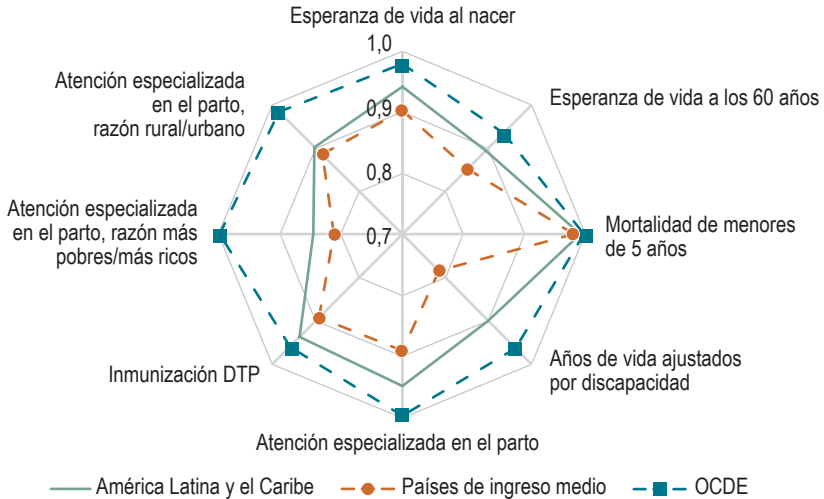


Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: Basado en datos de 2006-15.

gráfico 8.5B compara los países con gastos bajos: Bolivia, Guyana y Nicaragua. Entre los países con gastos más altos, Brasil se aproxima a los niveles de eficiencia de Chile en cuanto a los indicadores de acceso a los servicios más que en los resultados de salud, mientras que Costa Rica tiene mejores resultados de salud que acceso a la atención. Entre los países que gastan poco, los cuellos de botella de eficiencia en cuanto a los resultados de

Gráfico 8.6 Comparación de puntuaciones de eficiencia promedio por grupos de países usando DEA



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: Basado en datos de 2006-15.

salud alcanzados constituyen claramente el principal problema en Guyana, mientras que Bolivia tiene que mejorar tanto la cobertura de los servicios como los resultados de salud.

Un mensaje clave es que hay espacio para mejorar la eficiencia en la región. Los países de América Latina y el Caribe son en promedio menos eficientes que el grupo de la OCDE para cada producto DEA analizado (véase el gráfico 8.6). Además, los países de América Latina y el Caribe son tan ineficientes como el grupo de países de ingreso medio en cuanto a proporcionar acceso equitativo a los servicios. Por el lado positivo, América Latina y el Caribe tiene mejores resultados de eficiencia que los países de ingreso medio en la mayoría de los resultados de salud, y el desempeño de la eficiencia es relativamente parecido al de la OCDE en cuanto a la esperanza de vida a los 60 años y la tasa de mortalidad de menores de 5 años. Esto no significa que tienen los mismos resultados que los países de la OCDE sino, más bien, que son igual de eficientes que los países de la OCDE dado su nivel de desarrollo y cantidad de recursos gastados.

Este análisis sugiere que varios países de América Latina y el Caribe podrían mejorar considerablemente los indicadores de productos de salud a la vez que mantener estable su presupuesto de salud actual si pudieran impulsar la eficiencia hasta la frontera (cuadro 8.2). Por ejemplo, la

Cuadro 8.2 Aumentos potenciales estimados por indicador de producto

País	Esperanza de vida al nacer (años)	Esperanza de vida a los 60 (años)	Mortalidad menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)	AVAD (por 100.000 hab.)	Atención especializada del parto (puntos porcentuales)	Inmunización DTP (puntos porcentuales)
Argentina	4,6	2,7	8,0	5.530	2,5	5,8
Bahamas	6,1	3,4	9,3	10.017	1,5	2,2
Barbados	3,6	1,0	7,0	3.786	0,9	6,3
Belice	6,4	2,0	7,7	6.189	3,5	3,5
Bolivia	7,4	2,9	24,9	12.952	10,4	2,6
Brasil	5,5	2,8	9,2	8.328	1,8	2,9
Chile	0,0	0,4	2,8	153	0,1	5,5
Colombia	4,5	0,0	8,5	3.638	0,6	8,5
Costa Rica	0,6	1,5	2,9	763	1,5	7,5
Cuba	1,5	2,5	0,9	4.848	0,2	0,4
Ecuador	1,2	1,0	13,4	4.555	7,1	12,3
El Salvador	4,3	1,1	7,6	9.453	0,6	6,8
Guatemala	4,5	1,4	18,2	9.345	22,5	13,1
Guyana	8,4	5,0	24,6	17.246	3,6	2,3
Haití	1,7	0,4	7,1	3.501	6,1	6,2
Honduras	2,7	0,2	3,9	4.570	10,4	9,9
Jamaica	1,3	1,7	6,7	7.318	0,7	5,8
México	2,0	2,3	6,9	3.485	3,7	7,7
Nicaragua	0,9	1,0	4,5	3.788	5,1	0,3
Panamá	2,7	1,1	11,3	5.058	6,9	14,7
Paraguay	3,5	1,6	9,5	4.810	2,6	9,3
Perú	2,5	0,0	8,8	2.331	11,0	7,9
República Dominicana	3,4	1,0	22,4	4.804	1,8	11,6
Suriname	7,9	1,5	15,4	6.880	11,3	11,9
Trinidad y Tobago	9,5	4,9	17,1	14.139	0,0	6,2
Uruguay	2,5	2,0	3,9	2.914	0,7	3,5
Venezuela	3,8	0,7	7,6	5.473	3,7	14,6

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Notas: Los aumentos potenciales para cada indicador de producto se calcularon promediando los resultados de tres modelos DEA alternativos: el modelo 1 incluye el gasto mancomunado en salud per cápita como único insumo; el modelo 2 incluye como insumos el gasto mancomunado en salud per cápita y el PIB per cápita; el modelo 3 incluye como insumos el gasto en salud mancomunado per cápita, el PIB per cápita y la población mayor de 65 años Basado en datos de 2006-15.

esperanza de vida promedio podría alargarse en cuatro años o en un 5,4%. Los aumentos potenciales en la esperanza de vida llegan al menos a siete años adicionales en Bolivia, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago. La mortalidad de los menores de 5 años podría reducirse en 10 muertes por cada 1.000 nacidos vivos o en un 46,5%, con recortes potenciales de más de 24 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en Guyana y Bolivia. Los AVAD perdidos por todas las causas podrían reducirse en promedio en 6.143 por cada 100.000 habitantes (un 19,1%). En relación con el acceso a los servicios, la atención especializada durante el parto podría mejorarse en 4,4 puntos porcentuales (de un 91,9% a un 96,3%) y hasta 22 puntos porcentuales en los países con bajo desempeño como Guatemala. Las tasas de inmunización de DTP podrían mejorar en 7 puntos porcentuales (de un 89,9% a 96,9%) y alrededor de 14 puntos porcentuales en países con bajo desempeño como Panamá y Venezuela. El mensaje para los responsables de las políticas públicas en América Latina y el Caribe es claro: mejorar la eficiencia del gasto puede contribuir a vidas más sanas sin comprometer recursos adicionales.

El ADN de la eficiencia de los sistemas de salud

¿Cuáles son las características que determinan la eficiencia de un sistema de salud? ¿Cómo se explican las diferencias de eficiencia entre distintos países? Las características de los sistemas de salud resultantes de las decisiones de las políticas públicas son de particular interés para los responsables de las políticas, ya que están bajo su control. Por ejemplo, los estudios en los países de ingresos más altos mostraron que las puntuaciones de eficiencia superiores están asociadas con menos aseguradoras (Hadad, Hadad y Simon-Tuval, 2013), con modelos de prestación de servicios de salud donde los médicos de atención primaria controlan la puerta de entrada (Bhat, 2005), y con sistemas de salud descentralizados (de la Maisonnueve et al., 2016).¹⁰

Este capítulo representa el primer intento de dar a conocer evidencia sobre los factores determinantes de la eficiencia de los sistemas de salud que están en relación con las opciones de las políticas públicas en América Latina y el Caribe. Se utilizaron regresiones transversales de Simar-Wilson para estimar la asociación entre las puntuaciones de eficiencia DEA de los países en cuanto a resultados de salud, el acceso a los servicios y la equidad, y tres conjuntos de factores determinantes

¹⁰ Véase Puig-Junoy (1998), Tajnikar y Došenović Bonča (2007), Moreno-Serra et al. (2012b), Joumard, André y Nicq (2010) para más detalles sobre los factores determinantes institucionales de la eficiencia de los sistemas de salud.

potenciales relacionados con las opciones de las políticas públicas para los cuales hay datos disponibles: 1) organización del financiamiento y prestación de servicios de salud, medida por el gasto de bolsillo como porcentaje del total del gasto en salud, y camas de hospital por cada 1.000 personas; 2) calidad de las instituciones del sistema de salud, medida por la existencia de una visión sectorial a mediano plazo, así como por la capacidad de fijar y monitorear planes y objetivos; y 3) calidad de la gobernanza, aproximada por seis indicadores de gobernanza y su promedio, incluidos: efectividad del gobierno, voz y rendición de cuentas, Estado de Derecho, calidad regulatoria, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, y control de la corrupción.¹¹

Resultados de salud. En tres modelos —esperanza de vida al nacer, esperanza de vida a los 60 años y, más marcadamente, mortalidad de menores de 5 años— una mejor gobernanza está relacionada con mejores resultados de salud. Una mayor calidad de las instituciones del sistema de salud—medida por el indicador de la visión sectorial a mediano plazo— también está asociada a una mayor eficiencia en la disminución de las tasas de mortalidad de los menores de 5 años. El financiamiento y la prestación de servicios de salud no parecen influir en las puntuaciones de eficiencia.

Acceso a los servicios. La eficiencia en la provisión de acceso a los servicios (inmunización DTP) está asociada positivamente con la calidad de la gobernanza. La cobertura de los servicios (tanto la atención especializada en el parto como la inmunización DTP) también está asociada positivamente con la calidad de las instituciones del sistema de salud, concretamente, con la existencia de un plan sectorial a mediano plazo.

Equidad en el acceso a los servicios. Una mejor gobernanza también mejora la eficiencia en la provisión de un acceso equitativo a los servicios de salud (medido por las razones de asistencia especializada en el parto entre los más pobres/más ricos y rural/urbano). Por otro lado, la calidad institucional de los sistemas de salud no está asociada con la equidad.

En términos generales, es probable que una mejor gobernanza y calidad institucional de los sistemas de salud influyan en la eficiencia con la que los países traducen un determinado presupuesto para salud en mejores resultados de salud de la población, acceso y equidad en el acceso a los servicios. Sin embargo, se requiere más análisis para establecer una relación causal.

¹¹ Consúltese la página <http://info.worldbank.org/governance/wgi>.

La perspectiva micro: la política farmacéutica y la prestación de servicios de salud

En 2010, el *Informe sobre la salud en el mundo* estimaba que entre el 20% y el 40% de todos los recursos gastados en salud se malgastan (OMS, 2010b). Entre las principales fuentes de ineficiencia técnica que dicho informe identificó, se incluía la combinación inadecuada o costosa de profesionales de la salud, precios altos, baja calidad y uso irracional de medicamentos, calidad asistencial y escala subóptimas de los servicios sanitarios, sobreutilización de productos y servicios sanitarios, y filtraciones debidas a la corrupción y el fraude (véase el cuadro 8.3). El informe también señalaba que la principal fuente de ineficiencia asignativa está relacionada con las inversiones en servicios e intervenciones que no maximizan las mejoras de salud, como gastar más en cuidados curativos para enfermedades crónicas que en medidas preventivas.

La evidencia de ineficiencia se presenta en dos ámbitos clave: política farmacéutica y prestación de servicios de salud (filas 2 y 4 del cuadro 8.3). Una mejora de la eficiencia en estos ámbitos probablemente llevaría a grandes ganancias porque: i) siete de las 10 principales fuentes de ineficiencia en la atención sanitaria en todo el mundo se originan en ellos; ii) se trata de áreas clave para alcanzar la cobertura universal; y iii) la creciente experiencia internacional proporciona evidencia fiable de estrategias que funcionan para abordar problemas de eficiencia en estos ámbitos.

Cuadro 8.3 Principales fuentes de ineficiencia por tipo de insumo del sistema de salud

Insumo del sistema de salud	Fuente de ineficiencia técnica (no utilizar el mínimo de insumos para un nivel de producto)
Personal sanitario	Combinación inadecuada o costosa
Medicamentos	Precios superiores a lo necesario Subutilización de medicamentos genéricos Uso irracional de los medicamentos Medicamentos de baja calidad o falsificados
Productos y servicios sanitarios	Sobreutilización de procedimientos, pruebas y equipos
Servicios de atención sanitaria	Calidad asistencial subóptima y errores médicos Tamaño inadecuado de hospitales Admisión hospitalaria o duración de la estancia inadecuada
Recursos financieros	Filtraciones del sistema de salud: corrupción y fraude

Fuente: Elaboración propia, adaptada de Chisholm y Evans (2010).

Gasto farmacéutico y uso de medicamentos: una dosis de sentido común

El gasto farmacéutico es una proporción importante de los presupuestos de salud. En los países de la OCDE, uno de cada cinco dólares destinados a salud se gasta en medicamentos (Belloni, Morgan y Paris, 2016). Las tendencias del gasto farmacéutico influyen en los patrones generales del gasto en salud. Esto es particularmente relevante en América Latina y el Caribe, donde el gasto farmacéutico ha aumentado en torno al 12% anual de 2013 a 2017, cuatro veces más rápido que en América del Norte y seis veces más rápido que en Europa (Global Health Intelligence, 2014). Las políticas farmacéuticas sólidas son cruciales no solo para reducir esta tendencia sino también para mejorar la relación calidad-precio, dado que cuatro de las 10 principales fuentes de ineficiencia en el gasto en salud están relacionadas con los medicamentos (cuadro 8.3).

Un archivo único de información comparada compartido por Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y República Dominicana, denominado “Decisiones informadas sobre medicamentos de alto impacto financiero” (DIME) se utiliza como la fuente para analizar las políticas farmacéuticas dirigidas a promover la eficiencia así como el uso de dos medicamentos —ertapenem e insulina glargina— para explorar ineficiencias en la adquisición y el uso de medicamentos en esos países.¹² De las políticas claves recomendadas a nivel internacional (Belloni, Morgan y Paris, 2016; Vogler y Schmickl, 2010), el cuadro 8.4 muestra aquellas adoptadas por los países DIME.¹³

Las políticas para controlar los precios incluyen la regulación de los precios y mecanismos para una negociación y compra centralizada de medicamentos (véase el cuadro 8.4). En relación con la regulación de precios, Colombia, Ecuador y El Salvador han adoptado los sistemas de Precios de Referencia Internacional (PRI). Por ejemplo, Colombia tiene referencias de precios de 17 países y adopta el precio del percentil 25 más bajo. Una evaluación inicial del PRI colombiano observó que el precio promedio de los medicamentos que adoptaba el sistema PRI disminuía en un 40% (Andia et

¹² DIME es una plataforma desarrollada por el BID para apoyar la toma de decisiones. Los países comparten datos acerca de los precios, la cobertura (inclusión o exclusión de medicamentos en los formularios públicos), la competencia (número de empresas que ofrecen un medicamento), el uso y la efectividad para un grupo de medicamentos con alto impacto financiero.

¹³ La información comparada sobre políticas para reducir medicamentos de calidad inferior y falsificados, una de las fuentes de ineficiencia en los medicamentos, no estaba disponible en la plataforma DIME.

Cuadro 8.4 Políticas para promover la eficiencia en el gasto farmacéutico en los países DIME

Causa de la ineficiencia	Política	Países							
		Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	México	Perú	República Dominicana
Precios más altos de lo necesario	Regulación de precios	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
	Mecanismos de negociación/compras centralizadas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Base de datos del gobierno para consultas de precios	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Subutilización de genéricos	Incentivos para la producción o registro de genéricos	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Uso irracional	Incentivos para prescripción racional	No	No	No	No	No	No	No	No
	Mecanismos de detección y notificación de uso no aprobados (<i>off-label</i>)	No	Sí	No	No	No	No	No	No
	Uso de Denominación Común Internacional (DCI) para prescribir, etiquetar y comercializar	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí*	Sí	Sí	Sí**

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de datos DIME.

* El Salvador no utiliza DCI en la comercialización.

** República Dominicana no utiliza DCI para las prescripciones.

al., 2014; Prada et al., 2018). El PRI de El Salvador utiliza como referencia el precio promedio de los países de América Latina (excluyendo Centroamérica y Panamá).¹⁴ Chile, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana no han adoptado sistemas PRI, por lo cual limitan las potenciales mejoras de eficiencia. Sin embargo, en México la Secretaría de Economía establece un precio máximo para medicamentos al público. Todos los países DIME

¹⁴ Consúltense la página <http://www.medicamentos.gob.sv/index.php/es/normativa-m/reglamentosdnm-m/reglamento-de-precio-de-venta-maximo-al-publico-dnm>.

implementan mecanismos para una negociación y compra centralizada de medicamentos, lo cual contribuye a reducir los precios, porque otorga a los gobiernos mayor poder de negociación y fortalece los procesos logísticos, y minimiza las adquisiciones repetitivas de bajo valor.

La subutilización de medicamentos genéricos es otra gran fuente de ineficiencia. Los medicamentos genéricos tienen el mismo efecto (bioequivalencia) que los productos de marca, pero normalmente cuestan menos (Belloni, Morgan y Paris, 2016). Por ejemplo, entre cuatro medicamentos de uso común, la diferencia de precio entre los productos de marca y los genéricos llegaba hasta el 41% (Singal, Nanda y Kotwani, 2011). Por lo tanto, no usar genéricos es ineficiente, dado que los mismos beneficios clínicos se pueden lograr con menos recursos. Colombia, Ecuador, El Salvador y México ofrecen incentivos para la producción o el registro de genéricos (cuadro 8.4). Colombia aplica tarifas más bajas, México ofrece exenciones fiscales, Ecuador simplifica los trámites y El Salvador apoya financieramente las mejoras tecnológicas en las empresas farmacéuticas pequeñas y medianas que producen genéricos y favorece la adopción de estándares internacionales de calidad. Colombia, Ecuador y El Salvador también ofrecen procesos de registro abreviados para los genéricos. Según los datos DIME, a pesar de las potenciales ganancias, países como Chile, Costa Rica, Perú y República Dominicana aún no han aprobado políticas que promuevan los medicamentos genéricos.

En cuanto al uso racional de los medicamentos, este concepto se basa en la premisa de que “los pacientes reciben medicinas adecuadas a sus necesidades clínicas, en dosis que satisfacen sus requisitos individuales durante un período de tiempo adecuado, y al menor costo para ellos y su comunidad” (Holloway y van Dijk, 2011). El uso irracional incluye formular múltiples medicamentos por paciente (“polifarmacia”), no recetar siguiendo guías clínicas, automedicación inapropiada y falta de adhesión a protocolos de dosificación (Holloway y van Dijk, 2011). En relación con las políticas para favorecer la prescripción racional, ninguno de los países DIME proporciona incentivos financieros a médicos o farmacias. Colombia ha realizado el único esfuerzo aislado para detectar y notificar el uso no aprobado de medicamentos,¹⁵ que consiste en una plataforma de recetas electrónicas que detecta este fenómeno, y cuyo costo se reembolsa solo si se presenta evidencia de beneficios clínicos.¹⁶ Desde una óptica positiva, todos los

¹⁵ Los usos no aprobados pueden comprender formular un medicamento para una indicación o un grupo de edad diferente para los cuales ha sido aprobado.

¹⁶ En Ecuador, el uso no aprobado de medicamentos puede notificarse de forma voluntaria al Ministerio de Salud Pública. Sin embargo, la información recolectada no se utiliza para promover el uso apropiado de los medicamentos.

países DIME adoptan la Denominación Común Internacional (DCI). La DCI relaciona un ingrediente farmacéutico activo con un nombre único que es propiedad pública y reconocido globalmente (OMS, 2017a). Las recetas, el etiquetado y la comercialización con DCI promueven un uso más racional de los medicamentos al establecer estándares internacionales para productos farmacéuticos y favorecer el uso de genéricos (Vogler, 2012).

La utilización inadecuada de medicamentos es frecuente, como lo ilustra el uso de la insulina glargina y el ertapenem en una muestra de países de América Latina. La insulina glargina se emplea para tratar la diabetes mellitus tipo 2. En América Latina y el Caribe, nueve de cada 100 personas sufren de diabetes y hacia 2040 se prevé que esta cifra alcance a casi 12 de cada 100 personas, lo que sitúa a la diabetes entre las principales causas de enfermedad y muerte prematura en la región (IDF, 2017). Por lo tanto, los presupuestos públicos deberían asignar recursos a medicamentos que maximicen los resultados de salud a bajo costo. Sin embargo, el costo del tratamiento por paciente al año con insulina glargina puede ser un 120% más alto que el de la insulina humana, que tiene los mismos beneficios clínicos (Hua et al., 2016; Sánchez Choez et al., 2015; Machado-Alba, Medina-Morales y Echeverri-Cataño, 2016). Un problema de eficiencia similar surge con el ertapenem, un antibiótico indicado para tratar infecciones bacterianas intrahospitalarias. El ertapenem no se recomienda como la primera línea de tratamiento, puesto que hay medicamentos mucho más baratos con los mismos efectos clínicos.¹⁷ Por lo tanto, su uso debería restringirse para asegurar la disponibilidad de una terapia de segunda línea si fallan los antibióticos de primera línea. Ni la insulina glargina ni el ertapenem se encuentran en la lista de la OMS de medicamentos esenciales (OMS, 2017). Por consiguiente, su uso es potencialmente ineficiente, dado que no se brinda el tratamiento de menor costo para el paciente.

El cuadro 8.5 resume información sobre el gasto per cápita en ertapenem en los países DIME, así como la presencia —o ausencia— de tres opciones de políticas para controlar su uso: la inclusión en un formulario público (cobertura), la aplicación de una evaluación local de las tecnologías sanitarias (ETS) y el desarrollo de guías de práctica clínicas (GPC).¹⁸

¹⁷ Estos medicamentos son meropenem e iripenem/cilastatina.

¹⁸ Un formulario público es una lista de medicamentos que se cubren con financiamiento público. ETS se define como “la evaluación sistemática de propiedades, efectos y/o impactos de las tecnologías e intervenciones de salud”. Véase el enlace <http://www.who.int/health-technology-assessment/en/>. Las GPC son “lineamientos desarrollados en forma sistemática para orientar las decisiones entre médicos y pacientes respecto al cuidado de salud adecuado en circunstancias específicas” (Field y Lohr, 1992).

Cuadro 8.5 Gasto, precios y opciones de políticas para el ertapenem, 2017

	Gasto en ertapenem	Gasto en ertapenem per cápita	Precio por dosis diaria definida	Cobertura	Evaluación local de tecnologías	Guías de práctica clínica
Chile	US\$3.674.522	US\$205,17	US\$63,81	Mecanismos excepcionales	No	No
Colombia	US\$12.965.331	US\$266,48	US\$53,95	Mecanismos excepcionales	No	No
Costa Rica	US\$80.520	US\$16,58	US\$53,01	Sí	Sí	Sí
Ecuador	—	—	—	No	Sí	No
El Salvador	—	—	—	No	No	No
México	—	—	US\$21,38	Sí	Sí	No
Perú	US\$724.749	US\$22,81	US\$123,08	Sí	Sí	No
República Dominicana	US\$225.566	US\$21,18	US\$64,48	Mecanismos excepcionales	No	Sí

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos DIME y la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial para los datos sobre población, y el repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud de la OMS.

Nota: Las variables se miden en dólares de EE.UU. corrientes.

El cuadro muestra que el gasto per cápita en ertapenem en Colombia es unas 16 veces más alto que en Costa Rica y 12 veces más que en Perú. Los países que gastan más en ertapenem (Chile y Colombia) ofrecen una cobertura del mismo a través de mecanismos excepcionales, lo que significa que las recetas se permiten en situaciones excepcionales, como demandas legales y aprobaciones caso por caso por parte de comités médicos. Sin embargo, lo que diferencia a Chile y Colombia de países con gastos reducidos como Costa Rica y Perú, es que no han llevado a cabo HTA, ni han desarrollado CPG para el ertapenem, mientras que los países que gastan poco tienen HTA, y Costa Rica también ha desarrollado CPG.

El cuadro 8.6 muestra información similar para la insulina glargina. En este caso, El Salvador y Ecuador adoptaron una política de cero insulina glargina y utilizan insulina humana en su lugar. En Ecuador el gasto en insulina glargina es de US\$0,05 per cápita, en contraste con los US\$734,11 gastados en Colombia o los US\$204,25 gastados en Chile. Dado que el costo del tratamiento por paciente al año con insulina glargina puede ser un 120% más alto que el de la insulina humana, países como Colombia y Chile podrían ahorrar considerablemente al cambiar a insulina humana en sus protocolos de medicamentos.

Cuatro países que proporcionan cobertura pública para la insulina glargina (Colombia, México, Chile y Perú) experimentan los niveles más altos de gasto. En Colombia un análisis del gasto en insulina glargina a lo largo del tiempo confirmó que su despegue ocurrió justo después de su inclusión en

Cuadro 8.6 Gasto, precios y opciones de políticas para la insulina glargina, 2017

	Gasto en insulina glargina	Gasto en insulina glargina per cápita	Precio por dosis diaria definida	Cobertura	Evaluación local de las tecnologías	Guías de la práctica clínica
Chile	US\$3.658.060	US\$204,25	US\$2,82	Sí	No	Sí
Colombia	US\$35.716.784	US\$734,11	US\$0,90	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	US\$63.121	US\$13,0	US\$2,39	Mecanismos excepcionales	Sí	Sí
Ecuador	US\$813	US\$0,05	US\$1.35	No	No	No
El Salvador	US\$0	US\$0,00	US\$0	No	No	No
México	US\$7.755.813	US\$60,81	US\$0,26	Sí	Sí	Sí
Perú	US\$1.209.042	US\$38,05	US\$2,05	Sí*	No	No
República Dominicana	US\$157.271	US\$14,77	US\$0,99	Mecanismos excepcionales	No	No

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos DIME y la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial para los datos sobre población, y el repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud de la OMS.

Nota: Las variables se miden en dólares de EE.UU. corrientes.

* La insulina glargina es proporcionada por el sistema de seguro social público contributivo de Perú (Essalud).

el plan de beneficios del país. Es interesante señalar que, entre los países que más gastan, Colombia y México implementaron medidas complementarias para controlar el gasto en insulina (evaluación de tecnologías y guías de práctica clínica). Sin embargo, los niveles de gasto per cápita todavía son altos, lo que implica que la existencia de instrumentos de control no es suficiente; la calidad de su implementación también importa.

Ambos casos sugieren que es probable que el cambio de ertapenem e insulina glargina a sus sustitutos de menor precio liberen otros recursos públicos para servir a un mayor número de pacientes. Desde una perspectiva de políticas, se requiere una mejor articulación de las acciones de las políticas para medicamentos, dado que las decisiones de cobertura que no están respaldadas y reforzadas por rigurosas evaluaciones de tecnología y por guías de práctica clínica pueden comprometer la eficiencia.

Recortar la calidad sale caro

Se ha demostrado que la prestación de servicios de diagnóstico y de tratamiento oportunos y de alta calidad en la atención primaria previene el deterioro agudo, la progresión o las complicaciones en personas enfermas (Manns et al., 2012). Además, la gestión proactiva de las enfermedades en la atención primaria puede contribuir a contener el gasto en salud, al reducir o incluso evitar la necesidad de visitas de urgencia, hospitalizaciones

o procedimientos complejos más costosos (Rosano et al., 2013; Guanais y Macinko, 2009).¹⁹ La subutilización de intervenciones de atención primaria tiene como resultado tanto calidad subóptima del cuidado como ineficiencia; no solo se pone en peligro la salud de las personas sino que se pierden oportunidades de ahorro. En Colombia, la provisión de pruebas preventivas para pacientes diabéticos por parte del sistema de atención primaria ilustra el caso.

La diabetes constituye una gran carga de enfermedad en Colombia. Los servicios de salud para el manejo de esta enfermedad están cubiertos por el seguro de salud financiado públicamente, que depende de aseguradoras de salud conocidas como Empresas Promotoras de Salud (EPS) para organizar las prestaciones a nivel de la atención primaria. Para promover un cuidado efectivo de la diabetes, el Ministerio de Salud de Colombia desarrolló guías de práctica nacionales basadas en las mejores recomendaciones internacionales (Aschner et al., 2016; American Diabetes Association, 2016). El cumplimiento de estas guías es clave para mejorar los resultados de salud de los pacientes y evitar costos innecesarios, dado que las principales complicaciones de la diabetes (enfermedades cardiovasculares, falla renal, neuropatías, amputaciones), así como la mortalidad, se pueden prevenir o reducir monitoreando la presión sanguínea, la glucosa en sangre (HbA1c), el colesterol y la función renal, mediante visitas ambulatorias y pruebas diagnósticas.²⁰

Un análisis del cumplimiento de las guías de tratamiento para 324.000 pacientes diabéticos afiliados a las EPS del régimen de seguro de salud contributivo²¹ revela que una marcada deficiencia en la provisión de servicios preventivos adecuados produce malos resultados y cuidados más caros (Buitrago, Ruiz y Rincón, 2018). A solo el 15% de la población diabética se le brindaron todas las pruebas recomendadas, que incluían exámenes anuales de glucosa en sangre, colesterol y de función renal. Es todavía más llamativa la variación en el cumplimiento entre diferentes regiones (véanse los gráficos 8.7 y 8.8).

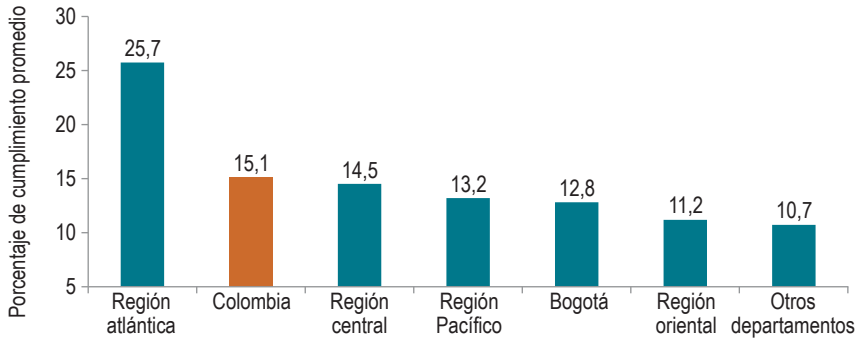
El cumplimiento también varía según el proveedor de las EPS. El cuadro 8.7 muestra grandes fallas en el cumplimiento en todas las pruebas

¹⁹ Las visitas de urgencia y las hospitalizaciones para las denominadas *condiciones sensibles a la atención ambulatoria* (como la hipertensión y la diabetes), que se pueden manejar efectivamente en un contexto ambulatorio, se utilizan como indicadores de la calidad de la atención primaria.

²⁰ Todas estas intervenciones están disponibles a través del plan de beneficios del seguro.

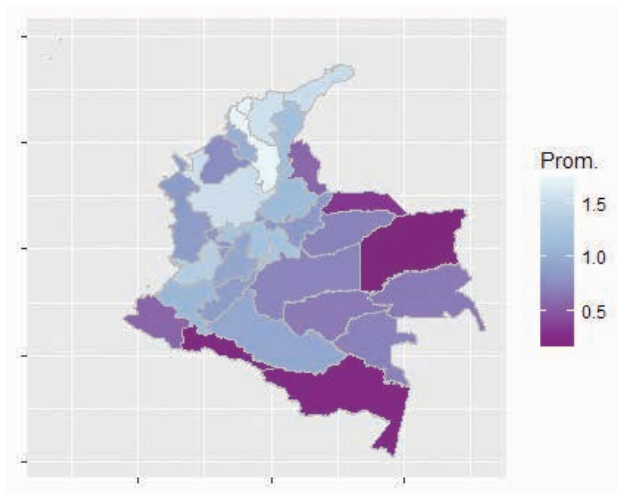
²¹ El régimen contributivo cubre a los trabajadores formales y sus familias y está financiado a través de impuestos sobre la nómina. La muestra incluye a todos los beneficiarios de 10 EPS que abarcaban al 88% de la población de este régimen en 2014.

Gráfico 8.7 Cumplimiento regional promedio con todas las pruebas recomendadas en Colombia, 2014



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de UPC, BDUA y DANE.

Gráfico 8.8 Cantidad anual de pruebas HbA1c por paciente individual en Colombia, 2014



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de UPC, BDUA y DANE.
Número recomendado = 2.

—la de colesterol es la más notable— y variaciones considerables entre proveedores. Por ejemplo, el cumplimiento completo con todas las pruebas varía entre el 27% para el mejor proveedor y casi cero para el peor. Por lo tanto, la eficiencia no trata solo de la prevención promedio sino también de la provisión homogénea en diferentes regiones y proveedores.

Las políticas de prevención adecuadas para las personas con diabetes pueden contribuir a evitarles costosos episodios de cuidados intensivos,

Cuadro 8.7 Cumplimiento de las pruebas entre los proveedores EPS en Colombia, 2017

Proveedor	Porcentaje de cumplimiento			
	Total	HbA1c	Función renal	Nivel de colesterol
A	11,60	63,99	51,28	18,67
B	0,01	0,07	31,24	9,09
C	10,58	60,56	51,99	17,33
D	22,02	62,53	51,29	41,69
E	7,48	56,60	39,02	12,99
F	0,01	0,06	23,75	12,40
G	20,24	62,74	61,35	26,09
H	17,01	49,88	46,68	40,84
I	0,01	0,01	44,89	6,85
J	26,98	54,68	69,30	35,21
Observaciones	324.046	324.046	324.046	324.046

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de UPC, BDU y DANE.

así como diálisis, revascularización, amputaciones e incluso la muerte. Los resultados de análisis econométricos detallados indican que las pruebas de HbA1c, función renal y de colesterol pueden reducir los resultados de salud indeseables (véase Buitrago, Ruiz y Rincón, 2018). Los resultados también indican que cuanto mayor es el número de diferentes proveedores que un paciente visita (que es un signo de la fragmentación de la atención sanitaria, otra fuente de ineficiencia) peores son los resultados.

El cumplimiento de las pruebas requeridas podría generar aumentos considerables de eficiencia al disminuir la probabilidad de todas las complicaciones, recortando así los costos de tratamiento por medio de la prevención. Tómese el caso de las pruebas de HbA1c, la intervención más importante para el control de la diabetes.

El cuadro 8.8 divide los costos entre aquellos que siguieron un monitoreo completo de la HbA1c y aquellos que no. Los datos sobre el rol de las pruebas de HbA1c en evitar malos desenlaces, junto con la información sobre los costos, permiten una estimación del efecto marginal de cumplir con la HbA1c en materia de costos. El monitoreo completo de la HbA1c reduce el costo anual total por paciente en US\$430, en promedio. En esta muestra, si los 187.585 pacientes que no completaron las pruebas de HbA1c lo hicieran, se podría obtener un ahorro neto de al menos US\$80,7 millones (15% de los costos totales). Teniendo en cuenta que el valor total de las primas pagadas a EPS en 2015 fue de alrededor de US\$5.968 millones, estos ahorros por sí solos, gracias al testeo de los niveles de HbA1c, podrían haber

Cuadro 8.8 Costos del cuidado de la diabetes mediante el cumplimiento con el monitoreo de HbA1c en Colombia, 2017

Tipo de atención para pacientes diabéticos	Total muestra	Monitoreo completo de HbA1c	
		Sí	No
Atención ambulatoria	US\$68.900.000	US\$35.200.000	US\$33.700.000
Atención de complicaciones de diabetes	US\$511.000.000	US\$198.000.000	US\$314.000.000
Costo total	US\$561.000.000	US\$223.000.000	US\$338.000.000

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de UPC, BDUA y DANE.

Nota: Todas las variables se miden en dólares de 2015.

reducido aproximadamente el 1,3% del total de gastos. Aunque administrar más pruebas HbA1c aumente los costos de la consulta externa, puede impedir gastos bastante mayores en pacientes que por no recibir todas las pruebas podrían enfrentar más complicaciones.

Por lo tanto, los atajos en la calidad de la atención, bajo la forma de una adhesión no satisfactoria a las pruebas preventivas, pueden impactar negativamente en el uso eficiente de recursos en Colombia. Las bases de datos como la que se usa en este estudio se pueden aprovechar más para orientar acciones de mejora, como es el caso de la utilización de guías clínicas para mejorar los resultados de pacientes diabéticos (recuadro 8.1).

Recetas de políticas

A nivel internacional, las opciones de políticas para mejorar la eficiencia abarcan el lado de la oferta, el lado de la demanda, la administración

RECUADRO 8.1. *BIG DATA* PARA FUNDAMENTAR DECISIONES DE ASIGNACIÓN

Las grandes bases de datos administrativos y clínicos pueden ayudar a evaluar el desempeño de programas de salud en América Latina y el Caribe. Los métodos estadísticos avanzados (aprendizaje dirigido o *targeted learning*) se aplicaron a *big data* de pacientes diabéticos del programa DIABETIMMS en Ciudad de México y en el estado de México para analizar diferencias en el control de la glucosa en sangre de los pacientes. Aquellas clínicas que siguen guías de práctica (programa DIABETIMMS) fueron comparadas con clínicas con una práctica según lo habitual (Hubbard et al., 2018). Las clínicas DIABETIMMS obtienen resultados mucho mejores. Si este programa se hubiera aplicado a todas las clínicas en la muestra estudiada, aproximadamente unos 5.000 pacientes adicionales alcanzarían niveles más bajos de glucosa en sangre. Además, al utilizar una metodología de salud pública de precisión, los análisis pueden predecir qué subconjunto de la población diabética se beneficiará más de DIABETIMMS, facilitando así la focalización de recursos para una asignación más eficiente.

pública, la coordinación y el financiamiento de los sistemas de salud (de la Maisonneuve et al., 2016; Moreno-Serra, 2014). Este capítulo se centra en los aspectos de la gobernanza, las políticas farmacéuticas y la priorización en salud, así como en la reconfiguración de los servicios sanitarios.

La gobernanza y la calidad de las instituciones

La efectividad del gobierno, la transparencia, la participación ciudadana en la formulación de políticas y la calidad regulatoria también influyen de manera favorable en el funcionamiento y la eficiencia del sector público (Wagstaff y Claeson, 2004), que cumple un rol crucial en la organización y la operación de la mayoría de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe. El desempeño relativamente eficiente de los sistemas de salud de Chile, Costa Rica y Uruguay puede estar relacionado con las mejoras en la regulación del sector público, la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Estos países han desarrollado sistemas de gobierno electrónico y están avanzando en mecanismos de adquisición electrónica, que posiblemente hayan ayudado a las mejoras de eficiencia (OCDE, 2014b; Scrollini y Durand Ochoa, 2015).

Los sistemas de salud podrían ser más eficientes si mejorasen la calidad de las instituciones de salud. En particular, una visión sectorial a mediano plazo debería estar alineada con la estrategia general del gobierno. Los marcos de gastos a mediano plazo mejoran la relación entre los gastos del gobierno y la planificación de políticas utilizando previsiones de gasto a mediano plazo como la base de los planes de gastos anuales. Por lo tanto, son instrumentos poderosos que pueden tener un impacto en la eficiencia a través de su efecto positivo en la oferta de servicios sanitarios para un determinado nivel de gasto.²² Sin embargo, en algunos casos la implementación de estas previsiones de gasto no han alcanzado los resultados deseados. Adoptar previsiones de gasto a mediano plazo no es suficiente; estas deben estar cuidadosamente diseñadas y se debe adherir rigurosamente a ellas. Las experiencias exitosas con estas previsiones de gasto comparten diversas características: las prioridades de gasto se identifican fácilmente en los marcos de contabilidad; los requisitos de recursos internos para el período siguiente se establecen para alimentar el ciclo de elaboración del presupuesto; el progreso a nivel sectorial se revisa anualmente, y las necesidades presupuestarias y de recursos para el sector se

²² Los marcos de gasto a mediano plazo implementados con éxito se asocian a mejoras en la disciplina y la fiabilidad presupuestaria, así como a una mayor capacidad para enfrentar los problemas fiscales en el sector (Vlaicu et al., 2014).

establecen de manera realista (Gottret y Schieber, 2006). República de Corea es un par eficiente de la OCDE para los países de América Latina y el Caribe que tienen altos gastos y es un buen ejemplo de la aplicación de las previsiones de gasto a mediano plazo para mejorar la responsabilidad fiscal, la capacidad de planificación y la eficiencia del gasto en diferentes ámbitos del gobierno (Banco Mundial, 2013).

Sin embargo, mejorar la calidad de la gobernanza y de las instituciones a menudo requiere reformas organizacionales que exceden las ya mencionadas para lidiar con las ineficiencias en diferentes estructuras y procesos del gobierno (Savedoff y Smith, 2016). Los ámbitos de reforma de los países de América Latina y el Caribe comprenden reducir la fragmentación a través de una mayor coordinación entre diferentes niveles del sistema de salud; apoyar la formación, distribución y productividad de los recursos humanos; e invertir en sistemas de información más sólidos que respalden el monitoreo y la gestión. Y, por último, aunque no menos importante, el acceso a datos detallados es un déficit clave en la mayoría de los sistemas de salud de la región. El hecho de que la mayoría de los países no tiene casi ninguna información disponible sobre cómo se asignan los recursos a los salarios de personal de salud, equipos médicos, adquisiciones de medicamentos, y otras categorías de gasto, refleja la falta de criterio y análisis con la que se adoptan las decisiones de asignación.

Las políticas farmacéuticas y la priorización en salud

Retomando el tema de las políticas farmacéuticas, las estrategias de regulación de precios deben ir más allá de la fijación de precios de referencia internacionales.²³ La evidencia comparada de los países europeos sugiere que los precios de referencia por sí solos no son la mejor opción para optimizar la relación calidad-precio y que deberían complementarse con las demás políticas farmacéuticas (Drummond et al., 2011). En América Latina y el Caribe se hace escaso uso de los incentivos regulatorios y financieros para favorecer la sustitución de genéricos (y, en términos más amplios, para prácticas de prescripción apropiadas), mientras que dicha sustitución existe en la mayoría de los países europeos (Vogler, 2012). Hungría proporciona un buen ejemplo, ya que otorga una recompensa financiera a los médicos o farmacias que receten o dispensen la versión más barata entre medicamentos terapéuticamente equivalentes (Belloni, Morgan y Paris, 2016).

²³ Para más detalles sobre otras estrategias de regulación de precios, como la regulación mediante la tasa de retorno total (TRT) o utilidad, la fijación de precios basada en costos incrementales y la fijación de precios basada en HTA, consúltese BID (2017).

Puede que a los países también les convenga tener en cuenta los resultados de las estrategias regionales para comprar medicamentos y compartir información. En 2016 Mercosur y Unasur negociaron juntamente con las empresas farmacéuticas para comprar medicamentos de alto costo para el cáncer. Las plataformas de información regional como DIME pueden favorecer mejores decisiones de asignación. Por ejemplo, Ecuador decidió no incluir la insulina glargina en su formulario público, basándose en una evaluación DIME que comparaba la insulina glargina y la insulina humana (Sánchez Choez et al., 2015). Por otro lado, el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) negoció a nivel regional la compra de medicamentos con algunos países DIME (Costa Rica, El Salvador, República Dominicana). Esta política regional disminuyó el precio de los medicamentos seleccionados en un 28%, cifra equivalente a un ahorro de casi US\$13 millones en 2015 (COMISCA, 2015).

Por último, las políticas farmacéuticas deben formar parte de un enfoque sistémico para mejorar la eficiencia de asignación mediante el desarrollo de sistemas de priorización basados en ETS. En numerosos países de la OCDE, las decisiones sobre el financiamiento de tecnologías de salud (fármacos, equipos, procesos clínicos, etc.) con recursos públicos son transparentes, y están apoyadas por un marco legal e institucional y evidencia fiable (Sorenson, Drummond y Kanavos, 2008; Giedion, Muñoz y Ávila, 2015). El establecimiento de ETS en América Latina y el Caribe está aumentando y estas inversiones empiezan a rendir frutos.²⁴ Por ejemplo, en Brasil una ETS de 2010 apoyó el cambio de estatinas (fármacos utilizados para prevenir la enfermedades cardiovasculares) de alto costo a otras de bajo costo en los protocolos nacionales de atención primaria, con un ahorro cercano a US\$2.000 millones para el presupuesto del sistema de salud público (Teich y Araujo, 2011).

Entre los desafíos comunes que todavía tienen que resolverse se incluyen marcos institucionales y regulatorios débiles, limitaciones técnicas en el diseño de instrumentos para la priorización en salud y ETS, y la fragmentación de actores y procesos para evaluar, regular, adquirir y prescribir tecnologías (Bañuelos, 2016; Cañón et al., 2016). Las lecciones de la experiencia de priorización en salud en tres países de América Latina se destacan en el recuadro 8.2.

²⁴ En 2012 América Latina y el Caribe fue la primera región del mundo en adoptar una resolución acerca de la importancia de las ETS en los sistemas de salud. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la región tiene 76 instituciones que llevan a cabo alguna forma de ETS, el 49% de ellas en el ámbito público. Hay 12 países que tienen unidades, comisiones o institutos de ETS y en siete países la legislación incluye la ETS en el espacio de decisión pública (BID, 2016).

RECUADRO 8.2 ELEMENTOS CLAVE DE LOS SISTEMAS DE PRIORIZACIÓN EN SALUD

Los estudios de casos de Brasil, Colombia y México ponen de relieve lecciones para implementar prioridades: 1) establecer rigurosas agencias nacionales regulatorias y de vigilancia de las tecnologías de salud; 2) garantizar la independencia y el rigor técnico de las evaluaciones de tecnologías (por ejemplo, en México un comité interinstitucional evalúa la evidencia desarrollada por la industria tecnológica y, en algunos casos, elabora sus propias evaluaciones); 3) construir capacidad de evaluación y retener al personal calificado (por ejemplo, en Colombia los profesionales de las tecnologías de la salud reciben formación y salarios competitivos, similares a los de sus pares en la industria y por encima del nivel del sector público); 4) comenzar con la fijación de prioridades para los fármacos para los que haya un consenso en relación con el impacto en el gasto; 5) desarrollar una política nacional de gestión de la tecnología para apoyar la creación de un sistema de priorización integrado (sencillos cambios incrementales en cada institución por separado pueden dar como resultado mejoras que permanecen en silos). En este caso, el mejor ejemplo es Brasil, que allanó el camino para un sistema de priorización integrado promoviendo un debate que incluía a todos los actores.

Fuente: Giedion et al. (2018).

La reconfiguración de la prestación de servicios de salud

La provisión de una atención sanitaria eficiente y de alta calidad requiere reconfigurar la prestación de servicios de salud de tal manera que la atención primaria se desplace hacia el frente y se integre con otros niveles del sistema de salud. El enfoque de atención primaria se propone mantener a la gente saludable mediante una atención centrada en el paciente, de primer contacto, continua, integral y coordinada (Starfield, 1991) que mejore la salud, reduzca el aumento de los costos y disminuya la desigualdad (Stigler et al., 2016; Kringos et al., 2013).

Dar prioridad a una atención primaria costo-efectiva en la red de salud pública se ha convertido en una característica más habitual en la región y que debería mejorar la eficiencia del gasto en salud. Algunos de los sistemas de salud más eficientes de la región, entre ellos el de Costa Rica y Uruguay, ofrecieron cobertura de atención primaria integral a los ciudadanos desde el comienzo de la implementación de reformas, mientras que los sistemas menos eficientes (por ejemplo, Argentina y Perú) comenzaron con una cobertura limitada y progresivamente ampliaron el paquete de atención primaria (Dmytraczenko y Almeida, 2015). Chile introdujo reformas en

2015 (Plan AUGÉ) para reforzar la atención primaria como el centro de las redes de atención sanitaria que hacia 2012 abarcaban todo el país.

Sin embargo, las inversiones en atención primaria tienen que avanzar más rápidamente para reducir los gastos excesivos. En 2009 en América Latina y el Caribe se podrían haber prevenido un promedio de 9,6 millones de hospitalizaciones (el 19% del total de egresos) por año mediante una atención primaria accesible, oportuna y adecuada. El costo anual para la región de las hospitalizaciones evitables se estimó en un 2,4% del gasto público total en salud y en un 1,5% del total de gastos en salud (Guanais, Gómez-Suárez y Pinzón, 2012). Sin embargo, generalmente los sistemas de salud de la región todavía dependen en gran medida de la atención curativa de especialistas, de atención basada en el hospital y de atención más cara en lugar de atención preventiva (Atun et al., 2015). Todavía hay brechas considerables en la manera en que la atención primaria se organiza, se financia y se presta. Por ejemplo, las encuestas realizadas en seis países con atención primaria informan de numerosas dificultades para programar visitas, que más de la mitad de los entrevistados no tienen un proveedor habitual de atención primaria que conozca su historial médico o coordine su cuidado, y que casi la mitad recurrió al departamento de urgencias para una enfermedad que se habría podido tratar en el contexto de la atención primaria (Guanais et al., de próxima publicación; Macinko et al., 2016). Cerca del 39% de la población de América Latina y el Caribe consideró que la calidad de la atención primaria era buena, en comparación con el 69% en la OCDE.

Los principios centrales de un modelo de atención primaria podrían acelerarse implementando sistemas y servicios basados en la salud electrónica (D'Agostino et al., 2017). Algunos ejemplos de soluciones digitales que reducen costos y mejoran la eficiencia son: la telesalud y la salud móvil para apoyar el tratamiento de los pacientes en los hogares; instrumentos para agilizar la toma de decisiones clínicas y monitorear protocolos de tratamiento; sistemas de historia clínica electrónica para reducir la variabilidad y mejorar el monitoreo y la adhesión a los protocolos de tratamiento; aplicaciones basadas en análisis de datos para ayudar a los pacientes a gestionar sus enfermedades y mejorar sus opciones de estilo de vida; automatización de los procesos de apoyo de programación de citas y admisiones, así como de la atención de los pacientes (monitoreo remoto de unidades de cuidados intensivos) (Biesdorf y Niederman, 2014). Para que la región alcance el pleno potencial de las mejoras de eficiencia de la transformación digital, se requieren avances más rápidos en el desarrollo de políticas nacionales de salud electrónica (PAHO, 2016).

Además, la reconfiguración de la prestación de servicios podría ser más efectiva cuando se acompaña con incentivos y otras estrategias que

disminuyen las variaciones injustificadas y priorizan las intervenciones costo-efectivas. Los países de la OCDE utilizan numerosas mejoras de eficiencia inspiradas en reformas a mecanismos de pago a proveedores, como el sistema P4P.²⁵ La aplicación de un buen diseño de sistemas de pago basados en casos para proveedores en hospitales ha permitido reducir la provisión excesiva de servicios y los gastos en comparación con sistemas de reembolso retrospectivos, sin detrimento de la calidad de la atención (véase Moreno-Serra, 2014, para una revisión). Estas experiencias en establecer estructuras de incentivos y pagos basados en el producto podrían beneficiar a los sistemas de salud de la región que todavía dependen en gran medida de mecanismos de reembolso retrospectivo, como los presupuestos históricos. Chile y Uruguay, dos de los sistemas de salud más eficientes de América Latina y el Caribe, han adoptado algún grado de financiamiento basado en casos para los hospitales, junto con elementos de pago por desempeño para reembolsar a los proveedores públicos, sobre todo en atención primaria.²⁶ A pesar de la ausencia de evidencia dura sobre mejoras de eficiencia medibles, estos esquemas de reembolso en Chile y Uruguay representan un distanciamiento bien acogido —y prometedor— de los presupuestos históricos y los arreglos de pago sin límites por servicios prestados que con frecuencia se usan para el pago de proveedores en América Latina y el Caribe (Dmytraczenko y Almeida, 2015).

La experiencia mundial sugiere que el P4P puede desempeñar un rol clave para mejorar la eficiencia de los sistemas nacionales de financiamiento y prestación de servicios de salud sirviendo como un peldaño hacia la construcción de capacidad de compra estratégica (Soucat et al., 2017). El enfoque P4P cambia la mentalidad de “ejecución pasiva del presupuesto” a una mentalidad de producción activa basada en datos, optimizando la correspondencia entre la asignación de recursos, las actividades de los proveedores y las necesidades de salud de la población. El P4P fortalece los sistemas de salud estimulando inversiones en sistemas de información sanitaria, reestructurando los sistemas públicos de gestión financiera y promoviendo reformas para aumentar la autonomía administrativa de los proveedores. Los países ya no implementan el P4P como un “esquema” o “proyecto”, sino como un paso dentro de un enfoque sistémico hacia la

²⁵ P4P (*pay for performance* o pago por desempeño) es un mecanismo de pago a proveedores que establece un vínculo directo entre la compra y los beneficios. Se retribuye a los proveedores de atención sanitaria sobre la base de datos verificados acerca de la prestación de bienes y servicios definidos (Soucat et al., 2014).

²⁶ Una experiencia bien conocida en América Latina, que ha sido evaluada en forma rigurosa, es el Plan Sumar en Argentina (véase Celhay et al., de próxima publicación; Gertler, Giovagnoli y Martínez, 2014).

reforma del financiamiento de la salud. Al diseñar esquemas P4P, se presta más atención a las interacciones con los sistemas de pago de los proveedores existentes, el mercado laboral local, las estrategias de mejora de la calidad y el acceso, los presupuestos públicos y los procesos de gestión financiera, así como la disposición del entorno general para influir en el cambio a nivel de los proveedores (Kutzin, 2016). Por ejemplo, República de Corea, un “par eficiente” de América Latina y el Caribe, lanzó un plan piloto de sustitución del arreglo predominante de pago por servicios prestados por un reembolso basado en grupos de diagnóstico relacionado (DRG, por sus siglas en inglés) y pudo evaluar las consecuencias deseadas y no deseadas de este esquema a nivel de sistema antes de su lanzamiento en el ámbito nacional (Kwon, 2003).

El diagnóstico

Si bien se requiere mucho más para evaluar en profundidad los sistemas de salud de América Latina y el Caribe, este capítulo permite vislumbrar los problemas de ineficiencia y sus factores determinantes clave. Una primera contribución es la producción de métricas de salud sobre eficiencia regional, las cuales son muy necesarias. Pero también aún hace falta mejorar el alcance, la comparabilidad, la oportunidad, la calidad y la utilidad de los datos del sector de la salud en la región. Esta información se requiere para comprender mejor la eficiencia asignativa en el nivel agregado, por función (por ejemplo curativa versus de rehabilitación), por nivel de atención (primario, secundario, terciario) y por clasificación económica (por ejemplo, salarios, equipos, infraestructura). Asimismo, se precisa más evidencia sobre los factores determinantes de la eficiencia, incluidos los factores del estilo de vida (por ejemplo, prevalencia del tabaquismo) y los factores ambientales, así como evaluaciones institucionales comparables de los sistemas de salud. Utilizando el trabajo de la OCDE sobre las características de los sistemas de salud como ejemplo, se debería realizar un esfuerzo para aumentar la recopilación y disponibilidad de información comparable acerca del financiamiento de la atención de salud, la prestación de servicios sanitarios, la gobernanza y la asignación de recursos.

La búsqueda de la eficiencia del sistema de salud es una preocupación fundamental en todos los países, que se ha vuelto más urgente debido al menor crecimiento económico y a las presiones fiscales, sumados a poblaciones más longevas que harán aumentar los costos de la atención. En América Latina y el Caribe es esencial contar con más y mejores medidas de eficiencia para desarrollar políticas focalizadas y efectivas. La evaluación de las políticas cuyo fin es mejorar la eficiencia también constituye un

imperativo. La construcción de la capacidad de la región para optimizar los resultados de salud de manera eficiente contribuye a promover vidas más sanas para la población actual y futura, sin perjuicios para los presupuestos públicos.

9 Mejores instituciones: la clave para un mejor gasto público

Gran parte de este libro se ha centrado en diagnosticar las ineficiencias del gasto público en América Latina y el Caribe, tanto a nivel macro como en otros diversos sectores, desde educación y salud hasta infraestructura y seguridad pública, que contribuyen al bienestar de los ciudadanos de la región. En cada uno de los capítulos individuales también se han propuesto políticas y enfoques específicos para mejorar la eficiencia del gasto. Este analiza la última pieza de este rompecabezas, es decir, las instituciones que velan por un gasto público eficiente y llevan a cabo una política pública productiva y orientada al crecimiento.

Desde una perspectiva macroeconómica, América Latina y el Caribe ha luchado históricamente para alcanzar la sostenibilidad fiscal e implementar políticas fiscales de estabilización (es decir, contracíclicas). Además, la región ha sesgado de forma continua su gasto en contra de la inversión pública, no solo en términos relativos al gasto corriente sino también en términos per cápita. A su vez, puede que este sesgo haya perjudicado el crecimiento económico (sobre todo debido a los bajos niveles de infraestructura de la región). Naturalmente, esto tiene una importancia particular en una región como América Latina y el Caribe, donde una gran parte del crecimiento económico es impulsada por factores externos como los precios de las materias primas y los ciclos financieros globales. Si la región pretende graduarse de esta trampa de la dependencia e integrarse en la economía global de manera más estratégica con un mayor valor añadido, con empleos mejores y más productivos, y un crecimiento sostenido impulsado por factores domésticos, debe revertir este sesgo contra la inversión pública. La primera parte de este capítulo se centra en el rol que las instituciones, sobre todo las instituciones fiscales como las reglas fiscales, han tenido para ayudar a América Latina y el Caribe (y a otras regiones) a lidiar con la sostenibilidad fiscal y la estabilidad de la política fiscal. La

conclusión es que las reglas fiscales en la práctica han contribuido a reducir la probabilidad de crisis de la deuda y la prociclicidad, pero no están exentas de defectos. De hecho, han tendido a exacerbar el sesgo en contra de la inversión pública. Para mitigar este sesgo, la región debería recurrir a las llamadas reglas fiscales de doble condición, que toman como base las reglas fiscales agregadas y le incluyen una condición adicional para “proteger” directa o indirectamente la inversión pública. Si bien las reglas fiscales de doble condición de jure (o legales) son relativamente nuevas, los países que aplican de facto (o en la práctica) dichas reglas crecieron más y redujeron sus fluctuaciones económicas.

Reglas fiscales agregadas

Con el fin de evitar problemas de sostenibilidad fiscal bien conocidos, que a su vez aumentan las probabilidades de tener que depender de políticas procíclicas (sobre todo en tiempos difíciles), numerosos países del mundo han ido adoptando cada vez más diferentes tipos de reglas fiscales agregadas. Estas imponen una restricción duradera a las políticas fiscales a través de límites numéricos en los agregados presupuestarios. Su carácter agregado pretende corregir los incentivos distorsionados y contener las presiones para gastar en exceso, sobre todo en los buenos tiempos, con el fin de asegurar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda. Reducir los problemas de sostenibilidad fiscal es, naturalmente, una condición necesaria para evitar los ajustes fiscales sistemáticos en tiempos difíciles (prociclicidad).

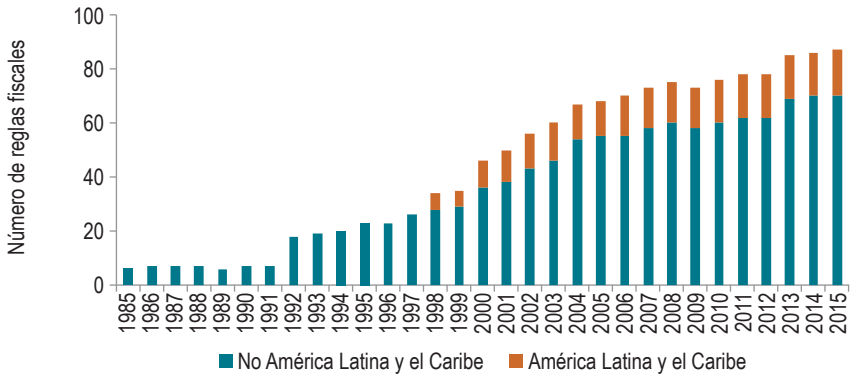
La adopción de reglas fiscales agregadas se ha convertido en una práctica habitual tanto a nivel internacional como en América Latina y el Caribe. Las reglas de esta clase más habituales imponen límites a la deuda, al gasto, a los ingresos y/o al balance presupuestario. Este último es de dos subtipos, dependiendo de si el límite se impone sobre el balance (normalmente primario) presupuestario actual (como en la mayoría de los estados de Estados Unidos) o sobre el balance presupuestario estructural o ajustado cíclicamente (como en los países de la Unión Europea, UE). El balance fiscal estructural suele calcularse como el balance fiscal nominal ajustado por su componente cíclico, y neto de medidas puntuales y temporales. El componente cíclico del presupuesto se resta del balance presupuestario actual. Este componente se calcula como el producto de la brecha del producto (la diferencia entre el producto interno bruto [PIB] actual y el potencial como porcentaje del PIB potencial) y un parámetro que refleja la reacción automática del balance del sector público a un cambio en la brecha del producto. En otras palabras, este equilibrio presupuestario

ajustado cíclicamente corresponde al equilibrio presupuestario que predominaría si la economía funcionara a niveles de tendencia.

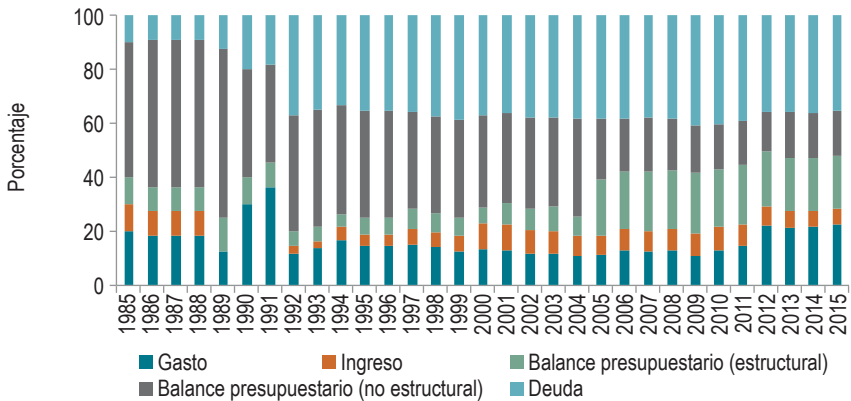
Inicialmente, las reglas de balance fiscal fueron las más adoptadas, pero desde comienzos de los años noventa, las reglas de deuda también se han hecho habituales. Las reglas fiscales asociadas con límites puestos por los ingresos han sido las menos populares y, desde 2012, parecen haber ganado consideración las reglas del gasto. El gráfico 9.1 muestra cómo ha evolucionado la adopción de reglas fiscales desde mediados de

Gráfico 9.1 Evolución de la adopción de reglas fiscales, 1985–2015

A. Número total de reglas fiscales



B. Evolución por tipo de reglas fiscales



Fuente: Cálculo de los autores sobre la base de Izquierdo, Puig et al.(2018b).

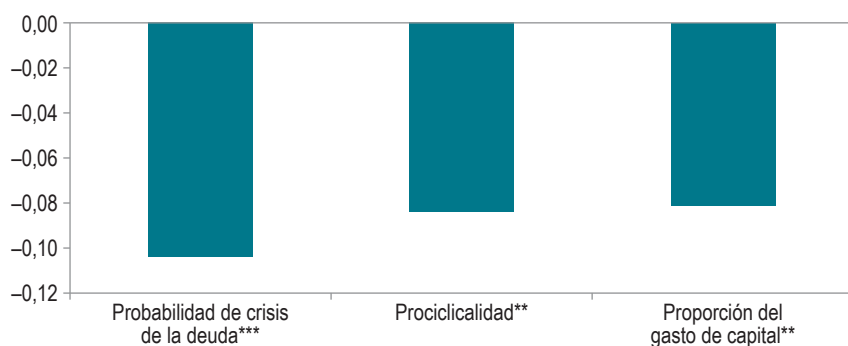
Notas: Las reglas de la deuda establecen un límite u objetivo explícito para la deuda pública como porcentaje del PIB. Las reglas del equilibrio presupuestario limitan la variable que influye principalmente en la tasa de la deuda y se encuentran sobre todo bajo el control de los responsables de las políticas públicas. Las reglas de ingreso establecen techos o suelos para los ingresos y su objetivo es impulsar la recaudación de ingresos y/o impedir una carga tributaria excesiva. Las reglas de gasto establecen límites para el gasto total, primario o corriente. Los datos sobre las reglas fiscales provienen de la Base de datos de reglas fiscales del FMI (2016) y de Schaechter et al. (2012).

los años ochenta. El panel A indica que el número total de reglas fiscales adoptadas aumentó considerablemente entre 1985 y 2015. Los países de América Latina y el Caribe comenzaron a utilizarlas hacia finales de los años noventa. El panel B se centra en la evolución de diferentes tipos de reglas fiscales. Aquellas que han cobrado más notoriedad son las reglas de deuda (que suelen imponer un límite a la deuda en relación con el PIB) y las reglas presupuestarias estructurales (que limitan el tamaño del balance fiscal después de excluir la influencia del ciclo económico).

La verdad sobre las reglas fiscales agregadas

Las reglas fiscales agregadas no son una panacea, dado que a veces no se hacen cumplir (o en ocasiones incluso se las diseña para que cuenten con un cierto grado de “flexibilidad”, el cual a su vez puede violar el espíritu de la propia regla), pero en general han resultado útiles. En lugar de detenerse en comparaciones entre los diferentes tipos de reglas fiscales (véase Schaechter, et al., 2012; Budina et al., 2012; Berganza, 2012; que son útiles estudios sobre el tema), este capítulo se centra en sus efectos en aspectos clave que se han abordado en los capítulos 1 y 2. El gráfico 9.2 muestra

Gráfico 9.2 Adopción de reglas fiscales y probabilidad de crisis de la deuda, prociclicidad fiscal y composición del gasto público



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018b).

Notas: i) Los datos para la probabilidad de la crisis de deuda provienen de Reinhart y Rogoff (2011); ii) los datos sobre las reglas fiscales provienen de la Base de datos de reglas fiscales del FMI (2016) y Schaechter et al. (2012); iii) la ciclicidad se mide mediante el coeficiente de correlación entre el componente cíclico del PIB y el componente cíclico del gasto total (ambos en términos de su tendencia), calculado con datos a lo largo de 10 años; la fuente de los datos es el WEO (FMI); iv) la composición del sesgo se mide mediante la razón entre el gasto de capital y el gasto corriente primario; la fuente de los datos es el WEO (FMI).

Las barras representan el coeficiente asociado entre cada variable dependiente y el hecho de tener una regla fiscal. Todas las regresiones se estiman utilizando datos de panel con efectos fijos y control por heterocedasticidad. El número de países incluido en cada estimación es de 67, 192 y 172 respectivamente. Significancia estadística: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

los efectos de la adopción de reglas fiscales (de cualquier tipo) sobre la probabilidad de una crisis de la deuda, la prociclicidad fiscal y la composición del gasto público.¹ Particularmente, como señalan la primera y segunda barras, la adopción de las reglas fiscales reduce la probabilidad de una crisis de deuda, así como el grado de prociclicidad. Por lo tanto, hasta ahora las noticias no podrían ser mejores en lo que se refiere a los frentes de sostenibilidad y prociclicidad. Aunque no es sorprendente, resulta interesante (y novedoso en términos de los debates sobre las consecuencias de las reglas fiscales) el hecho de que adoptar reglas fiscales aumenta el sesgo contra la inversión pública. ¿Por qué? Porque, como se señala en Ardanaz e Izquierdo (2017) y en el capítulo 1, este es el componente del gasto más fácil de ajustar, sobre todo en tiempos difíciles. En otras palabras, si bien las reglas fiscales agregadas de verdad funcionan para reducir las preocupaciones sobre la sostenibilidad y la estabilidad, lo hacen a expensas de aumentar el sesgo contra la inversión pública. Este daño colateral podría tener consecuencias perjudiciales para el crecimiento económico, sobre todo para una región como América Latina y el Caribe, que tiene una seria brecha en infraestructura.

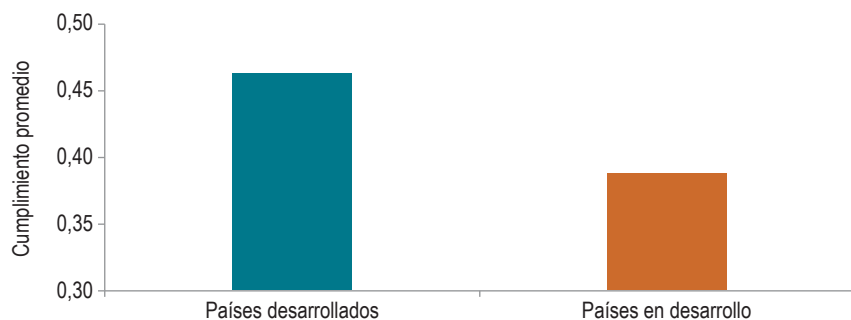
Reglas fiscales de doble condición (o composición)

Las reglas fiscales de doble condición se basan en reglas fiscales agregadas para “proteger” directa o indirectamente la inversión pública. Por ejemplo, en 2018 en Perú se aprobó una ley que limita no solo el crecimiento del gasto público general (que no puede aumentar en más del 1% por encima de la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo) sino también el del gasto corriente (que no puede subir en más del 1% por debajo de la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo). Esta regla no solo tiene el beneficio de restringir el crecimiento del gasto corriente más rígido (sobre todo rígido a la baja) —como los salarios y las transferencias— sino que al hacerlo también sirve como protección de la inversión pública.

Puesto que las reglas fiscales de doble condición de jure (o legales) son relativamente nuevas, y con el fin de evaluar sus consecuencias, el primer paso consiste en identificar los países que aplicaron de facto (o en la práctica) estas reglas fiscales de doble condición (o composición), y luego contrastarlos con aquellos que no las aplicaron, con el fin de evaluar su

¹ Todas las regresiones se estimaron utilizando un panel de 192 países e incluyen efectos fijos y errores estándar robustos que controlan por heterocedasticidad. La principal fuente de datos es el *WEO* (FMI).

Gráfico 9.3 Incidencia de las reglas fiscales de doble condición de facto



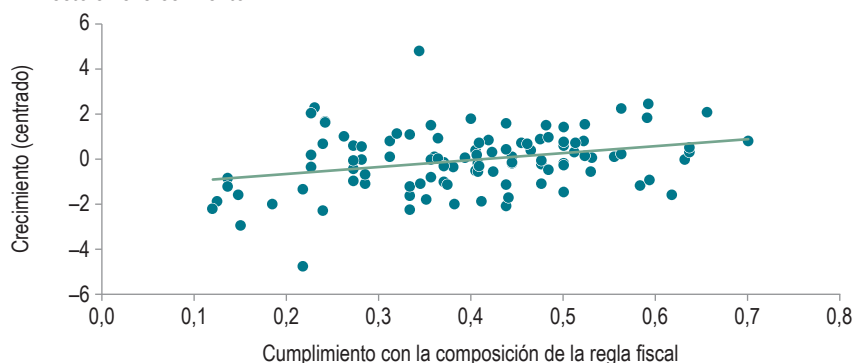
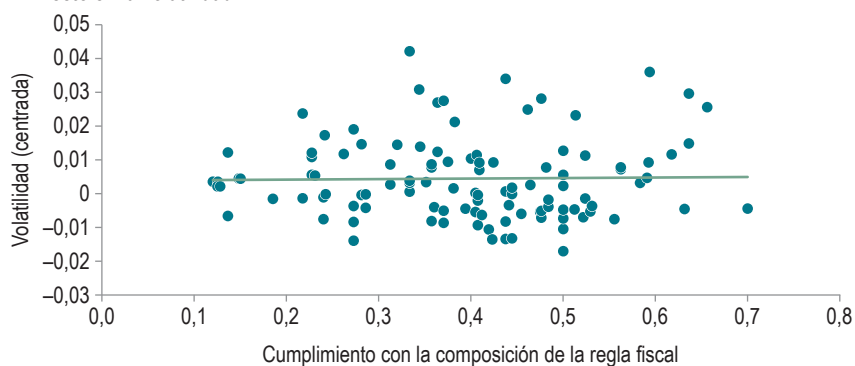
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Izquierdo et al. (2018).

desempeño relativo en términos de crecimiento promedio y volatilidad del producto. Para hacer esto, y siguiendo la regla fiscal de doble condición en Perú, es necesario evaluar si un país controla de facto la tasa de crecimiento del gasto corriente (protegiendo así el gasto de capital). Esto se lleva a cabo controlando en cada observación país-año de la muestra si la tasa de crecimiento del gasto corriente es al menos 1 punto porcentual inferior a la tasa de crecimiento a largo plazo histórica de la economía.² El gráfico 9.3 ilustra el cumplimiento promedio de esta regla implícita tanto en los países industrializados como en desarrollo. Como cabía esperar, este predominio es mayor (y estadísticamente diferente) en el mundo industrializado que en las economías en desarrollo.

Además, los países con una mayor prevalencia de estas reglas fiscales de doble condición crecen más y tienden (débilmente) a experimentar menos volatilidad que los países con una prevalencia menor (gráficos 9.4A y 9.4B).³ Estos resultados son consistentes con modelos teóricos como el de Izquierdo y Kawamura (2018), de acuerdo con los cuales, en el contexto ya sea de fricciones de política económica (donde los responsables de las políticas públicas que se presentan a las elecciones y se enfrentan a votantes con diferentes preferencias sobre la composición del gasto), o de tecnologías de captura específicas (que los funcionarios públicos tienen sobre el gasto corriente y de capital), introducir

² Los resultados siguen siendo fuertemente robustos a variaciones del umbral y la estrategia de identificación de la metodología. Véase Izquierdo et al. (2018) para más detalles.

³ Las regresiones de los gráficos 9.4A y 9.4B controlan por el nivel de desarrollo (países industrializados o países en desarrollo). El gráfico 9.4A se centra en la tasa de crecimiento promedio de la muestra y el 9.4B en la volatilidad promedio.

Gráfico 9.4 Efectos macroeconómicos de las reglas fiscales de doble condición**A. Efecto en el crecimiento****B. Efecto en la volatilidad**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Izquierdo et al. (2018).

reglas fiscales de doble condición (o composición) en realidad genera un mayor crecimiento económico sin efectos importantes en la volatilidad del producto.

Estos resultados sugieren que las reglas fiscales de doble condición que protegen la inversión pública pueden ser útiles para promover el crecimiento. Por lo tanto, podría ser relevante complementar las reglas fiscales agregadas (que son favorables para la sostenibilidad y tienen efectos estabilizadores) con reglas fiscales de doble condición (o composición) que protegen la inversión pública contra el sesgo natural en su contra, ya sea debido a los efectos negativos de las propias reglas fiscales agregadas o a los efectos de economía política que la falta de confianza en el gobierno puede tener sobre las decisiones de los ciudadanos en contra de las inversiones a largo plazo (véase el capítulo 10).

Instituciones para un gasto inteligente a nivel micro

El gasto público representa casi el 38% de la riqueza anual creada en América Latina y el Caribe. La gestión de entre el 15% y el 47% del PIB —el espectro del gasto público en la región— de una manera eficiente que genere crecimiento inclusivo no es una tarea para un conjunto de instituciones públicas sin objetivos claros. Dicha gestión exige un objetivo, una planificación y una priorización de las mejores políticas, decisiones basadas en la evidencia sobre el uso del dinero y un empleo público profesionalizado para llevar a cabo el plan. Este capítulo mostrará que la planificación, priorización, evaluación y profesionalización son factores críticos comunes que América Latina y el Caribe necesita para mejorar la gestión del gasto público.

La región sufre de dos problemas interrelacionados: el gasto público es ineficiente e inefectivo, tanto desde el punto de vista técnico como asignativo, y es ineficiente para promover la equidad. Este problema se ve agravado por un sistema deficiente de gestión de dicho gasto: las instituciones a través de las cuales se canalizan los recursos desde los contribuyentes hacia la priorización de programas en el presupuesto, y cómo se implementan, monitorean y evalúan. Las instituciones administrativas deficientes malgastan recursos, erosionan la confianza pública, limitan las oportunidades de crecimiento y las posibilidades para reducir la pobreza y la desigualdad. En los países de América Latina y el Caribe las instituciones son casi universalmente deficientes en algunos aspectos, aunque cabe puntualizar que entre ellas presentan grandes diferencias.

Las instituciones y la posibilidad de reforma del gasto están significativamente limitadas desde dentro y fuera del gobierno, a menos que se implementen estrategias para lidiar con ello. Primero, las entidades públicas responsables del gasto quieren que su asignación presupuestaria aumente, pero los ministerios de Finanzas tienen el deber de mantener controlados los techos presupuestarios. Estas tensiones incrementan la competencia y la contienda en el proceso de asignación del gasto y exigen una coordinación efectiva, que es uno de los factores cruciales para alcanzar mejores resultados en las reformas del gasto. Segundo, estas reformas también son difíciles de implementar debido a los numerosos intereses privados especiales que pueden verse afectados, a saber, los sindicatos, las empresas, los beneficiarios de diferentes programas o asignaciones, por nombrar unos pocos.

Desde finales de los años ochenta, los países de América Latina y el Caribe han logrado grandes avances y han puesto en funcionamiento

importantes instituciones de gestión del gasto público. La mayoría de las reformas han tenido como objetivo la sostenibilidad fiscal: reglas fiscales cuantitativas, fondos de estabilización, marcos fiscales de mediano plazo y límites a la deuda nacional y subnacional (Filc y Scartascini, 2007).⁴ Varios países carecían de disciplina presupuestaria, pero se avanzó. Se implementó la primera generación de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) para controlar los gastos y desembolsos presupuestarios automatizando y modernizando los procesos de gestión financiera del gobierno, después de décadas de pagos extraviados, duplicados y atrasados. Los sistemas centralizados de adquisiciones públicas digitales reemplazaron a las adquisiciones de cada institución por separado, que se caracterizaban por carecer de reglas, de licitaciones competitivas obligatorias o de listas de compradores. El sistema de gestión del empleo público tampoco estaba organizado, y se lograron importantes avances. Pero, se puso énfasis en los procesos en lugar de ponerlo en una reestructuración general de las funciones. A pesar del progreso alcanzado, estas reformas carecían del análisis relacionado con cómo y cuánto gastar en diferentes programas y funciones, así como de una evaluación de su impacto en el crecimiento y la equidad.

Las reformas se quedaron cortas en lograr un crecimiento y una equidad duraderos. No tenían una visión de largo plazo y, si contaban con ella, las prioridades no eran claras o eran demasiado amplias. A partir de mediados de los años noventa, se implementaron los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) para aliviar la pobreza y mejorar el capital humano; sin embargo, carecían de una visión clara acerca de cómo disminuir la pobreza y la desigualdad a largo plazo. El gasto en jubilaciones y en salud no contributivas también se amplió, pero sin un análisis adecuado de los efectos sobre la informalidad o su sostenibilidad, sobre todo en el contexto de una región que envejece. A partir de entonces, a pesar de los avances en materia de gestión presupuestaria, de adquisiciones, de empleo público, de Gestión Financiera Pública (GFP), e incluso de instituciones digitales, la eficiencia, la equidad y la transparencia del gasto público siguieron siendo débiles y el vínculo con los resultados casi inexistente.

⁴ Si bien las reformas de primera generación en América Latina y el Caribe de comienzos de los años noventa abordó esencialmente los desequilibrios monetario y fiscal en relación con el rol directo del gobierno en la economía y se proponían resolver problemas de corto plazo, las reformas de segunda generación de la década de 2000 abarcó cambios institucionales diseñados para mejorar la eficiencia de la regulación y las políticas públicas del gobierno (Panizza y Philip, 2005).

Algunos países que adoptaron reformas de segunda generación en el presupuesto y en GFP esperaban solucionar con ello parte de las ineficiencias en el gasto público. Pero antes se requiere un análisis económico profundo y multidisciplinario del mismo que establezca prioridades y una ruta sobre la mejor manera de materializarlas. La elaboración presupuestaria debería estar alineada y construirse a partir de estas prioridades de manera que la GFP gestione de manera más eficiente los flujos del gasto previamente priorizado. Sin embargo, ¿cómo vencer la rigidez en el presupuesto? Cualquiera que haya trabajado en asuntos presupuestarios sabe que los reclamos presupuestarios antiguos tienen una ventaja sobre los más recientes (Schick, 2004). Esto se denomina incrementalismo: las decisiones presupuestarias están ancladas en el pasado, y normalmente varían solo en pequeños incrementos de un año al siguiente. Sin embargo, las decisiones de gasto se pueden introducir en el presupuesto de una manera gradual aunque inteligente, logrando que sea políticamente viable alcanzar progresivamente la eficiencia asignativa.

A pesar de la ola de reformas, el aumento del gasto y su complejidad en la década del 2000 en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe impulsó un crecimiento sin precedentes en las tareas del sector público. Por ello, es sumamente urgente embarcarse en una generación de reformas nuevas e inteligentes que mejoren la eficiencia y la equidad del gasto, reforzando a la vez las instituciones de primera y segunda generación y creando nuevas instituciones de gestión del gasto cuando sea necesario. Hay una pequeña ventana de oportunidad para promover reformas inteligentes del gasto público —más allá de simples medidas de austeridad— que adopten una visión de largo plazo y que reconozcan que el gasto público representa una parte importante del PIB que debería programarse con eficiencia técnica y, sobre todo, eficiencia asignativa con el fin de asegurar un crecimiento sostenido e inclusivo.

El gasto inteligente requiere eficiencia operativa, la cual se refiere a la provisión de servicios públicos a un costo y calidad razonables; la pregunta pertinente es si el gasto logra las mejores condiciones de calidad-precio. Por otro lado, la eficiencia asignativa en la gestión tiene que ver con la consonancia de las asignaciones presupuestarias con prioridades estratégicas: ¿se están destinando recursos presupuestarios a programas y actividades que promueven las prioridades estratégicas del país? Dicho de manera sencilla, ¿el gobierno está gastando dinero en las “asignaciones correctas” con el mayor valor presente neto generado por un análisis costo-beneficio (CBA, por sus siglas en inglés) social? El objetivo de llevar a cabo un análisis de este tipo es permitir que se comparen de manera

coherente y consistentemente⁵ prioridades de política alternativas y ayudar a los responsables de dichas políticas públicas a identificar la mejor manera de lograr los objetivos estratégicos del gobierno. El CBA debería ser una práctica cotidiana en la evaluación del gasto público en todos los países de la región. Por muy difícil que parezca dada la limitada información, el proceso de llevarlo a cabo mejora la información para la toma de decisiones y puede ahorrar miles de millones de dólares a los contribuyentes. A partir de los CBA y la estimación de tasas de retorno basadas en evidencia, es posible entender con más claridad, por ejemplo, si se deberían favorecer los proyectos de capital humano o los proyectos de capital físico, cuales proyectos específicos y en qué proporciones.

En América Latina y el Caribe, el reto consiste en mejorar la eficiencia técnica y asignativa del gasto público. Este capítulo ofrece recomendaciones clave para las políticas sobre la base de las buenas prácticas, la teoría y la evidencia empírica proporcionada por países más desarrollados, que ya han implementado varias reformas, y también en lecciones aprendidas derivadas de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos multilaterales y no gubernamentales interesados en el desarrollo de América Latina y el Caribe. La mayoría de las recomendaciones clave se pueden aplicar a los gobiernos nacionales, regionales y locales.⁶ Es evidente que, cuando se trata de mejores instituciones para gestionar el gasto, no hay una solución única o idéntica para todos los casos. Además, ninguna institución, ya sea existente o nueva, es una panacea, sobre todo si se implementa sin compromiso político o sin las mínimas capacidades técnicas y humanas. La mayoría de las recomendaciones se presentan en un marco unificado, partiendo de desafíos en materia de

⁵ En una serie de estudios, el experto en economía del comportamiento Sunstein (2018) sostiene que las políticas públicas no se deberían basar en la opinión pública, en las intuiciones ni en la presión de los grupos de interés, sino en evidencia, lo cual significa realizar un estudio detallado de los costos y beneficios, aunque parezca sumamente difícil o imposible monetizarlos a todos. El énfasis en el CBA para analizar el gasto público, los impuestos y cualquier regulación fue propuesto en 1847 por Dupuit, un ingeniero francés, pero se ha vuelto muy popular desde los años sesenta. A lo largo de las décadas, se ha aplicado en programas públicos que se pueden analizar con datos, pero sobre todo en los países desarrollados. En América Latina y el Caribe, en parte inspirado en Harberger (1972), Chile es el país que tiene el sistema más antiguo y mejor desarrollado de evaluación que funciona en todos los niveles de la función pública. Los críticos del análisis costo-beneficio sostienen que reducir todos los beneficios a términos monetarios es imposible y que una medida cuantitativa es difícil —e inadecuada— para la toma de decisiones políticas.

⁶ La lista de recomendaciones clave para las políticas no es exhaustiva y no pretende ser un menú completo de la secuencia de las reformas o las buenas prácticas en América Latina.

planificación, coordinación y cobertura, seguido de desafíos en materia operativa y sobre recursos humanos, y consideraciones de evaluación ex post y monitoreo y control.

Gestión del gasto para mejorar la eficiencia técnica

El gasto en adquisiciones públicas representa casi una tercera parte del total del gasto público en América Latina y el Caribe (capítulo 3) y su gestión se reconoce como un instrumento estratégico para la prestación de servicios públicos, pero también como una actividad vulnerable a la corrupción y la ineficiencia a expensas de mejor “relación calidad-precio”. De hecho, se estima que el malgasto en las adquisiciones oscila entre el 10% y el 30% del total del gasto. Lograr una buena relación calidad-precio (*value for money*) implica tres principios: economía (adquirir recursos en la cantidad y calidad adecuadas), eficiencia (costo mínimo por el mismo servicio) y efectividad (logro de los resultados deseados) (McKevitt, 2015).

La reforma de la gestión de compras públicas en la región ha recorrido un largo camino desde comienzos de la década de 2000, cuando era una parte menor de la segunda generación de reformas del sector público. La región ha avanzado más que otras regiones, sobre todo en cuanto a los adelantos relacionados con instrumentos de contratación pública electrónica (*e-procurement*) (Harper et al., 2016). Sin embargo, varios países de la región todavía están en transición hacia sistemas de adquisiciones con mejores instituciones, procesos más ágiles y una mayor capacidad para luchar contra la corrupción.⁷ Es evidente que las reformas aún no han sido suficientes para dismantelar las ineficiencias o eliminar la corrupción (véase el capítulo 3).

La implementación de un sistema de adquisiciones públicas efectivo basado en la transparencia, la competencia y la integridad, como lo denomina la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), no es sencillo. Un sistema de adquisiciones que carece de transparencia y de competencia es el terreno de cultivo ideal para las prácticas corruptas. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013), las iniciativas de reforma tienen que integrar estos objetivos.⁸ Aun cuando no haya un índice ideal de las adquisiciones integral y

⁷ Véase, por ejemplo, Capello y García Oro (2015).

⁸ Sin embargo, en la práctica la competencia y la transparencia han sido abordadas como problemáticas de la reforma de las adquisiciones, mientras que la integridad ha sido considerada por separado, como parte de las iniciativas de lucha contra la corrupción, y esto parece ser el caso en las últimas reformas llevadas a cabo en América Latina y el Caribe.

basado en resultados más que en procesos; un indicador ampliamente utilizado para las adquisiciones es la Metodología de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas (MAPS) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que mide principalmente el proceso de compras en comparación con modelos internacionales de buenas prácticas, no con productos o resultados de las adquisiciones ni con el desempeño sistémico. Aun así, retrata el estado actual de los procesos en América Latina y el Caribe: 14 gobiernos de la región llevaron a cabo auto-evaluaciones de MAPS de sus sistemas de adquisiciones públicas entre 2008 y 2016,⁹ y oscilan entre 0 y 3, donde 3 significa pleno cumplimiento de los estándares. Para cada país, se presenta el año en que fue implementado MAPS y su puntuación. Los resultados, desde el mejor al peor fueron: Chile (2008, 2,7); Brasil (2011, 2,2); Ecuador (2011, 2,0); Paraguay (2013, 2,0); Perú (2016, 2,0); Colombia (2009, 1,9); Nicaragua (2010, 1,8); República Dominicana (2012, 1,5); Costa Rica (2015, 1,5); Honduras (2010, 1,2); El Salvador (2010, 1,2); Barbados (2008, 0,5); Belice (2010, 0,5) y Guyana (2010, 0,5). Según la puntuación, la mayoría de los países todavía tiene que mejorar los procesos de adquisiciones públicas y de hecho, la evidencia señala resultados mediocres en eficiencia en varios países.

El cuadro 9.1 proporciona una lista de recomendaciones clave adaptables a cada país de América Latina y el Caribe. Si bien la profesionalización y la evaluación ex post, el monitoreo y control del sistema son necesarios para desarrollar un sistema integral y efectivo, hay factores críticos clave como la planificación, la cobertura y la coordinación, la competencia y la digitalización efectiva, que los países de la región tienen que mejorar para que el sistema sea más eficiente y menos propenso a la corrupción.

En primer lugar, dado que la cobertura del sistema dista mucho de ser completa, las reglas de adquisiciones deberían regir para el conjunto del sistema “público” de compras, definido ampliamente para abarcar todas las compras del conjunto del sector público. El subíndice MAPS que incluye el “Alcance de la aplicación del marco legislativo y regulatorio” (de 0 a un máximo de 3) es de un promedio de 2,3 para 14 países de América Latina, lo que implica una cobertura total solo en cinco países, y casi total en otros cuatro. Sin embargo, un análisis completo del alcance de la aplicación de

⁹ La Metodología de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas (MAPS) (OCDE, 2009) evalúa los países en cuatro pilares diferentes: el marco legal existente que regula las adquisiciones en el país; la arquitectura institucional del sistema; el funcionamiento del sistema y la competitividad del mercado nacional; y la integridad del sistema de adquisiciones. Varios países, como Colombia, Honduras y El Salvador, han reformado su sistema desde que se publicó el último índice.

Cuadro 9.1 Recomendaciones de políticas para mejorar la eficiencia en la gestión de las adquisiciones públicas

	Recomendaciones clave	Detalles
Planificación/priorización	Elaborar un plan de adquisiciones integral estableciendo una visión, objetivos y métodos e instrumentos priorizados.	La publicación de planes anuales de adquisiciones mejora la rendición de cuentas de las autoridades contratantes, dado que tienen que justificar su divergencia en relación con el plan (Comisión Europea, 2018b).
Cobertura y coordinación	Cubrir toda la compra de bienes y servicios mediante la obligación de cumplir con las leyes y regulaciones de adquisiciones y establecer una agencia regulatoria central.	Incluir todas las etapas y actores de las adquisiciones, todos los niveles de gobierno, bajo una agencia de adquisiciones centralizada que supervise, promueva, capacite y rinda cuentas.
Competencia	Establecer licitaciones competitivas y eficientes y limitar el uso de excepciones y de adquisiciones con un único proveedor (OCDE, 2016c).	Establecer las compras abiertas como método predeterminado y aplicar instrumentos modernos (acuerdos marco, catálogos electrónicos y subastas inversas para productos estandarizados).
Tecnología digital e instrumentos eficientes	Implementar las adquisiciones electrónicas mediante plataformas de <i>e-procurement</i> especializadas, no solo informativas sino sobre todo transaccionales, y promover otras innovaciones digitales para asegurar la transparencia y la competencia.	Incluir la interoperabilidad de la plataforma de adquisiciones electrónica con los sistemas SIAF, el pago electrónico de nóminas y otras plataformas y bases de datos electrónicas. La cadena de bloques (tecnología <i>blockchain</i>) puede servir para transacciones más seguras.
Transparencia/participación	Promover la transparencia en todas las etapas del ciclo de adquisiciones para garantizar la rendición de cuentas e impedir la corrupción. Procurar como objetivo datos abiertos en la adquisición de bienes y servicios y obras públicas.	A través de un portal en línea, permitir que todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, tengan libre acceso a la información sobre las adquisiciones públicas (OCDE, 2017e).
Profesionalización	Mejorar la profesionalización de quienes trabajan en las adquisiciones con la capacidad para obtener una buena relación calidad-precio de manera eficiente y efectiva.	Promover una contratación abierta y competitiva de expertos técnicos y capacitación de los funcionarios responsables de las adquisiciones.
Evaluación ex post	Evaluar el desempeño del sistema de compras públicas, incluida la evaluación de diferentes métodos y procesos para generar nuevas prioridades y planes.	Evaluar periódicamente los resultados del proceso de adquisiciones. Desarrollar indicadores para medir el desempeño del sistema de adquisiciones (OECD Procurement Toolbox).
Monitoreo y control	Contar con un sistema que funcione con integridad y tenga control de su implementación de conformidad con el marco legal permite luchar contra la corrupción potencial.	La oficina central de adquisiciones se encarga de la supervisión y la gestión de las adquisiciones. Es esencial contar con una entidad de monitoreo independiente para evitar conflictos de intereses.

Fuente: Elaboración propia a partir de Harper, Calderón Ramírez y Muñoz-Ayala (2016), OCDE (2017e), Volosin (2015) y Banco Mundial (2017).

la ley revela que en la mayoría de los países los gobiernos centrales están cubiertos por las regulaciones, pero la cobertura disminuye cuando se consideran las empresas públicas (alrededor del 80% está cubierto), los gobiernos subnacionales (cerca del 50% totalmente cubierto), los fondos especiales, las asociaciones público-privadas (APP) y los fideicomisos públicos (solo entre el 10% y el 40%).¹⁰ Por consiguiente, si bien el marco legal e institucional para las adquisiciones puede estar cumpliendo con las mejores prácticas, lo hace únicamente en una parte del sector público, permitiendo que una porción del gasto en adquisiciones se produzca en una zona “liberada” donde pueden penetrar la corrupción o la ineficiencia. En realidad, este es un problema inherente de las compras públicas en diversas áreas de gasto que comienza con la cobertura de las instituciones del sector público.

En segundo lugar, en este campo la revolución digital ha sido particularmente productiva. A lo largo de los últimos 10 años, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado avances al introducir la tecnología de la información y comunicación en sus sistemas de compras; 19 de los 22 países estudiados tienen un portal de adquisiciones y todos ellos anuncian las oportunidades en sus sistemas de compras electrónicas.¹¹ Sin embargo, hacia 2016 únicamente siete países (Brasil, Chile, Ecuador, Jamaica, México, Panamá y Paraguay) tenían portales transaccionales, que permiten a los proveedores y a las entidades adjudicadoras interactuar virtualmente con el fin de comercializar bienes y servicios. Por otro lado, solo unos pocos portales incorporan las obras públicas (construcción, infraestructura) en el sistema de adquisiciones, donde las oportunidades para incurrir en sobrepuestos y en corrupción se consideran mayores. Chile lo hizo en 2017. Por el lado positivo, cerca de la mitad de todos los países regula un procedimiento de adquisiciones digital moderno y el resto lo está introduciendo rápidamente: 1) acuerdos marco: un acuerdo integral para el suministro futuro de bienes y servicios descrito en términos amplios para lograr ahorros de costos generando economías de escala y reduciendo la carga administrativa de celebrar sucesivas licitaciones; 2) catálogos electrónicos, es decir una versión digital de un catálogo de proveedores que funciona como un instrumento de compra electrónico que contribuye a aumentar la competencia y modernizar las adquisiciones públicas, y 3) subastas electrónicas inversas, que son útiles cuando el

¹⁰ Véase Volosin (2012) y actualizaciones de la legislación hasta 2016.

¹¹ En su versión más simple, las compras electrónicas reemplazan, a lo largo del proceso de adquisiciones, los procedimientos realizados en papel por procesos basados en tecnologías de la información y comunicación (OCDE, 2017d).

precio es el criterio clave de adjudicación y cuando hay un único comprador y muchos proveedores que pujan progresivamente a la baja.¹²

En tercer lugar, si bien el creciente uso de tecnologías digitales y de instrumentos eficientes para procesar contratos de adquisiciones ha aumentado los ahorros y reducido la corrupción,¹³ todavía hay graves problemas para usar licitaciones competitivas; por ejemplo, hay un uso excesivo de excepciones y compras con un único proveedor. El tipo de procedimiento utilizado puede tener un impacto directo en el riesgo de corrupción implícito en las adquisiciones públicas. Por este motivo, las licitaciones abiertas suelen considerarse el método preferido (es decir, el método de adquisiciones predeterminado) y las ofertas de un único proveedor —que quizá plantee el mayor riesgo de corrupción y favoritismo— normalmente se permiten solo bajo circunstancias excepcionales. De hecho, solo cerca del 60% de los 26 países de América Latina y el Caribe establece licitaciones competitivas explícitas¹⁴ como método predeterminado, y muchos de ellos aplican una larga lista de excepciones para no funcionar de manera competitiva y optar por la contratación directa o las adquisiciones con un único proveedor.¹⁵ Brasil, Bolivia y Uruguay permiten unas 30 excepciones a las adquisiciones competitivas, en comparación con un promedio regional de alrededor de 10.¹⁶ Es decir, la tecnología digital por sí sola no solucionará el problema de la corrupción en las adquisiciones públicas.¹⁷ Un gran paso en la mejora de la eficiencia y transparencia en las compras públicas consistiría en abordar

¹² Brasil ha sido uno de los precursores en el uso de la subasta electrónica inversa (Pregão Eletrônico) como el procedimiento para adquisiciones más sencillas. Este sistema representa cerca del 16% del total de las adquisiciones.

¹³ Véase Pessino, Pinto et al. (2018) para conocer conclusiones clave relacionadas con el impacto de las reformas de las adquisiciones públicas en la eficiencia y la corrupción.

¹⁴ Las licitaciones competitivas se utilizan para lograr contratos de bajo precio y alta calidad, luchar contra la corrupción y brindar igualdad de oportunidades a todas las empresas para disfrutar de los beneficios de una relación contractual con el gobierno.

¹⁵ En algunos países también se denomina contratación directa o compras por adjudicación directa, sin requerir un proceso de compra publicado o competitivo. Este tipo de contratación se permite usualmente en contratos de bajo valor.

¹⁶ Usualmente, la legislación nacional considera regulaciones especiales para sectores estratégicos, como los hidrocarburos (Bolivia, Brasil, Ecuador y México), la minería y la energía (Bolivia), el medio ambiente (Bolivia, Perú), las telecomunicaciones (Brasil), los servicios de salud (Chile, Jamaica), los fondos de pensiones (Jamaica), los servicios públicos esenciales (Honduras), los monopolios públicos (Honduras), o en casos más específicos, como la administración del Canal de Panamá (Panamá) (Benavides et al., 2016). Se trata de sectores muy grandes, y no sorprende que algunos de ellos se hayan visto envueltos en el reciente escándalo de Lava Jato-Odebrecht.

¹⁷ Mientras que Volosin (2012) estudió el número de excepciones que pueden favorecer la corrupción en las adquisiciones en los países de América Latina y el Caribe,

estos problemas cruciales promoviendo la cobertura plena de las adquisiciones por todos los organismos públicos, eliminando las excepciones a la competencia y utilizando las compras electrónicas de manera transaccional. Al automatizar los servicios y ponerlos en línea, el uso de datos abiertos por parte de los gobiernos deja menos espacio a funcionarios corruptos para tomar decisiones arbitrarias (Moreno, 2017). Al abrir el acceso a sus datos, los gobiernos permiten que los ciudadanos realicen un seguimiento más estrecho de cómo se gastan sus impuestos.¹⁸ Por ejemplo, Uruguay está cerca de su objetivo de lograr que los ciudadanos inicien el 100% de sus trámites con la administración pública en línea. En Brasil, el Observatorio de Gasto Público utiliza instrumentos analíticos de macrodatos (*big data*) para detectar posibles fraudes en las adquisiciones. En 2015 el Observatorio revisó más de 120.000 contratos, y alertó acerca de más de 7.500 casos que implicaban un total de US\$104 millones en negocios. Uno de sus filtros, por ejemplo, identifica cuándo los contratos grandes se dividen en operaciones más pequeñas para evitar procesos de licitación más competitivos (Moreno, 2017).

Una mejor planificación, buenas evaluaciones ex ante y ex post y una mejor rendición de cuentas cierran la mayor parte de la brecha restante en la gestión de los sistemas de adquisiciones. La necesidad de mayor integridad y de medidas de lucha contra la corrupción para asegurar la transparencia, la buena administración, el monitoreo y el control de los sistemas de adquisiciones también son fundamentales. Por último, aunque no menos relevante, la profesionalización del personal encargado de las adquisiciones —y, en realidad, el personal en todos los ámbitos de la gestión del gasto público— es un ejemplo de buenas prácticas; las aptitudes y competencias del personal constituyen un pilar clave para planificar y llevar a cabo los procesos de adquisiciones públicas.¹⁹

algunos autores comienzan a encontrar un mecanismo causal entre excepciones y corrupción. Por ejemplo, Auriol, Straub y Flochel (2016) encontraron que en Paraguay el principal canal de la corrupción en las adquisiciones antes de 2007 era el uso sistemático de un mecanismo de compra “excepcional”, que eludía normas mínimas requeridas de transparencia y competencia y que se utiliza con mucha mayor frecuencia de lo que establecen las mejores prácticas internacionales.

¹⁸ El Compendio de Buenas Prácticas en el Uso de Datos Abiertos para la Lucha contra la Corrupción, del G20/OCDE, es un recurso útil para que los países evalúen y mejoren sus marcos de datos abiertos (OCDE, 2017c). Argentina, Colombia y México han anunciado su compromiso a implementar la Norma abierta de Estándar de Datos para la Contratación, una regulación global abierta para publicar información pública de adquisiciones. En 2018 Chile, en colaboración con MIT LAB, estableció una de las primeras plataformas, que integra y visualiza los datos de las adquisiciones públicas: <http://datosabiertos.chilecompra.cl/>.

¹⁹ Véase, por ejemplo, OCDE (2018b) y BERD (2012).

Gestión del empleo público: la importancia de los recursos humanos

Las reformas del empleo público y las remuneraciones son elementos esenciales de las reformas del gasto público. Si bien las reformas de primera y segunda generación se han concentrado sobre todo en el control del empleo y los salarios públicos con políticas como la congelación de salarios y nóminas, despidos masivos con procesos de jubilación voluntaria y otros por el estilo; las reformas recientes también han puesto de relieve la importancia de competencias especializadas necesarias en el sector público y la profesionalización de los funcionarios. La gestión de la remuneración de los empleados del sector público es clave para atraer trabajadores calificados y, por lo tanto, establecer un empleo público profesional. Por lo tanto, es uno de los hitos clave para mejorar la calidad del gasto público. Varios estudios empíricos establecen un vínculo entre la profesionalización del empleo público²⁰ y sus beneficios, como el crecimiento económico, menos corrupción, más confianza en el gobierno, una mejor prestación de servicios y una ejecución eficiente de la inversión. Desafortunadamente, según el Índice de Desarrollo del Servicio Civil del BID,²¹ los gobiernos de América Latina y el Caribe llevan a cabo un trabajo mediocre en la gestión de sus recursos humanos. Las puntuaciones promedio aumentaron de 30 puntos (de un total posible de 100) en 2004 a 40 puntos en 2017. El país con mejores resultados obtuvo 67 puntos y el peor 12 puntos (gráfico 9.5A). Un mayor desarrollo del empleo público podría tener un impacto significativo en la capacidad del Estado medido por el Índice de Efectividad del Gobierno (gráfico 9.5B).²²

La mayoría de los países de América Latina sufre de una combinación de salarios excesivamente altos en el sector público —con una brecha salarial público-privada superior al 20%— y, en algunos casos, de exceso

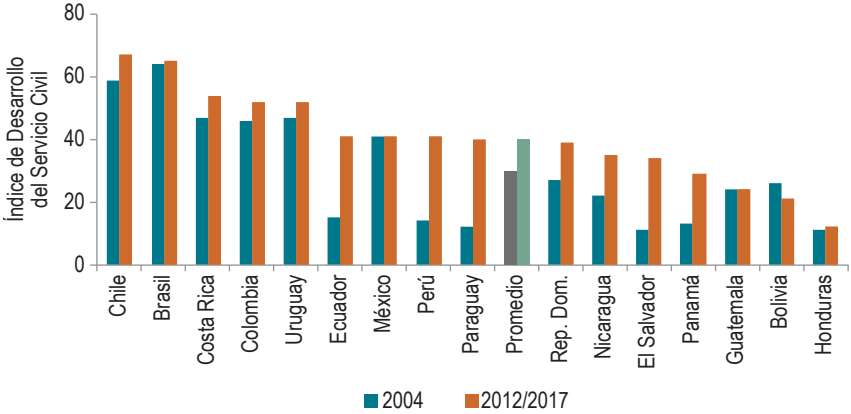
²⁰ Véase Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Cai et al. (2009); Dahlström, Lapuente y Teorell (2012); Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016); Dollar y Kraay (2003); Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2007); Knack y Keefer (1995); Lira (2012); Mauro (1995); Maxfield y Schneider (1997); Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004); Sacks (2010); y Van de Walle, van Roosbroek y Bouckaert (2005).

²¹ El índice sigue una metodología que mide la calidad de la gestión de los recursos humanos en el sector público de acuerdo con las buenas prácticas de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. En 2004 el BID contribuyó a implementar una metodología para medir cómo funcionaba el empleo público en 18 países entre 2004 y 2017.

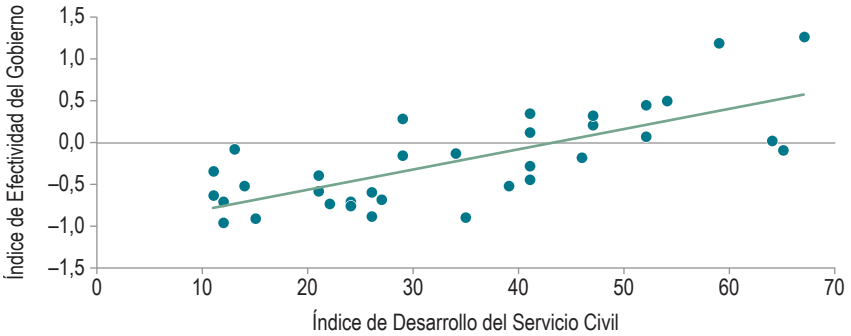
²² La correlación no implica causalidad y la relación bien podría darse en ambos sentidos simultáneamente.

Gráfico 9.5 Índice de Eficiencia del Desarrollo del Servicio Civil y efectividad del gobierno

A. Evolución del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (CSDI)



B. CSDI e Índice de Efectividad del Gobierno, 2004–15



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014) y Lafuente (2015); <https://publications.iadb.org/handle/11319/8416#sthash.5GYwKgma.dpuf>; Índice de Desarrollo del Servicio Civil (CSDI) del BID, y el Índice de Efectividad del Gobierno (Banco Mundial).

Nota: La metodología se basa en la identificación de puntos críticos que alimentan ocho subsistemas: a) planificación de recursos humanos; b) organización del trabajo; c) gestión del empleo; d) gestión del desempeño; e) gestión de las remuneraciones; f) gestión del desarrollo; g) gestión de relaciones humanas y sociales; h) organización de funciones de recursos humanos, y cinco índices: a) eficiencia, b) mérito, c) consistencia estructural, d) capacidad funcional y e) capacidad integradora.

de empleo —sobre todo a nivel local— que inflan el gasto en nómina salarial hasta el 30% del gasto público, porcentaje que excede al de los países desarrollados (capítulo 3). La fuerza laboral de América Latina también carece de profesionalismo en tareas como las adquisiciones públicas, las evaluaciones de desempeño y la gestión de inversiones. Por lo tanto, de acuerdo con lecciones aprendidas, se ofrecen algunas recomendaciones de políticas basadas en evidencia proveniente del BID y de otra literatura teórica y empírica. Como ocurre con la mayoría de las recomendaciones

de políticas, no hay una única solución para todos los casos. El reto consiste en mejorar la productividad de la fuerza laboral y al mismo tiempo equilibrar los costos con la calidad del servicio. Además, las instituciones del mercado laboral pueden ser un impedimento para una reforma integral del empleo público en la región, a menos que se incluyan como una parte integral de la reforma. El cuadro 9.2 presenta recomendaciones clave para dicha reforma.

Que las reformas a corto plazo deban centrarse en los niveles salariales y su dispersión o en el empleo depende del punto de partida de cada país. Las medidas salariales a corto plazo proporcionan solo un alivio temporal y,

Cuadro 9.2 Recomendaciones de políticas para mejorar la eficiencia en la gestión del empleo público

	Recomendaciones clave	Detalles
Reforma de corto a mediano plazo	a) Salarios: congelación temporal de los salarios nominales; b) Empleo: congelación de vacantes, desgaste natural, eliminación de puestos en zonas superpobladas.	A partir de un estudio funcional del sector público, incluir fusión de unidades/ministerios del gobierno, reingeniería de procesos, subcontratación de funciones no básicas.
Planificación/priorización	Desarrollar un plan integral de la función pública que establezca una visión y objetivos a la vez que prioriza métodos e instrumentos. Se deben incluir interacciones con las instituciones del mercado laboral.	Desarrollar una visión estratégica de largo plazo mediante una gestión con visión de futuro (OCDE, 2012). Poner en marcha la posibilidad de diálogo y pactos sociales.
Coordinación y cobertura	Centralizar la gestión de los recursos humanos públicos para poder realizar un seguimiento de todos los trabajadores del sector público y controlar su nómina. La coordinación entre la Oficina del Servicio Civil y el Ministerio de Finanzas es clave para una reforma de la sostenibilidad a corto plazo.	Incluir todo el empleo público, del personal menos calificado al más calificado, en todos los organismos de todos los niveles de gobierno. Coordinar bajo una agencia centralizada que supervise y promueva la capacitación y el desarrollo de la gestión de recursos humanos y la rendición de cuentas.
Competencia	Utilizar procesos competitivos para contratar a los funcionarios públicos. Se puede promover la remuneración competitiva comparando salarios del sector público y del privado.	Desarrollar un servicio meritocrático despolitizando la gestión del empleo público. Utilizar exámenes escritos y orales, y exámenes competitivos, y tener en cuenta los antecedentes para contratar a los funcionarios públicos.
Tecnología digital y herramientas eficientes	Implementar un sistema de nómina electrónica centralizada para el sector público, como un instrumento efectivo de gestión. Hacerlo interoperable con el SIAF y con la nómina electrónica general.	Identificar a los trabajadores fantasma, a las personas que cobran un doble salario y el exceso de personal mediante censos y análisis de la nómina en sectores críticos.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 9.2 Recomendaciones de políticas para mejorar la eficiencia en la gestión del empleo público (continuación)

Recomendaciones clave	Detalles
Transparencia y participación	Promover sistemas de pago transparentes con igualdad salarial por el mismo trabajo sobre la base de la responsabilidad y el desempeño. Tener como objetivo la contratación con datos abiertos.
Profesionalización	Elaborar anuncios consistentes para los cargos ofrecidos. Publicar la identificación de los trabajadores fantasma y el exceso de personal. Disminuir el nepotismo.
Evaluación ex post	Debido a la creciente complejidad del gasto y al cambio tecnológico digital, se debe fortalecer la profesionalización de los trabajadores de posiciones más calificadas para lograr una buena relación calidad-precio.
Monitoreo y control	Es necesario diseñar e implementar sistemas de gestión de desempeño formales. Si no existen, se logra lo contrario y funcionarios públicos menos motivados.
Monitoreo y control	Desarrollar auditorías de nómina y evaluaciones institucionales de los gastos salariales. Contratar una firma de auditoría externa.
	En Brasil, Honduras, El Salvador y varios países de África se aplicaron auditorías de la plantilla y las transacciones, usualmente con apoyo de organizaciones multilaterales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Lafuente (2018); Meyer-Sahling, Schuster y Mikkelsen (2018); FMI (2016); OCDE (2012; 2017b); Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014).

por lo tanto, es aconsejable adoptar reformas estructurales concomitantes para evitar la recurrencia de presiones salariales a mediano plazo y evitar también desmoralizar a los empleados. Las medidas a corto plazo suelen adoptar la forma de una congelación salarial pasajera, una reducción del empleo basada en el desgaste (sin reemplazar las bajas de personal), o un cambio inflacionario sin igual indexación que disminuya lentamente los salarios como porcentaje del PIB. Este proceso debería comenzar con los trabajadores cuya brecha salarial con el sector privado es más alta, que suelen ser los empleados menos calificados y de nivel medio que están altamente politizados o protegidos por un sindicato. Si bien esas acciones pueden ser efectivas a corto plazo, el uso prolongado distorsiona la estructura de remuneración si el salario público disminuye por debajo del salario privado. A la larga, estas medidas podrían ser revertidas de forma retroactiva por presiones políticas, incrementando nuevamente el gasto público. Los posibles efectos adversos de este plan pueden mitigarse parcialmente mediante la focalización de las reformas en áreas con mayor brecha salarial o exceso de empleo público; efectuando una reingeniería del gobierno

mediante la fusión de unidades/ministerios y a través de una reasignación flexible de empleados en diferentes sectores mediante la eliminación de las barreras legales a la movilidad. Como ocurre en varios países europeos, se podrían implementar “pactos sociales”, esto es: un acuerdo nacional negociado entre gobiernos, sindicatos y/u organizaciones patronales. Sin embargo, el diálogo social para construir consenso en torno a las reformas lleva tiempo y solamente puede ser posible si el espacio fiscal y el menú de las reformas lo permiten.²³

Si bien las reformas a corto plazo son necesarias para la sostenibilidad fiscal, no pueden sustituir a las reformas estructurales. La planificación sirve para alinear los objetivos del empleo público a corto y largo plazo. Aunque la región ha ido mejorando lentamente su planificación de la fuerza laboral (este subsistema del índice aumentó de 31 a 42 puntos entre 2004 y 2015), el desempeño sigue siendo débil; la mayoría de los países de la región no tiene una visión de largo plazo de los recursos humanos en el sector público. En muy pocos países existen bases de datos centralizadas del personal, que son cruciales para realizar ajustes a corto plazo y el seguimiento profesional a largo plazo. La falta de voluntad política para resolver este problema ha generado enormes bolsones de ineficiencias.²⁴ Las oficinas centralizadas de recursos humanos coordinadas con el ministerio de Finanzas y basadas en una nómina electrónica del empleo público es un primer paso necesario para mejorar la eficiencia del gasto de la nómina salarial. El fortalecimiento de estos sistemas es clave para realizar un seguimiento de todos los trabajadores del sector público y controlar su nómina a través de sistemas informáticos.

Otro factor crítico para mejorar la eficiencia del empleo público consiste en mejorar la contratación, promoción y fijación de salarios por medios competitivos para establecer un sistema realmente meritocrático, comparable al del sector privado. Sin embargo, la competitividad de la remuneración del sector público puede socavarse con contrataciones politizadas, nepotismo y de poderosos sindicatos a través de la

²³ Por ejemplo, las condiciones que llevaron al éxito los Pactos de la Moncloa de los años setenta en España no son las mismas que las medidas de austeridad necesarias después de la Gran Recesión.

²⁴ Un estudio reciente en los países de Centroamérica (Dumas y Lafuente, 2016) muestra que el personal administrativo por docente y por profesional del sector de la salud han aumentado en la mayoría de los países entre 2007 y 2013 de una manera irracional, suscitando serias dudas acerca de la eficiencia con la que el sector público se amplió cuando es necesario mejorar la prestación de unos muy necesitados servicios públicos.

negociación colectiva y huelgas que establecen una prima salarial superior a la del sector privado, en el cual el alcance y la fuerza de los sindicatos suele ser menor.²⁵ La competitividad debería promover la igualdad salarial de trabajadores más y menos calificados en el sector público en relación con el sector privado. Sin embargo, los sindicatos pueden generar una compresión salarial,²⁶ poniendo a los cargos directivos del sector público en desventaja en términos de remuneraciones cuando se comparan con sus pares del sector privado. Incluso en países sin sindicatos poderosos, 17 de 18 de los países de América Latina y el Caribe encuestados incluyen disposiciones de salarios mínimos en sus constituciones, con un salario mínimo superior al salario medio en Panamá, Costa Rica, Paraguay, Jamaica, Guatemala, Perú y Honduras (Alaimo et al., 2017). En Brasil, si bien el salario mínimo es inferior a la media, entre 1996 y 2012 aumentó un 119%. Este incremento generó una presión fiscal, dado que la suba de los salarios mínimos influye no solo en el gasto en la nómina salarial sino también en el gasto en jubilaciones. Debido a estas disposiciones, es más difícil hacer reformas en el empleo público y en el gasto público en general. Los estudios documentan que los ajustes a corto plazo en la nómina salarial son duraderos si se acompañan de auditorías de la nómina y reformas estructurales tendientes a mejorar la consolidación fiscal y la eficiencia. La evidencia de relacionar los salarios del sector público con el desempeño también suele ser positiva (Meyer-Sahling, Schuster y Mikkelsen, 2018).

Sistemas inteligentes de datos integrados para una mejor focalización

El cruce de datos digitales de manera integrada, que pueden identificar la identidad de los individuos y sus datos tributarios y sobre la propiedad de personas y empresas es una tarea difícil que requiere que el gobierno tenga suficiente poder político y legal para requerir e integrar datos de múltiples oficinas y niveles de la administración pública que suelen negarse a compartir información. También demanda cumplir con leyes que protegen la privacidad de la información; y digitalizar todas las bases de datos dentro de protocolos comunes y con un identificador único. Una

²⁵ Una tercera parte de los países lleva a cabo comparaciones salariales ad hoc, mientras que menos del 10% lleva a cabo una comparación anual o semestral sistemática (FMI, 2014).

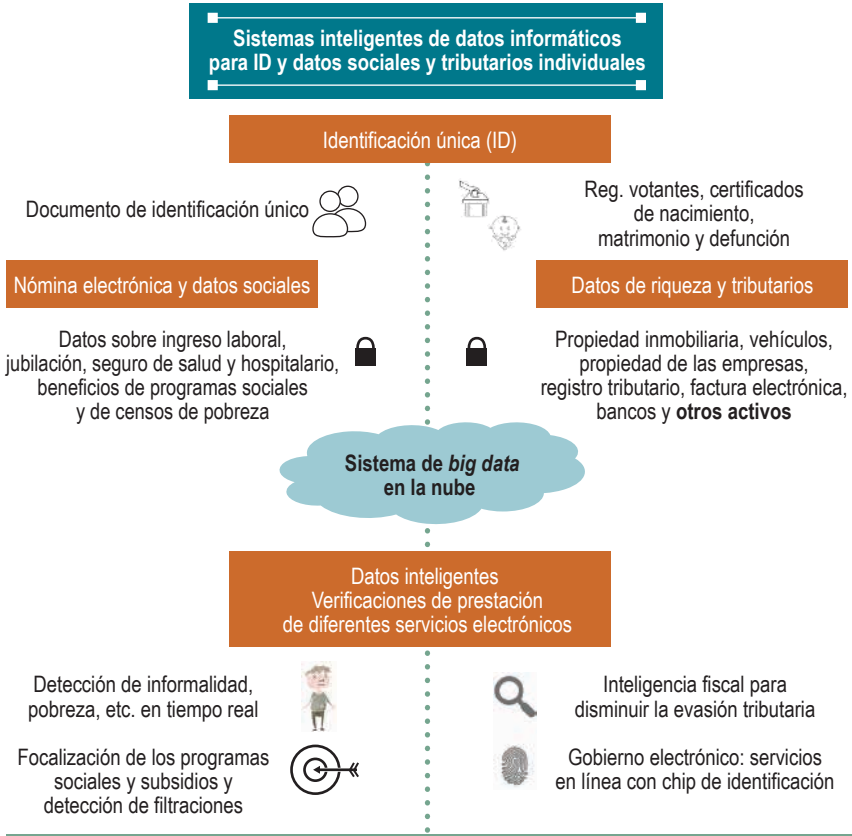
²⁶ La compresión salarial del sector público en Estados Unidos comenzó en los años setenta, y Borjas (2003) sostuvo que, como consecuencia, al sector público se le hizo cada vez más difícil atraer y retener trabajadores altamente calificados.

vez que se superan estos obstáculos, las tecnologías digitales y el *big data* permiten realizar la verificación cruzada automática e inteligente de datos de modo que los organismos del gobierno (por ejemplo, la administración tributaria, la administración de la seguridad social, el ministerio de Salud, etc.) puedan identificar con precisión quién debería pagar impuestos o tasas y los beneficiarios potenciales de las transferencias del gasto. Esto también permite que los gobiernos dejen al descubierto la informalidad y la pobreza. Todas las instituciones públicas que alimentan el sistema con sus datos se benefician de los controles cruzados que, a su vez, están o serán establecidos legalmente. Cada oficina mantiene su independencia y continúa con sus protocolos, pero un sistema central genera automáticamente economías de escala, dado que las bases de datos útiles para diferentes organismos se intercambian con la unidad central, que comparte la información con terceras partes, evitando intercambios individuales costosos. Un sistema que focaliza los subsidios y los programas sociales basados en una imagen estática es probable que se enfrente a graves problemas para prestar apoyo a los que más lo necesitan. Las buenas prácticas provienen de países que han alcanzado un nivel de integración en línea entre distintas bases de datos de tal manera que las actualizaciones en una de ellas tienen como resultado actualizaciones en el sistema integrado. El ejemplo extremo es el SINTyS de Argentina, aunque el SIIS de Chile y el *Cadastro Unico* de Brasil también son pioneros en esta dirección.²⁷ En el plano internacional, Estonia y la República de Corea se encuentran en primera línea, utilizando e innovando con estos sistemas inteligentes de intercambio de datos, o las denominadas bases de datos de servicios electrónicos. En Estonia toda la información se guarda en un sistema de datos distribuidos y se puede intercambiar instantáneamente según se solicite (X-Roads).²⁸

El gráfico 9.6 muestra cómo se configura la mayoría de estos sistemas, qué datos integran y cuáles son algunos de los productos secundarios. La integración de los datos administrativos públicos

²⁷ Se requiere un registro único de todos los sistemas de protección social para focalizar los programas y alcanzar la eficiencia (ver capítulo 3). El intercambio de información entre datos de beneficiarios de programas sociales y otras bases de datos contribuye a mejorar el bienestar de las personas en tiempo real.

²⁸ Los sistemas integrados de datos individuales evolucionaron a partir de diferentes puntos, que abarcan desde el control de las filtraciones y la cobertura de las transferencias hasta la detección del fraude en los pagos a la seguridad social (Argentina, Bélgica, Brasil y Chile, por ejemplo) hasta la reducción de la evasión tributaria en Argentina, y proporcionan servicios públicos digitales en línea a los ciudadanos, como en Estonia o República de Corea.

Gráfico 9.6 Cómo funcionan los sistemas inteligentes de datos integrados

Fuente: Pessino (2017).

y privados podría eventualmente abarcar la condición de empleo de las personas dentro de la fuerza laboral, y datos sobre el ingreso y la pobreza, activos y propiedades, finanzas, consumo de servicios públicos, escolarización, servicios de salud, etc. Por lo tanto, la gama de productos y de ahorros en el gasto público podría multiplicarse. El intercambio de datos puede generar ahorros evitando que se produzcan filtraciones (cerca del 1,7% del PIB en América Latina), mejorar la cobertura de programas sociales y la efectividad para disminuir la desigualdad y la pobreza, detectar fraude en las jubilaciones y otros pagos de la seguridad social, detectar la informalidad, optimizar la eficiencia en salud proporcionando registros de salud electrónicos integrales e incluso facilitando la mayoría de los servicios habituales, como obtener una licencia de conducir o iniciar un negocio. Argentina, pionera en la

creación de este tipo de sistemas en 1997,²⁹ luchó con el identificador común y estableció un algoritmo para contar con una identidad única en los registros de empleo público, electoral, tributario y del sistema de salud. Posteriormente, otros sistemas con una sólida identidad nacional introdujeron la identidad electrónica.³⁰ Basado en evidencia de la región y de la experiencia internacional, el cuadro 9.3 proporciona una lista de recomendaciones clave para adaptar al intercambio de datos y condiciones de la tecnología de la información de cada país de América Latina.

La voluntad política al más alto nivel tiene una importancia de primer orden para el desarrollo de los sistemas de información, puesto que supone una cooperación amplia entre diferentes niveles y oficinas del gobierno, algunas muy poderosas y sin beneficios claros y directos en compartir la información. Elegir los intercambios “ganadores” al principio, seleccionando el intercambio de datos con los mejores resultados esperados puede contribuir a superar la resistencia de compartir información al demostrar los efectos que se derivan de ese intercambio. Para evitar que se debilite la confianza que este sistema necesita para funcionar, es indispensable contar con disposiciones legales que protejan la privacidad y la seguridad de los datos, junto con la tecnología más moderna para impedir filtraciones de la información y ciberataques. La evaluación *ex post* de los productos, particularmente las estimaciones de los impactos y los resultados (no solo de los insumos) del funcionamiento del sistema debería actualizarse y publicarse de manera constante. Por último, la proliferación de tecnologías digitales y de retos permanentes requiere que estos sistemas innoven todo el tiempo: por ejemplo, Estonia utiliza cadenas de bloques (*blockchain*) para proteger la integridad de

²⁹ El SINTyS (Sistema Nacional de Identificación Tributaria y Social) fue creado en Argentina por decreto en 1998 y es el único sistema dual explícito en el mundo, que integra datos de gasto y de impuestos (Barca y Chirchir, 2014). El sistema comprende más de 1.800 bases de datos virtuales, y se llevan a cabo más de 4.500 intercambios de datos, 17.000 investigaciones judiciales digitales y cerca de 5 millones de consultas individuales a través del servicio en la red.

³⁰ En Estonia, la identidad electrónica es un carnet nacional obligatorio con un chip con archivos integrados. Utilizando una encriptación con clave pública, puede funcionar como una prueba fidedigna de identidad en un entorno electrónico. Funcionalmente, el carnet de identidad proporciona acceso digital a todos los servicios electrónicos seguros de Estonia, liberando a las personas de tediosos trámites y acelerando las tareas cotidianas, como operaciones bancarias o empresariales, la firma de documentos o la obtención de una receta médica digital (<https://e-estonia.com/>). Un carnet electrónico similar se utiliza en el sistema de seguridad social de Bélgica (Crossroads for Social Security System, CBSS) (<https://www.ksz-bcss.fgov.be/en>).

Cuadro 9.3 Recomendaciones de políticas para mejorar la eficiencia en los sistemas digitales de datos integrados

Orientaciones clave	Detalles	
Piloto (corto a mediano plazo)	<p>a) Implementar un plan piloto en una oficina de alto nivel encargada de coordinar datos administrativos;</p> <p>b) establecer la seguridad y privacidad de la información;</p> <p>c) mejorar, digitalizar y estandarizar las bases de datos, comenzando con los datos de identidad.</p>	<p>Escoger dos o tres bases de datos cuyo intercambio de información podría demostrar mayores beneficios del sistema (éxitos rápidos). Publicar los resultados obtenidos del plan piloto e invitar a otras instituciones a unirse.</p>
Planificación/priorización	<p>Desarrollar una visión de largo plazo sobre la prestación electrónica de servicios, gestión de la información y seguridad de la privacidad entre todas las partes interesadas. Implementar un CBA para determinar si cada instrumento de análisis de datos tiene más beneficios previstos que costos.</p>	<p>Diseñar el sistema para coordinar un marco homogéneo para bases de datos con datos administrativos que permitan el intercambio de información entre las agencias.</p>
Cobertura y coordinación	<p>Centralizar la Unidad de Coordinación de Sistemas Integrados de datos en un nivel alto del gobierno para la gestión de datos administrativos de múltiples oficinas. Tener como objetivo la cobertura de todas las bases de datos centrales y descentralizadas.</p>	<p>Tener como objetivo un cuerpo autónomo o un grupo asesor independiente para dirigir la visión de largo plazo. Incluir información social, sobre la propiedad, laboral y tributaria de los ciudadanos y las empresas.</p>
Regulación	<p>Adoptar normas legales para incluir un número de identificación único en todas las bases de datos/transacciones; establecer reglas para la digitalización de protocolos comunes y algoritmos permitidos por las regulaciones para cruzar datos que producen productos para diferentes servicios.</p>	<p>Solo los organismos designados pueden recibir el producto del algoritmo y/o datos. Proteger el derecho a la privacidad y el habeas data. Proporcionar seguridad de la información, proteger los datos contra invasiones de la privacidad y ciberataques.</p>
Tecnología digital y herramientas eficientes	<p>Implementar un modelo tecnológico para interconectar las bases de datos con una identificación común para formar no una megabase sino un acceso a los productos de los algoritmos para lograr objetivos específicos de mandatos legales de las partes interesadas.</p>	<p>Encriptar la información, proteger la seguridad e integridad de los datos y evitar los ciberataques. Mejorar permanentemente el sistema hacia nuevos retos digitales, de información y legales.</p>
Transparencia y participación	<p>Promover la transparencia publicando en diferentes medios la información sobre los beneficiarios de las transferencias cuya publicación no esté prohibida por reglas de privacidad.</p>	<p>Permitir a los ciudadanos revisar sus propios datos dentro del sistema y saber qué institución tuvo acceso a la información.</p>

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 9.3 Recomendaciones de políticas para mejorar la eficiencia en los sistemas digitales de datos integrados (continuación)

	Orientaciones clave	Detalles
Profesionalización	Crear un grupo interdisciplinario pequeño, calificado y motivado que incluya a especialistas de tecnologías de la información y comunicación que compartan el objetivo de obtener mejores servicios y resultados para los ciudadanos.	Promover un personal motivado y calificado para cada agencia integrante del sistema: ministerios, registros, empresas estatales (SOE, por sus siglas en inglés), seguridad social, administración tributaria y el gobierno subnacional.
Evaluación ex post	Asegurar una evaluación ex post del producto y los resultados, no solo un control ex ante de cada insumo. Medir el desempeño del sistema sobre la base de objetivos.	Utilizar índices de monitoreo de los objetivos, el porcentaje de personas cubiertas, la información y su uso para obtener ahorros y una focalización más adecuada.
Monitoreo y control	Desarrollar auditorías para detectar patrones de consulta correlacionados con abuso de información. Monitorear la integridad de los datos y las violaciones de la seguridad y la privacidad.	Utilizar índices de auditorías de los objetivos del sistema como el porcentaje de todos los individuos incorporados en el sistema y el uso de dicha información.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fenochietto y Pessino (2007, 2011); Pessino (2017); Barca y Chirchir (2014); <http://www.sintys.gob.ar>; <https://www.ksz-bcss.fgov.be/en>; <https://e-estonia.com/>.

los datos.³¹ Por lo tanto, el apoyo político y el contexto legal e institucional del sistema son los pilares que permiten su desarrollo, mientras que la minería inteligente de datos mejora la focalización de las transferencias, aumenta la transparencia y es un instrumento de lucha contra la corrupción. El impacto de la minería de datos en los ahorros de dinero, tiempo y papel, y en la disminución de la corrupción es enorme: por ejemplo, la focalización de las transferencias sociales y las tarifas produjo ahorros de al menos US\$100 millones al año en Argentina (calculado a partir de solo el 30% de los intercambios digitales) para una elevada tasa de retorno de una inversión total de US\$50 millones desde 1997.

La Gestión Financiera Pública: la mejora de los procesos presupuestarios

La GFP se ocupa de cómo los gobiernos gestionan los recursos públicos (tanto el ingreso como el gasto). Idealmente, la GFP se ocupa tanto de los

³¹ La tecnología de cadenas de bloques (*blockchain*) es una nueva tecnología que permite distribuir la información digital de manera segura, de racionalizar el intercambio de información valiosa de manera segura, protegiendo datos sensibles contra los *hackers* y dando a cada persona un mayor control sobre su información.

procesos (cómo gestionan los gobiernos) como de los resultados (consecuencias a corto, mediano y largo plazo de los flujos financieros). La GFP tiene una definición amplia y otra limitada.³² Este libro se centra en la definición limitada, a saber, los procesos para gestionar la Tesorería, automatizar los flujos de dinero y recursos del sector público y dar cuenta de estos movimientos financieros.³³ Los mejores procesos generarán ahorros, aunque rara vez se los calcule.

La adopción de reformas GFP de primera generación en la región tuvo lugar en los años noventa como parte de la modernización integral del Estado. Aunque son pocos los buenos indicadores de resultados, la mejor organización de los flujos financieros dentro del gobierno y una ejecución presupuestaria más rápida constituyen aspectos que merecen ser destacados. Sin embargo, todavía quedan muchos retos por delante, entre ellos mejorar y actualizar las estructuras organizativas, los marcos legales, los métodos, las estrategias y los sistemas de información. Un elemento clave es la ausencia de indicadores para medir la eficiencia de la GFP (Pimenta y Pessoa, 2015). Otro elemento ausente en las reformas de primera generación son los análisis de resultados. De hecho, Andrews et al. (2014) sostienen que el hecho de que un sistema de GFP sea bueno, malo o indiferente no debería depender solo de si los procesos del sistema cumplen con las “buenas

³² Para una perspectiva más amplia, véanse los excelentes manuales internacionales de GFP de Allen, Hemming y Potter (2013), o Cangiano, Curristine y Lazare (2013) y el compendio de prácticas de GFP para América Latina y el Caribe, de Pimenta y Pessoa (2015).

³³ La esencia de GFP se define aquí como un conjunto de procesos de “gestión de recursos” que aseguran que, después de la elaboración del presupuesto, se disponga de recursos para aquellos que implementan las políticas presupuestarias, facilitando el funcionamiento del empleo público. Entre ellas se incluyen las Cuentas Únicas del Tesoro (CUT), que facilitan la centralización de los recursos y flujos financieros que anteriormente estaban descentralizados. Para adoptar la CUT, los gobiernos tienen que implementar Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) que permiten el manejo, el monitoreo, el control, la conciliación, la contabilidad y los informes sobre la ejecución del presupuesto y los movimientos contables que incluyen los balances de las cuentas bancarias. Se trata de un sistema informatizado que realiza un seguimiento de los gastos públicos y el procesamiento de los pagos; sin embargo, constituye una reforma organizacional que influye en los procesos y en los arreglos institucionales. Los SIAF y la CUT requieren la integración, automatización y digitalización del presupuesto y la gestión financiera del gobierno. Los gobiernos también suelen contar con procesos de contabilidad y rendición de cuentas. Estos les permiten mantener registros de los flujos financieros y estructurarlos de forma tal que permitan un escrutinio independiente. Gran parte de esos registros todavía se están llevando a cabo mediante una contabilidad en base caja, aunque un número creciente de países se ha desplazado hacia un sistema de contabilidad en base a lo devengado (Andrews et al., 2014; Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015).

prácticas internacionales” sino, más bien, de si producen buenos resultados. Si los funcionarios públicos que no pueden basarse en el sistema GFP para asignar prioridades y producir resultados deben basarse en otros medios, informales y no oficiales, para obtener lo que quieren, lo cual abre las puertas a la ineficiencia, el malgasto y la corrupción. Estas reformas se centraron sobre todo en los procesos mecánicos e iterativos desde la fase estratégica de la elaboración presupuestaria hasta el final de la ejecución presupuestaria, en la que los gobiernos cumplen con las promesas y propuestas incluidas en el presupuesto. Las reformas no precisaron los resultados que se deberían producir, la visión estratégica ni la planificación de objetivos finales, y mucho menos los resultados de esos objetivos.

Si bien el progreso de la GFP ha sido estimulante, también ha sido desigual, y en varios países de América Latina no se han satisfecho totalmente las expectativas.³⁴ La GFP no puede remediar las debilidades institucionales u organizacionales, es decir, no puede asegurar que los responsables de las decisiones de políticas llevarán a cabo una asignación eficiente (Welham, Krause y Hedger, 2013). En realidad, centrarse solo en la informatización tiene el potencial para poner en peligro la auténtica reforma de la GFP. Una nueva generación de reformas de la GFP debe aprender del pasado e incluir estos elementos clave: 1) centrarse en el funcionamiento, no solamente en el proceso del sistema GFP y vincularlo con prioridades estratégicas en materia de asignación del gasto; 2) centralizarlo bajo el ministerio de Finanzas para incluir todas las transacciones del sector público; 3) (re)implementar los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) a la medida de la capacidad institucional. Los sistemas SIAF más integrados (incluyendo la CUT, la nómina, las adquisiciones, la elaboración y ejecución presupuestaria, la inversión, etc.) requieren más capacidad de ejecución, por lo que es importante 4) mantener tanto los programas como el *hardware* de SIAF para que el sistema continúe funcionando y sea seguro. Un riesgo clave es que, una vez tomada la decisión de compra a favor de un proveedor, el gobierno queda confinado a dicho proveedor (a menos que esté dispuesto a reinvertir mucho en un sistema diferente). Por lo tanto, es necesario llevar a cabo un análisis detallado

³⁴ PEFA es una metodología para evaluar el desempeño de la GFP, y la misma muestra que en América Latina y el Caribe los procesos de GFP (que cubren todas las fases del ciclo presupuestario incluyendo su integridad, transparencia y credibilidad) siguen mostrando debilidades. Entre 2007 y 2016, en las evaluaciones PEFA realizadas en 15 países de la región y, bajo una transformación de la calificación de D a A a una escala de 1 a 4, la región alcanzó una puntuación promedio de 2,7 (el 67,5% de la puntuación más alta posible), lo cual demuestra que todavía hay amplio espacio para mejorar.

que incluya CBA para decidir si adquirir un sistema comercial o un sistema hecho a la medida internamente. De cualquier manera, la decisión tiene importantes consecuencias en materia de costos y recursos (Chêne, 2009); 5) conservar, publicar y divulgar las cuentas públicas consolidadas, incluyendo la rendición pública de cuentas alineada con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS, por sus siglas en inglés); 6) monitorear interna y externamente el desempeño y/o cumplimiento de todos los sistemas de GFP. Por último, como un asunto práctico, el despliegue de los SIAF suele tardar y costar el doble de lo originalmente previsto, incluso cuando acaba funcionando bien. Dicho esto, una implementación efectiva de un SIAF bien diseñado y adecuado puede ayudar al proceso presupuestario más que cualquier otra mejora por sí sola en la infraestructura técnica. Ahora que la experiencia está disponible para todos, ya no se debería tolerar que se repita la falacia de buscar soluciones “técnicas” a problemas políticos, de gobernanza e institucionales.³⁵

Instituciones para mejorar la eficiencia asignativa

La eficiencia asignativa del gasto en la práctica implica alinear las asignaciones presupuestarias con las prioridades estratégicas. ¿Los recursos presupuestarios son asignados a programas y actividades que promueven las prioridades estratégicas del país? ¿Estas prioridades se basan en sólida evidencia económica ex ante y ex post y en un CBA? ¿El gasto público se asigna para mejorar las perspectivas de crecimiento a largo plazo a la vez que se tiene en cuenta la equidad?

Varias instituciones contribuyen a lograr la eficiencia asignativa.

- Una visión estratégica basada en la evidencia que establece el marco y las prioridades fijadas como objetivo.
- Presupuestos basados en resultados (PbR).
- Revisiones integrales o parciales del gasto, incluyendo CBA para asignar y priorizar el gasto público en objetivos de crecimiento y equidad.³⁶

³⁵ Véase Fritz, Verhoeven y Avenia (2017); Hashim y Piatti-Fünfkirchen (2018); Schiavo-Campo (2017).

³⁶ Uno de los instrumentos clave para la formulación de políticas basadas en evidencia es el CBA y debería llevarse a cabo para asegurar la transparencia y la objetividad. Para una determinada propuesta de gasto, esta herramienta compara los costos totales previstos para la economía con los beneficios totales previstos con el fin de ver si los beneficios superan a los costos y en qué medida.

- Marcos de gasto a mediano plazo (MGMP) para medir el desempeño de forma plurianual.
- Evaluación y recomendaciones de instituciones independientes, como los consejos fiscales y las comisiones de productividad nacionales y asistencia técnica de organizaciones internacionales (OCDE, BID, CAF, Banco Mundial y otros bancos regionales locales).

Hacia más y mejores presupuestos basados en resultados

El presupuesto es una manifestación tangible de las prioridades nacionales: ¿en qué gastará el gobierno? ¿Cuánto se destinará a la educación, la atención sanitaria, las carreteras, etc.? El objetivo de los PbR consiste en reemplazar el proceso de toma de decisiones tradicional, basado en el gasto y los insumos, por una lógica orientada hacia los resultados, en términos de provisión efectiva de bienes y servicios. El PbR no es una institución autónoma; debería estar vinculada con revisiones del gasto, con el MGMP, las prioridades estratégicas y la evaluación.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe han sustituido o todavía están sustituyendo el presupuesto tradicional de partidas presupuestarias por PbR estructurados por programas que pueden abarcar uno o más ámbitos. Según el índice PRODEV, hacia 2013 Chile era el país que más había avanzado en procesos PbR, seguido por México, Brasil y Perú (gráfico 9.7A).³⁷ Las debilidades asociadas con una falta de eficiencia asignativa exigen un cambio para pasar de gestionar los servicios públicos en términos de un conjunto de entidades que persiguen sus propios objetivos a gestionar un sistema centrado en los resultados de las prioridades estratégicas. El presupuesto basado en desempeño muestra los resultados del gasto con cada dólar que se podría medir mediante indicadores (como la reducción de los delitos o mejoras en la nutrición).³⁸

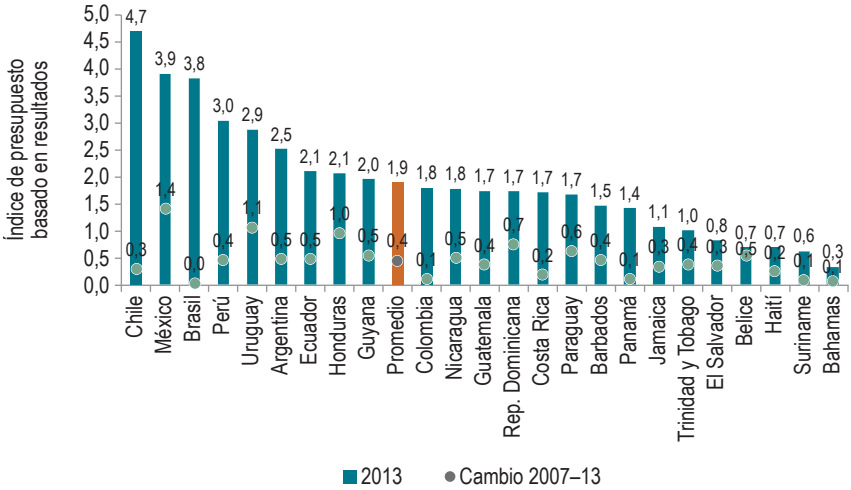
El PbR emergió como un motor de la innovación presupuestaria en Estados Unidos hace más de 60 años pero ha tenido un historial internacional desperejo y a veces decepcionante (Schick, 2014). ¿Por qué han sido tan frágiles las reformas de PbR? La respuesta más corta es que el PbR requiere mucho trabajo; el éxito de un año no asegura el del siguiente

³⁷ El sistema de evaluación PRODEV (SEP) señala una ligera tendencia positiva entre 2007 y 2013 en el Pilar PbR, de una puntuación promedio de 1,5 en 2007 a 1,9 en 2013, en una escala de 0 a 5 (38% de la puntuación más alta posible), lo que sugiere que todavía hay espacio para mejoras (BID, 2015).

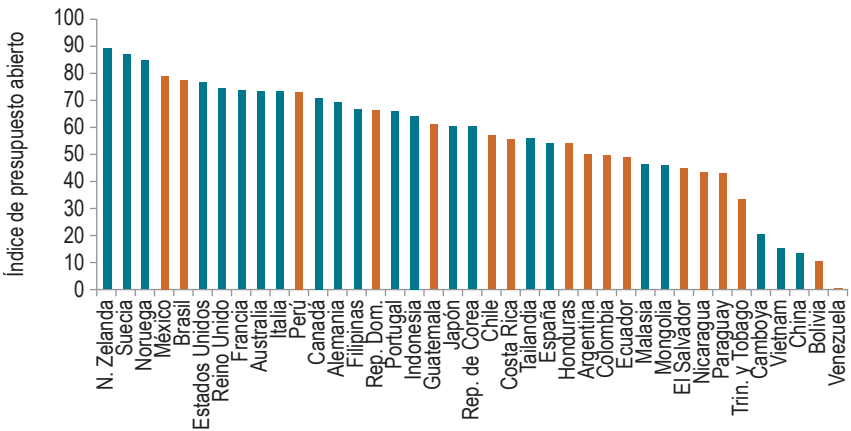
³⁸ Sin embargo, todos los programas podrían (y probablemente deberían) mostrar su presupuesto en los dos formatos.

Gráfico 9.7 Presupuestos basados en resultados e índice de presupuesto abierto

A. Pilar de presupuesto basado en resultados, América Latina y el Caribe



B. Índice de presupuesto abierto, 2017



Fuente: Cálculo de los autores basados en A) el pilar del presupuesto basado en resultados del instrumento de evaluación de PRODEV; Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015), y B) International Budget Partnership (2018).

y la costosa inversión de un año en recopilación de datos y análisis no elimina la necesidad de otras inversiones al año siguiente. La pregunta clave es si el PbR se puede convertir en el proceso para asignar los recursos o si su objetivo principal debería ser enriquecer el suministro de información para quienes elaboran los presupuestos. En la mayoría de los países los informes de desempeño y las evaluaciones de los programas rara vez se utilizan para aumentar o disminuir el gasto, y casi nunca para eliminar

programas.³⁹ Sin embargo, la información sobre el desempeño puede contribuir a definir medidas para mejorar el resultado del programa. El hecho de que sean pocos los gobiernos que tienen un PbR realmente basado en resultados habla de la dificultad de implementar este tipo de presupuesto. La propuesta actual es contar con un PbR que mejore la asignación del gasto a través un incrementalismo racional que estimule a los gobiernos para que canalicen los incrementos del gasto a aquellos programas que prometen los retornos más altos. Debería concebirse como un método para asignar el aumento de recursos para alcanzar cambios incrementales en los resultados. El método se puede cuestionar argumentando que exige a la “base”, es decir: a las actividades en curso que representan gran parte del gasto público que es competencia del PbR. Para construir un cambio orientado con PbR con incrementos marginales, los programas priorizados deberían estar sujetos a medidas de desempeño y expresarse en relaciones causales. En ese caso, los gobiernos están facultados para distribuir los costos entre los resultados producidos por sus agencias responsables del gasto y pueden atribuir productos y resultados. El PbR se convertiría en una forma de implementación progresiva de un presupuesto base cero.⁴⁰ La aplicación del PbR al conjunto total del presupuesto condenaría al fracaso el esfuerzo en la mayoría de los países, tanto por el conflicto que provocaría como, sobre todo, por la carga informacional que significaría para los responsables de los presupuestos. El cuadro 9.4 ofrece recomendaciones amplias, adaptables a la realidad de cada país, que conseguirían que un PbR operativo alcanzara resultados y mejorara la eficiencia del gasto público de manera progresiva.

Chile y, de manera más reciente, Perú le proporcionan a toda la región lecciones aprendidas relacionadas con las prácticas de PbR. Chile se destaca en la evaluación ex post de programas individuales integrados al presupuesto que complementa con incentivos para el personal que trabaja en gestión para resultados (Darville et al., 2017; Guzmán, 2017; Hakesworth, Melchor y Robinson, 2013). El modelo PbR de Chile, desarrollado de manera progresiva pero sistemática desde 1993, utiliza información para mejorar la eficiencia

³⁹ La experiencia muestra que no es adecuado vincular estrictamente las reasignaciones de recursos a resultados o programas del pasado, puesto que en la mayoría de los casos los programas contribuyen a solucionar una necesidad o un problema en la sociedad, y no es apropiado castigar a los beneficiarios por problemas de gestión de las autoridades responsables de la ejecución.

⁴⁰ Recientemente, el gobierno mexicano implementó una modalidad de presupuesto base cero en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que incluía un riguroso estudio del presupuesto federal. Esto se llevó a cabo con el objetivo de estabilizar el déficit público y alcanzar un sendero sostenible para las finanzas públicas (Durán et al., 2018).

Cuadro 9.4 Recomendaciones para mejorar los presupuestos basados en resultados

Planificación/ priorización	Desarrollar un plan estratégico que establezca una visión a largo plazo para priorizar programas clave de gasto. Introducir progresivamente sistemas de gasto público basados en resultados es preferible a una reforma amplia. Las revisiones del gasto y la evaluación independiente de los programas deberían proporcionar retroalimentación para mejorar la toma de decisiones.	Idealmente, establecer prioridades de gasto cuyo logro se base en teoría y evidencia sólidas. Seleccionar programas con mayor retorno ex ante sobre la base de un CBA para mejorar el crecimiento, la equidad u objetivos específicos. El plan y las prioridades estratégicas deberían estar alineadas con el presupuesto y el MGMP.
Cobertura y coordinación	El presupuesto debería cubrir el conjunto del gobierno. Comenzar con un plan piloto de unos pocos programas prioritarios. Coordinar los objetivos del programa y la medida del desempeño entre el ministerio de Hacienda y la(s) oficina(s) encargada(s) de la ejecución.	Los ministerios pertinentes establecen medidas de desempeño acordadas con el ministerio de Hacienda o este último establece una unidad de coordinación de cada programa priorizado para mejorar la coordinación entre ministerios. Asegurar la adhesión a los objetivos prioritarios de las políticas.
Modelo operativo	Elegir programas priorizados con un modelo que explique cómo se lograrán los objetivos de desarrollo, incluidos las relaciones causales y los supuestos subyacentes. Esos programas deberían articularse en el PbR y los indicadores de desempeño se deberían seleccionar sobre la base del modelo. Vincular la planificación y el presupuesto con un MGMP.	Sin un modelo sólido es difícil vincular los insumos a los productos y/o resultados y, por lo tanto, elaborar indicadores de desempeño SMAART (específicos, medibles, alcanzables, realizables, relevantes y limitados en el tiempo). El CBA debería ser el método elegido para llevar a cabo la evaluación ex ante.
Tecnología digital y herramientas eficientes	Desarrollar datos administrativos digitales sobre las personas y las empresas (véase el cuadro 9.3) para medir de manera más adecuada el desempeño y los resultados de los programas en las personas y los hogares. Integrar el desempeño y los indicadores de PbR en sistemas SIAF existentes para un monitoreo más apropiado de los indicadores.	Incluir o mejorar la inter-operabilidad de las plataformas SIAF con indicadores PbR y cumplimiento en todos los ministerios pertinentes, el ministerio de Hacienda y otras oficinas nacionales y subnacionales.
Transparencia/ participación	Proporcionar a los contribuyentes un presupuesto transparente y orientado por los resultados; promover la evaluación de los indicadores de desempeño por parte de una agencia independiente (por ejemplo, la Oficina de Estadística, el Consejo Fiscal o de Productividad).	Programar un debate inclusivo, participativo y realista sobre las opciones presupuestarias (IBP, 2018; OCDE, 2015). La transparencia en el presupuesto varía ampliamente según los países y hay espacio para mejoras (gráfico 9.7B).

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 9.4 Recomendaciones para mejorar los presupuestos basados en resultados *(continuación)*

Profesionalización	Aumentar la capacidad del ministerio de Finanzas, los ministerios pertinentes y las oficinas para que comprendan, adapten y desarrollen modelos causales que relacionan los resultados con los insumos y los indicadores de desempeño. Capacitar a analistas del presupuesto en lógica, costos y otros aspectos del programa. Mejorar los incentivos para el personal profesional.	Desarrollar progresivamente la capacidad para implementar sistemas efectivos de información sobre el desempeño. Complementar la capacidad con estudios y revisiones independientes por parte de organismos expertos, entre ellos oficinas de auditoría y consejos de productividad. Los incentivos deberían orientar la gestión de recursos humanos hacia resultados.
Evaluación ex post	Evaluar ex post los resultados/productos de programas específicos; elegir cada dos o tres años un nuevo conjunto de programas. Asegurar un mayor uso de la revisión del gasto estratégico para volver a priorizar los programas (OCDE, 2018b).	La evaluación de los programas prioritarios debería servir para modificar “incrementalmente” el presupuesto si el programa tiene el retorno más alto entre diversas alternativas. También puede servir para reducir su presupuesto si tiene retornos bajos o negativos.
Monitoreo y control	Desarrollar y ejercitar la capacidad de supervisión del Congreso y contar con organismos auditores independientes en relación con el PbR. Este monitoreo y control debería ser permanente.	Los datos de desempeño que no sean independientemente calculados deberían ser validados externamente para garantizar la calidad. Auditar los programas de alto riesgo, que incluya la fiabilidad de los datos sobre el desempeño.

en la asignación a pesar de que es un “presupuesto informativo”; no se trata de una regla estricta y rápida para cambiar la asignación de recursos, pero se utiliza para fundamentar y mejorar el proceso presupuestario. El sistema requiere una amplia capacidad de evaluación⁴¹ y suficientes recursos para implementar el sistema, además del compromiso institucional de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Perú sobresale en el establecimiento de prioridades clave de alto nivel, poniendo en marcha un modelo causal e integrando la planificación con el presupuesto (recuadro 9.1). Perú estableció prioridades claras y manejables para mejorar la nutrición y las capacidades durante la primera infancia siguiendo la evolución más reciente del PbR basado en pocas prioridades de los países desarrollados. Finlandia elaboró su planificación más reciente en base a cinco programas estratégicos clave, reconociendo que la antigua planificación (con 964 prioridades estratégicas para monitorear) no

⁴¹ Durante 2006-17, se evaluaron 358 programas, lo que incluye al 49% del total del presupuesto chileno para 2017. En términos de efecto en el presupuesto, solo el 7% de las evaluaciones llevadas a cabo entre 2000 y 2009 condujeron a la terminación o al reemplazo del programa. En 2017 el presupuesto para programas favorables aumentó en un 17% y el de los programas con bajo desempeño disminuyó aproximadamente en un 4%.

RECUADRO 9.1 UN PROGRAMA PRESUPUESTARIO BASADO EN RESULTADOS PARA LA NUTRICIÓN Y LA FORMACIÓN DE HABILIDADES EN PERÚ

Desde 2007 el gobierno de Perú comenzó a implementar medidas de políticas para mejorar los resultados de los niños en nutrición, salud y habilidades. En 2008 el gobierno adoptó el PbR como el vehículo para invertir en los niños y siguió un enfoque riguroso para asignar el gasto con el fin de alcanzar resultados en la salud y el desarrollo de los niños. La implementación de programas prioritarios a través del PbR es un ejemplo de buenas prácticas (cuadro 9.4):

- **Planificación:** a partir de 2006, el retraso en el crecimiento fue puesto por consenso en un destacado lugar de la agenda política con el objeto de reducir en 5 puntos porcentuales la malnutrición en los niños menores de 5 años en un plazo de cinco años. El plan estaba basado en un modelo sólido de ciclo de vida causal desde el embarazo hasta la edad de 5 años que establecía los vínculos entre insumos (nutrición, vacunación, etc.) y resultados (peso, anemia, logros cognitivos, etc.). Las prioridades fueron formalizadas en 2011 en SINAPLAN, el plan bicentenario que estableció una visión y una planificación estratégica hasta 2021. Las prioridades se alinearon con la ley presupuestaria de 2008 y se crearon cuatro programas: el Programa Articulado Nutricional (PAN), Salud Materna Neonatal (SMN), el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA) y Acceso a la Identidad.
- **Coordinación:** El programa estuvo dirigido principalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas, que contrató a expertos en salud y mantuvo una estrecha coordinación con el Ministerio de Salud. La dificultad de la coordinación fue superada incorporando a funcionarios del ministerio pertinente en el Ministerio de Finanzas.
- **Modelo operativo:** El gobierno estableció objetivos claros en las zonas con las tasas más altas de retraso del crecimiento y en ellas duplicó el gasto. Los resultados positivos estuvieron ligados sobre todo a las asignaciones presupuestarias que aumentaron de manera focalizada.
- **Tecnología digital:** El monitoreo implica grandes bases de datos administrativos y la verificación de datos, incluyendo la identidad de los niños y sus familias.
- **Evaluación ex post:** Los indicadores se basaron en el modelo causal; el Instituto Nacional de Estadística, un organismo público independiente, monitoreaba regularmente los indicadores de producto y de resultados.
- **Profesionalización:** Una unidad especializada en PbR siguió el proceso con un equipo sumamente motivado, con conocimientos expertos en ámbitos como construcción de capacidad para los gobiernos regionales. El Banco Mundial colaboró con el BID en la gestión del gasto público (incluyendo el presupuesto basado en desempeño y los presupuestos participativos) y con una amplia gama de organismos, entre ellos las Naciones Unidas y la Comisión Europea.

Fuente: Para más información, consúltese, entre otros: <https://www.mef.gob.pe/?lang=en>; Niño de Guzmán (2016); Marini et al. (2017).

era ni estratégica ni viable. El último estudio de presupuesto basado resultados realizado por la OCDE revela que actualmente en algunos países, entre ellos Canadá, Nueva Zelanda,⁴² Países Bajos y Reino Unido, están usando un enfoque más selectivo de las prioridades y de los objetivos de desempeño. En los Países Bajos se está eliminando el uso de la información sobre el desempeño en ámbitos donde la causalidad entre el dinero invertido y los resultados es demasiado débil (Shaw, 2016).

En América Latina y el Caribe, Perú tomó como ejemplo la experiencia chilena pero también incorporó modelos causales basados en la evidencia y su articulación con el PbR. Al menos en los programas de nutrición, la aplicación del PbR en Perú proporciona un ejemplo de buenas prácticas al mundo. Esta experiencia muestra que incrementar de manera adecuada incluso un puñado de programas a través de PbR es un gran trabajo, que requiere la dedicación de recursos especializados pero, sobre todo, que demanda compromiso político (cuanto más amplio el consenso, mejor) y sólidas instituciones presupuestarias para construir instituciones de PbR. Entre 2008 y 2014, el gasto asociado con la salud infantil aumentó en un 140%. La proporción de la desnutrición infantil disminuyó en un 50%. Perú logró bajar la extrema desnutrición de niños menores de 5 años (es decir, las tasas de retraso en el desarrollo) desde la línea de base del 28% (que fue constante entre 2000 y 2008 a pesar del crecimiento económico) a un 14,5% en 2014. Esto fue posible gracias a la reducción de la pobreza y a una implementación sostenida de las intervenciones multisectoriales (Huicho et al., 2017).⁴³

Revisiones “inteligentes” del gasto público

Además de los PbR, entre los instrumentos disponibles para mejorar la eficiencia asignativa del gasto cabe mencionar los estudios periódicos sobre el gasto público que habitualmente se llevan a cabo en los países de la OCDE. Desde los años noventa, el Banco Mundial ha ido desarrollado diferentes versiones de dichas revisiones (Pradhan, 1996). Su utilización se ha vuelto cada vez más popular debido a la necesidad de generar ahorros públicos después de la Gran

⁴² El enfoque de Mejores Resultados en los Servicios Públicos de Nueva Zelanda, introducido en 2012 pero suspendido en 2018, decidió comprometerse a alcanzar resultados en cinco ámbitos: reducir la dependencia a largo plazo de las ayudas sociales; apoyar a los niños vulnerables; impulsar el crecimiento en las habilidades y el empleo; disminuir los delitos, y aumentar la interacción con el gobierno. Estas prioridades siguieron sin modificarse hasta 2017, cuando se evaluaron los resultados y se introdujeron cambios (véase http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/snapshot-mar17_0.pdf).

⁴³ También contribuyó a mejorar las habilidades de lectura de segundo grado y disminuyó la mortalidad materna y neonatal.

Recesión (Robinson, 2013; Marcel, 2014) y porque los gobiernos buscan una asignación del gasto más “inteligente” en las prioridades de políticas estratégicas (Vandierendonck, 2014). Las revisiones de gasto pueden ser integrales, e incluir a la mayoría de los grandes programas de gasto, o pueden centrarse en programas específicos; en lugar de identificar las cuestiones no prioritarias y el malgasto que hay que recortar, se proponen reasignar los recursos de actividades no prioritarias a actividades prioritarias, *en su mayoría orientadas al crecimiento y equidad*. El ritmo y la profundidad de las revisiones del gasto han ido aumentando en los países desarrollados: de los 32 países miembros de la OCDE, solo la mitad los utilizaba en 2011, en comparación con el 80% en 2018. Entre aquellos que pusieron en marcha estos cambios, las dos terceras partes declararon que las revisiones del gasto inteligente (SSR, por sus siglas en inglés) les sirvieron para reasignar el gasto de modo de adecuarse a las prioridades de las políticas públicas (OCDE, 2018).

Marcos de gasto a mediano plazo

Un MGMP es una institución presupuestaria diseñada para fortalecer el vínculo entre políticas, planificación y presupuestos a lo largo de un horizonte plurianual cuyo objetivo es alcanzar de manera progresiva: 1) la disciplina fiscal, 2) la asignación estratégica de recursos (eficiencia asignativa) y 3) una buena gestión operativa (eficiencia técnica) (Banco Mundial, 2013). En consonancia con los tres resultados potenciales, la literatura distingue entre tres “tipos”, “etapas” o “niveles de desarrollo” de los MGMP: 1) el Marco Fiscal a Mediano Plazo (MFMP), que suele contener el planteamiento de la estrategia macrofiscal, un análisis de la sostenibilidad de la deuda y objetivos y proyecciones macroeconómicas y fiscales a mediano plazo; 2) el Marco Presupuestario a Mediano Plazo (MPMP), que amplía el alcance de un MFMP para asignar recursos a partir de prioridades estratégicas limitadas por la disponibilidad del techo presupuestario “de arriba hacia abajo”, y 3) el Marco de Desempeño de Mediano Plazo (MDMP), que se centra en presupuestar los objetivos de los programas (basados en productos en lugar de insumos), y en la evaluación del desempeño para mejorar la eficiencia.⁴⁴ América Latina ha experimentado una ola de adopciones

⁴⁴ Dos estudios que utilizaron el Método generalizado de momentos (GMM, por sus siglas en inglés) en un panel de países desarrollados observó que el MDMP más exigente tiene efectos positivos en la eficiencia técnica y asignativa (medido por la costo-efectividad del gasto en salud y las estimaciones de los puntajes de eficiencia en salud provenientes de un modelo de frontera estocástico de prestaciones de salud, respectivamente). Incluso lograr un balance fiscal tiene efectos más fuertes en los países con MGMP más avanzados (Banco Mundial, 2012; Vlaicu et al. (2014).

de MGMP a partir del año 2000.⁴⁵ Sin embargo, desde el comienzo, la intención no era reformar las instituciones presupuestarias tradicionales ni los comportamientos asignativos sino promover la disciplina macrofiscal. No se produjo la integración funcional entre los MGMP y el proceso presupuestario existente. Estas reformas se introdujeron y se entendieron como parte de un componente de GFP más amplio y como ejercicios de proyección mecánica que no vinculaban las políticas con la asignación de recursos y no promovían cambios en el comportamiento presupuestario para mejorar la eficiencia asignativa. Sin embargo, la conclusión no es ignorar la necesidad de un MGMP sino reformular el enfoque según las posibilidades y capacidades del país, incluyendo la priorización de solo un puñado de programas alineados con el PbR anual mediante modelos causales bien especificados. En esta tarea, la capacidad tan necesaria para adoptar un MGMP exitoso se puede fortalecer por medio de mayor profesionalización y la asesoría de instituciones fiscales independientes.

Los consejos fiscales y las comisiones de productividad

Los consejos fiscales son instituciones presupuestarias diseñadas para proporcionar una supervisión independiente de las proyecciones, las políticas y el desempeño macrofiscal (FMI, 2014). Su rol es complementario al de los MGMP y puede optimizar el MFMP mejorando el conocimiento que los países tienen de su posición fiscal y sus perspectivas.⁴⁶ Sin embargo, el principal objetivo de los consejos consiste en acompañar las reglas fiscales y complementar las proyecciones macroeconómicas del MFMP en lugar de evaluar la eficiencia en las políticas de gasto. Sin embargo, las comisiones o consejos de productividad modernos pueden desempeñar un rol importante en la mejora de la construcción de capacidad para priorizar el gasto. Idealmente, constituyen un organismo asesor o revisor independiente de investigadores capacitados, algunos con probada experiencia

⁴⁵ Mientras que el Banco Mundial (2013) enumera 11, Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015) enumeran 21 y, en algunos casos, los países informan que se encuentran en la etapa MPMP incluso en la etapa MDMP. Sin embargo, estas evaluaciones analizan los procesos (y promesas) más que las funciones y, por lo tanto, al revisar los sitios web oficiales, se observa que solo 10 países publicaron documentos MFMP, los cuales abarcan desde tres páginas de proyecciones fiscales hasta extensos informes llenos de detalles sobre diversos riesgos fiscales y análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) en su mayoría de una etapa macroeconómica MFMP inicial (Suescún, 2018).

⁴⁶ Mientras que en la Unión Europea (UE) se crearon 30 consejos fiscales entre 2001 y 2015 (y la mayoría después de la crisis de 2009), en América Latina y el Caribe solo existen unos pocos en Chile, Colombia y, más recientemente, en Perú y Brasil.

en políticas públicas, que trabajan en la investigación sobre la productividad en el capital humano y físico. Pueden ser las primeras instituciones fiscales directamente encargadas de la productividad y el crecimiento. En el ámbito internacional, las Comisiones de Productividad de Australia (creadas en 1998) y Nueva Zelanda (creadas en 2011) constituyen ejemplos de organismos independientes que se ocupan de asuntos relacionados con la productividad y con problemas sociales y ambientales. Sus funciones principales consisten en llevar a cabo consultas públicas respondiendo a las solicitudes del gobierno sobre asuntos de las políticas o regulatorios clave que influyen en su desempeño económico y en el bienestar de la comunidad. Además, se encargan de diversas investigaciones independientes para apoyar sus informes anuales, su monitoreo del desempeño y otras responsabilidades. Estas instituciones florecen más fácil y efectivamente cuando los países desarrollan una cultura de políticas basadas en la evidencia, junto con instituciones cuyo fin es mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos (Banks, 2015). Estas condiciones preexistentes son fundamentales para el éxito de la mayoría de las instituciones que se ocupan por optimizar el gasto público.

El contexto también importa: no hay una única solución válida para todos los casos cuando se trata de instituciones que trabajan para mejorar la productividad (Renda y Dougherty, 2017). El caso de la Comisión de Productividad de Chile⁴⁷ es un ejemplo. Décadas de tradición en CBA y evaluación de proyectos, sumadas a una evaluación ex post más reciente de los programas, culminaron en 2015 con la creación de esta Comisión, integrada por economistas de alto nivel y formación acorde que investigan de manera independiente y asesoran al gobierno en materia de productividad. Este tipo de comisiones de revisión e investigación, muy apropiadas para proporcionar evaluaciones ex ante y ex post de alta calidad de las políticas alternativas, podría ser importante para realizar cambios incrementales en el presupuesto.

⁴⁷ México y Barbados también ofrecen ejemplos de comisiones de productividad con una representación tripartita, que comprende el gobierno, las empresas y los sindicatos. Una fortaleza primordial de estos organismos tripartitos es su capacidad para crear mayor concientización acerca de los problemas actuales de las políticas públicas entre las principales partes interesadas y los beneficios potenciales del cambio. Sin embargo, también puede ser un obstáculo para alcanzar acuerdos sobre soluciones para las políticas, como puede ocurrir para reformas en la regulación del mercado laboral o en los programas de asistencia y promoción para las industrias. Otra diferencia es que estas comisiones tripartitas recopilan más que nada información existente, sin producir nueva investigación interna.

En conclusión, es posible ajustar las prácticas de PbR de manera progresiva para mejorar la eficiencia asignativa del gasto público. Las recomendaciones clave para los países con menos experiencia en PbR consisten en seleccionar un pequeño número de prioridades de mediano plazo en la planificación estratégica, analizarlas en un modelo causal en el que se puedan identificar insumos, productos y resultados y, por lo tanto, integrarlos en un PbR claramente definido. No es una tarea fácil, y debería llevarse a cabo aumentando la capacidad de las autoridades presupuestarias y de los ministerios pertinentes. Organismos asesores, como las comisiones de productividad independientes y con personal adecuado, acompañados con revisiones estratégicas o del gasto público “inteligente” y evaluaciones ex post, incluida la moderna y en constante crecimiento evaluación de impacto de los programas de la región, pueden ayudar a llevar a cabo una progresiva pero sólida reingeniería del gasto público. El vínculo intertemporal debería ser proporcionado por el MGMP rediseñado y micro orientado con prioridades y programas basados en resultados.⁴⁸

Instituciones para mejorar la asignación en el gasto relacionado con el envejecimiento poblacional

El gasto relacionado con el envejecimiento, tanto el de las jubilaciones públicas como el de la atención sanitaria, es la partida más importante en algunos presupuestos públicos de América Latina y el Caribe. Si bien el gasto promedio representa el 10,8% del PIB, en algunos países como Argentina y Brasil asciende al 17,8% y al 16,3%, respectivamente, cifras equivalentes a casi el 40% del gasto público total consolidado. La situación no mejorará en las próximas décadas; el gasto proyectado de Brasil con los parámetros actuales en salud y jubilaciones aumentará hasta más del 50% del PIB y el de Argentina a más del 30%, lo cual reduciría todavía más el espacio fiscal para invertir en actividades que impulsan el crecimiento en las próximas décadas (véase capítulo 3). En algunos países (por ejemplo, en Centroamérica), el gasto público en jubilaciones es mucho menor como porcentaje del PIB o del gasto total, pero la cobertura jubilatoria es baja y está limitada a las personas de condición más acomodada. Por consiguiente, los gobiernos están aumentando las pensiones no contributivas en toda la región. Estas políticas no solo son difíciles de sostener sino que también implican un impuesto a la formalidad y un subsidio a

⁴⁸ Esta propuesta se parece a los presupuestos base cero propuestos en los años sesenta, pero mejor diseñados y con implementación progresiva, adaptados a la realidad de la economía política del incrementalismo presupuestario.

la informalidad, aumentando más el déficit en estos gastos no cubiertos, dado que la cobertura formal no aumentará bajo estas condiciones (ni lo harán los ingresos de las contribuciones a la seguridad social) y la incidencia de la política social en la pobreza disminuirá (Alaimo, Garganta y Pessino, 2018). El problema consiste en cómo abordar las inequidades en la vejez de manera fiscalmente sostenible sin imponer más distorsiones (es decir, efectos no intencionados que incentivan la informalidad).

Los actuales procedimientos de elaboración del presupuesto no resuelven una de las tensiones más importantes de los presupuestos: cómo proteger la seguridad financiera de las personas de mayor edad sin cargar indebidamente a las generaciones más jóvenes para que paguen por esos compromisos.

La OCDE sugiere que la razón por la cual los gobiernos deberían elaborar y publicar proyecciones fiscales a largo plazo es la de mejorar el perfil de la sostenibilidad fiscal, proporcionar un marco para debatir sobre la sostenibilidad fiscal de las políticas actuales y el posible impacto fiscal de las reformas, incluidas las de los sistemas de pensiones y salud, así como centralizar la responsabilidad sobre los análisis de políticas a largo plazo. En efecto, es crucial complementar los análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) con proyecciones a largo plazo del gasto en salud y jubilaciones, incluyendo estos efectos en la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Sin embargo, en numerosos países de América Latina y el Caribe, incluso el gasto en seguridad social actual no se considera parte del gasto público consolidado, aunque el manual GFS del FMI lo califica explícitamente como una parte del gasto total.⁴⁹ Mucha menos importancia se presta a los pasivos previsionales, incluso cuando estos se deben a los empleados públicos. La mayoría de los países no tiene proyecciones actuariales de las jubilaciones, del gasto en salud ni de los déficits (Glassman y Zoloa, 2015) y, cuando cuentan con ellas, no las divulgan. Por este motivo, casi ningún país incorpora proyecciones periódicas de los déficits actuariales ni en las cuentas fiscales, en los MGMP o los ASD. Chile, Colombia y Perú han alcanzado cierto progreso en este ámbito. Sin embargo, todavía queda pendiente un análisis integral de los pasivos contingentes y a largo plazo de los pasivos relacionados con los empleados públicos y de los regímenes especiales de pensiones, ya sea en el gobierno central, en las empresas estatales (SOE, por sus siglas en inglés) o en los gobiernos subnacionales (véase el recuadro 9.2).

Desde una perspectiva presupuestaria a más largo plazo, América Latina y el Caribe debe centrarse en dos ámbitos clave. El primero consiste

⁴⁹ Según el FMI, la transparencia fiscal exige trabajar con una definición amplia del gasto público que cubra como mínimo el gobierno central, los gobiernos estatales y locales y los gastos en seguridad social.

en mejorar las proyecciones de las tendencias del gasto a más largo plazo, incluido el impacto fiscal de las tendencias demográficas. El segundo reside en vincular la política fiscal con cuestiones de sostenibilidad a largo plazo. Los consejos fiscales podrían tomar la delantera en estos ámbitos. El desequilibrio actual entre impuestos y gasto, que ha llevado a un nivel de deuda insostenible en muchos países, no se produjo de la noche a la mañana. No obstante, en la práctica el proceso presupuestario se centra demasiado en efectos de corto plazo y no lo suficiente en los impactos de más largo plazo. Es necesario analizar todos los pasivos jubilatorios que los países de la región se han comprometido implícita o explícitamente a pagar, que pueden o no estar en el presupuesto de corto o mediano plazo, pero que están en el presupuesto “real” que los países deberían considerar cuando planifican los futuros gastos e impuestos. Además, es necesario proyectar el gasto relacionado con la edad de manera regular y contemplar los efectos de un mayor gasto en jubilaciones en el futuro, por ejemplo, disminuyendo el gasto en otras transferencias e inversiones.

La publicación de estas proyecciones de manera regular podría contribuir a generar reformas paramétricas que aumenten los incentivos para el trabajo formal, reduzcan el costo presupuestario del envejecimiento y aumenten la equidad intergeneracional. Los parámetros básicos incluyen la edad de jubilación, la tasa de reemplazo y la tasa de contribución. Aumentar progresivamente la edad de jubilación en consonancia con la esperanza de vida a la vez que se protege a los vulnerables es la opción preferida (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). En los sistemas públicos de salud, la evidencia sugiere que la mayoría de los países tiene espacio para mejorar la eficiencia (véase el capítulo 8), lo cual contribuiría a contener el crecimiento del gasto en salud a la vez que se amplía la cobertura. Cuando sea posible, debería implementarse una reforma estructural de manera de construir paulatinamente un sistema jubilatorio universal pagando los beneficios a partir de la misma fuente de ingreso. El objetivo consiste en proporcionar a todos los trabajadores protección contra riesgos básicos (y evitar la pobreza en la vejez), detener la creciente vulnerabilidad fiscal y alinear los incentivos de los trabajadores y las empresas para aumentar la productividad y la eficiencia.⁵⁰ La

⁵⁰ La reforma podría tener dos pilares: i) una pensión no contributiva contra la pobreza para todos los ciudadanos, y ii) mecanismos para promover el empleo formal (es decir, subsidios ofrecidos para reducir las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores asalariados y no asalariados y requerir a todos los trabajadores que contribuyan, independientemente de su categoría ocupacional). Véase Levy (2008); Antón, Hernández y Levy (2012); Bosch, Melguizo y Pagés (2017) para más detalles y opciones.

creación de consenso, combinada con la divulgación transparente de información sobre los sistemas jubilatorio y de salud, puede contribuir en el difícil proceso de reforma.

Los países de América Latina y el Caribe tendrán que introducir otros cambios significativos en las políticas e inversiones para lidiar con una población que envejece rápidamente. En particular, deben elaborar políticas para ayudar a las personas de mayor edad todavía productivas a encontrar un empleo de jornada completa o acuerdos laborales más flexibles con el fin de aumentar su oferta laboral, su productividad y, eventualmente, su bienestar. Japón, Singapur y República de Corea ya han hecho grandes inversiones en automatización y robótica para compensar la pérdida de productividad de una fuerza laboral que envejece (Scott, 2018).

Gestión de la inversión pública

La inversión pública es crucial para el crecimiento actual y futuro, dado que amplía la capacidad productiva de un país (capítulos 3 y 5). Sin embargo, no se trata solo de cuánto se invierte sino de cuán adecuadamente se gestionan las inversiones, es decir, cómo se toman las decisiones en relación con dónde, por qué y de qué modo se financian y se producen las inversiones para alcanzar los mejores resultados posibles.⁵¹ A su vez, los niveles de eficiencia de la inversión pública constituyen una función de la calidad de las instituciones y de la fortaleza relativa de las instituciones de gestión de la inversión pública. La calidad de los procedimientos varía en gran medida según los países y determina con qué eficiencia se planifican las inversiones, si las asignaciones se orientan a actividades prioritarias para el desarrollo económico y si la implementación evita el malgasto y los retrasos (Rajaram et al., 2014; Dabla-Norris et al., 2012).

En América Latina y el Caribe, la inversión pública es baja, con un promedio de 4,5% del PIB en 2016, mientras que las regiones en desarrollo de Asia están invirtiendo un promedio del 6,3% del PIB. Además, los gastos de inversión son sumamente volátiles, puesto que tienden a declinar bruscamente en períodos de consolidación fiscal, de dificultades económicas o siempre que las finanzas públicas están bajo presión (Ardanaz e Izquierdo, 2017). Además, aunque una parte importante de la inversión pública la ejecutan los gobiernos subnacionales (entre el 60% y el 70% del gasto consolidado en Argentina, Bolivia, Guatemala,

⁵¹ Los modelos de prestación incluyen la inversión pública tradicional (IPT), las asociaciones público-privadas (APP) o las inversiones a través de empresas de propiedad estatal.

México,⁵² Perú y Brasil, seguidos de Colombia con aproximadamente el 41%), aún se desconoce su capacidad de gestión, que se presume limitada.

A nivel regional, un análisis de la eficiencia de la gestión de la inversión pública reveló que las áreas con el desempeño más deficiente son la alineación estratégica y la evaluación de proyectos, la evaluación y auditorías ex post, el escrutinio y el acceso público a la información a lo largo del ciclo de inversión. La falta de evaluaciones ex post sistemáticas y de recopilación de datos sobre el desempeño socava la toma de decisiones basada en evidencia (Contreras et al., 2016). Los proyectos de inversión siempre deberían evaluarse mediante un análisis de costo-beneficio para asegurar que los proyectos se prioricen según la tasa de retorno interna más alta.^{53,54} Además, en la región no se están utilizando los instrumentos digitales en toda su capacidad para ahorrar tiempo y proporcionar información más precisa, integrada y oportuna sobre los procedimientos y resultados de las inversiones.

Hay una necesidad urgente de un gasto público mayor y más eficiente en inversiones debido a la breve ventana de oportunidad que se proyecta finalizar en 2040. La evidencia internacional y las lecciones aprendidas definen factores cruciales en la reforma de los Sistemas de Gestión de la Inversión Pública (PIMS) —a veces llamados Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)— que se presenta en el cuadro 9.5. El BID ha apoyado las reformas institucionales destinadas a fortalecer los PIMS en varios países de América Latina y el Caribe a lo largo de los últimos 15 años, empoderando a los gobiernos nacionales y subnacionales. De aquí se ha desprendido una lección clave, la de adoptar un enfoque integral como el que se expone a continuación.

Es importante señalar que, con el fin de evitar gastos no registrados en el presupuesto, o extrapresupuestarios, las inversiones en las APP y las SOE deberían integrarse en la gestión moderna de la inversión pública y en los procedimientos presupuestarios generales (recuadro 9.2).

⁵² El porcentaje de inversión subnacional en México es más pequeño cuando las inversiones de las empresas de propiedad estatal se incluyen en el gasto consolidado.

⁵³ Sin embargo, la cobertura de las evaluaciones ex ante en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es pequeña, y en el instrumento de evaluación PRODEV solo obtiene un puntaje de 2 de un máximo de 5. Chile, Colombia, México y Perú obtuvieron los puntajes más altos en las dos encuestas (Kaufman, Sanginés y García Moreno, 2015).

⁵⁴ Cuando un proyecto tiene grandes externalidades positivas que no se pueden medir, tendría que bastar un análisis de costo-efectividad (Fontaine, 2006). Otros métodos que usualmente exigen menos datos; como las decisiones de múltiples criterios solo deberían ser una segunda mejor opción.

Cuadro 9.5 Recomendaciones para mejorar la gestión de la inversión pública

	Recomendaciones clave	Detalles
Planificación/ priorización	Desarrollar un plan estratégico de inversiones públicas a mediano plazo. Vincularlo a un presupuesto multianual y a los planes nacionales. El CBA debería ser el primer método elegido para priorizar los proyectos.	Un enfoque integral a largo plazo tiene en cuenta todos los sectores en un plan único, asegura la coherencia y evita el gasto concurrente.
Cobertura y coordinación	Establecer una coordinación unificada entre las entidades planificadoras, el Ministerio de Finanzas y los gobiernos subnacionales para todo el ciclo de inversión. Cobertura de todas las entidades financieras, incluidas las APP, los fideicomisos y las SOE.	La coordinación evita las duplicaciones y asegura la coherencia en la priorización nacional, sectorial y regional (FMI, 2015). Es recomendable tener una entidad interinstitucional en una alta jerarquía de gobierno.
Operativo	Alinear el CBA ex ante con una estrategia de desarrollo nacional; considerar los costos de mantenimiento, los efectos distributivos, las complementariedades y las evaluaciones transversales de los proyectos que influyen en numerosos sectores para evitar una amplia discrecionalidad política.	Priorizar los proyectos de inversión con CBA encontrando los <i>trade-offs</i> relevantes (Laursen y Myers, 2009). Utilizar las metodologías específicas por sectores para los CBA y usar precios sociales estandarizados. Tener criterios claros para elegir el modo de prestación (inversión pública tradicional, APP o SOE) (recuadro 9.2).
Tecnología digital y herramientas eficientes	Diseñar una plataforma digital para todo el ciclo de vida de la inversión e integrarla con SIAF para que opere con otros módulos, como el proceso de presupuesto, las adquisiciones y Tesorería.	El análisis de <i>big data</i> , los algoritmos y el aprendizaje automático beneficiarán la eficiencia y la transparencia de los sistemas de gestión de la inversión pública, como los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y técnicas de visualización.
Transparencia/ participación	Poner a disposición del público la información presupuestaria relativa a proyectos de inversión, mostrando los costos y los pasivos contingentes de las APP (OCDE, 2018b).	Luchar contra la corrupción mejorando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; proporcionar información detallada y precisa para supervisar el proceso competitivo de adquisiciones en los proyectos.
Profesionalización	En el empleo público es necesario atraer, mejorar y retener personal calificado a lo largo de la planificación del proyecto, su gestión, evaluación y adquisiciones, así como en el análisis de las políticas.	Es crucial desarrollar habilidades para gestionar la inversión. Hay que externalizar la capacitación en universidades nacionales o locales de todo el país con un programa de estudios riguroso (OCDE, 2014c).
Evaluación ex post	Encomendar evaluaciones ex post sobre todos los proyectos de inversión pública y utilizar conclusiones de las evaluaciones ex post para mejorar el proceso de evaluación ex ante.	La falta de retroalimentación sobre la calidad y el desempeño de los grandes proyectos impide mejoras en las inversiones futuras, como las de infraestructura, e implica un claro riesgo con altos costos.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 9.5 Recomendaciones para mejorar la gestión de la inversión pública*(continuación)*

	Recomendaciones clave	Detalles
Monitoreo y control	Desarrollar un conjunto de indicadores pertinentes y estandarizados a lo largo del ciclo de inversión que provean información al sistema de monitoreo. Constituyen un control importante de los sobrecostos de dinero y de tiempo.	Monitorear los avances de la implementación de proyectos a través de insumos, actividades y productos; los resultados intermedios y finales deberían alinearse con los objetivos estratégicos. Es necesario realizar un seguimiento de los indicadores de monitoreo años después de realizada la inversión.

Fuente: Basado en la asistencia brindada a diversos países de la región, así como en evidencia internacional. Véase Contreras et al. (2017); Eguino et al. (de próxima publicación); FMI (2015), OCDE (2014c), y Rajaram et al. (2014).

RECUADRO 9.2 RIESGOS FISCALES RELACIONADOS CON LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS, LAS EMPRESAS ESTATALES Y LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Las **APP** son contratos a largo plazo por los cuales el sector privado suministra activos de infraestructura y servicios tradicionalmente brindados por el gobierno, que los financia directamente o a través de tarifas de usuarios y peajes y gravámenes, en este caso las APP se conocen como concesiones. En las últimas décadas, una parte cada vez mayor de los servicios de infraestructura de América Latina ha sido suministrada a través de APP. Los beneficios de estas alianzas surgen al efectuar una comparación con la inversión pública tradicional (IPT) por el “empaquetamiento” de la construcción y la provisión del servicio, lo que permite que en el caso de las APP los costos de construir y mantener los activos sean internalizados, puesto que el mismo agente los asume, comprometiéndose a costos dados durante el ciclo de vida y así reducir los costos operativos y de mantenimiento. Por lo tanto, desde una perspectiva económica, las APP deberían utilizarse cuando proporcionan una mejor relación calidad-precio que la IPT, es decir, cuando el proveedor privado puede producir la infraestructura a un costo menor y con una mayor eficiencia que el sector público. Sin embargo, en muchos casos los proyectos de inversión emprendidos a través de APP han sido utilizados no por motivos de eficiencia sino para evitar los controles de gasto o reglas fiscales, retrasando el registro de costos y no registrando la inversión, las garantías proporcionadas o la deuda en que se ha incurrido, poniendo así en peligro la transparencia fiscal (Engel, Fischer y Galetovic, 2013). Las APP permiten que los gobiernos aumenten la inversión sin añadir inmediatamente a la deuda pública firme. Esto resulta tentador, sobre todo para los gobiernos con problemas de flujo de caja que in-

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 9.2 RIESGOS FISCALES RELACIONADOS CON LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS, LAS EMPRESAS ESTATALES Y LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS *(continuación)*

tentan cumplir los objetivos fiscales; si bien liberan espacio fiscal a corto plazo, lo pierden en el largo plazo. Esta falta de registro presupuestario convierte los pagos comprometidos en pasivos contingentes que, a pesar de los intentos de control, por ejemplo, estimando los riesgos a través de técnicas sofisticadas, están altamente correlacionados con el ciclo económico. La materialización de pasivos ocultos y contingentes en algunos países europeos, como España, Portugal e Islandia,^a durante la crisis financiera de 2008-10 muestra que estos pasivos siguen siendo tratados de manera insuficiente en las cuentas públicas de los países. Aun cuando el socio privado carga con la mayoría de los riesgos explícitos, el gobierno sigue siendo el reclamante residual real del proyecto, ya que es el que garantiza el suministro del servicio. Este problema explica en gran parte la renegociación de contratos con altos sobrecostos en algunos países de América Latina y el Caribe. La gran mayoría de las concesiones viales en Chile, Colombia y Perú antes de 2010 fueron renegociadas, lo que generó aumentos de entre el 20% y el 100% en el costo (Bitrán, Nieto-Parra y Robledo, 2013). Esta situación ha generado inversiones de baja calidad y fiscalmente caras. Los gobiernos deberían limitar los riesgos fiscales generales de las APP del siguiente modo: 1) eligiendo el proyecto adecuado, en primer lugar, mediante el CBA y luego evaluando si se procede con una APP o con IPT, y contando con una buena gobernanza a lo largo del ciclo de proyecto para evitar la corrupción y las ineficiencias; 2) implementando buenos informes presupuestarios y registrando en el presupuesto y en los balances los pasivos directos a medida que se construye el activo. Cada año se deben divulgar todas las exposiciones, la deuda y las garantías que generan pasivos contingentes y riesgos fiscales.^b Entre tanto, a medida que se implementan las reformas, se debe limitar el uso de las APP (Honduras restringe el uso de los proyectos de las APP al 5% del PIB, Perú al 12% del PIB y México al 10% del ingreso).

Las **SOE** son importantes aunque mayormente ignorados contribuyentes a la inversión pública en la región, y representan una parte significativa del total de la inversión del sector público (Mussachio, Pineda Ayerbe y García, 2015). En Argentina, México y Uruguay, las SOE representan más del 40% del total de la inversión del sector público, particularmente en sectores clave como electricidad, agua y saneamiento. Estas empresas se enfrentan a diversos problemas, dado que la mayoría proporciona bienes y servicios públicos socialmente sensibles, lo que puede interferir con la solidez de sus procesos de evaluación de las inversiones. Por ejemplo, a veces se les requiere que emprendan inversiones riesgosas o subóptimas debido a interferencias políticas (Reyes-Tagle y Garbacik, 2016). En otros casos, por iniciativa propia, pueden incurrir en niveles de riesgo más altos, dado que esperan que los gobiernos centrales las rescaten en caso de crisis (Ter-Minassian, 2017). Dado su carác-

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 9.2 RIESGOS FISCALES RELACIONADOS CON LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS, LAS EMPRESAS ESTATALES Y LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS *(continuación)*

ter público y los riesgos fiscales que las SOE pueden generar, los gobiernos deberían: i) exigirles que sometan los proyectos a través de un procedimiento estandarizado utilizando CBA dentro del ciclo de inversión pública gubernamental; ii) fortalecer los sistemas de control y monitoreo de las SOE, incluidas las decisiones de inversión; iii) registrar sus transacciones en estadísticas y presupuestos, considerándolas una parte del sector público general, y iv) limitar el alcance de las intervenciones por motivos políticos en las operaciones cotidianas de estas empresas.

Las empresas públicas transitorias o fondos fiduciarios públicos, también llamados **fideicomisos**, constituyen otro vehículo para gestionar las inversiones en América Latina y el Caribe. Estos fondos extrapresupuestarios han sido creados por diversos motivos, entre ellos: evitar las limitaciones del proceso presupuestario y de esta manera también a veces eximirse de un CBA detallado y transparente, para —de este modo— proteger los fondos de escrutinios políticos. Por otro lado, los fondos extrapresupuestarios bien diseñados proporcionan un mecanismo para vincular impuestos específicos y gravámenes con los servicios prestados (por ejemplo, beneficios sociales y mantenimiento de carreteras). Si se dejan fuera del presupuesto, los fondos deben estar sometidos a un sistema de control, reportes y auditorías externas robustas y transparentes (FMI, 2018). Varias APP de la región se financian a través de estos fondos extrapresupuestarios que les permiten seguir siendo extrapresupuestarios durante todo el ciclo y evitar someterse a las mismas disposiciones del ciclo de proyecto que otras inversiones. Esta práctica no solo genera riesgos fiscales, sino que también aumenta la probabilidad de corrupción, a menos que esté bien monitoreada o, incluso mejor, si está correctamente registrada en el presupuesto.

^a Un ejemplo reciente del efecto de no registrar las pasivos reales o contingentes ha sido la gran recesión que ha tenido lugar en Portugal. La deuda de este país aumentó del 76% del PIB en 2009 al 130% del PIB en 2014. La mitad de este incremento se atribuyó a la reclasificación de las entidades que no estaban incluidas en las cuentas públicas generales (*off-budget*) sobre todo empresas públicas y varias APP, y a intervenciones cuyo fin fue reforzar la solvencia de instituciones financieras (Cangiano, Curristine y Lazare, 2013). Véanse otros estudios de casos de la región en Reyes Tagle (2018).

^b En relación con otros pasivos contingentes, la crisis financiera reveló brechas en el conocimiento de numerosos gobiernos de su posición fiscal subyacente. Para identificar y mitigar todas las fuentes de riesgo fiscal, es esencial mejorar las reglas y prácticas de transparencia fiscal en varias dimensiones, entre ellas: i) contar con una cobertura más completa de las instituciones y transacciones del sector público; ii) presentar informes más integrales sobre los activos y pasivos del sector público, y iii) presentar informes más frecuentes y puntuales sobre riesgo fiscal (Cottarelli, 2012). En América Latina y el Caribe se observa una escasa identificación, cuantificación y gestión de los riesgos fiscales, que abarcan de los pasivos relacionados con los gastos para la vejez a garantías explícitas o implícitas para el sector financiero, garantías de préstamo para empresas, gobiernos subnacionales, APP y ciertos fideicomisos públicos. Muchos de estos pasivos son extrapresupuestarios y se deberían cuantificar y registrar, sobre todo aquellos que representan compromisos explícitos del sector público.

Asignación y gestión del gasto subnacional

La creciente descentralización del gasto puede contribuir a aumentar la eficiencia en el gasto público si se cumplen varios prerequisites (capítulo 3), entre ellos: 1) un nivel relativamente comparable de descentralización fiscal, 2) una distribución bien definida, no concurrente y transparente de las responsabilidades de gasto, y 3) instituciones a nivel local con suficiente capacidad y calidad para gestionar de manera efectiva un mayor gasto. En cuanto a la equidad horizontal, también es importante mejorar el diseño de las transferencias intergubernamentales⁵⁵ de modo que sean igualadoras,⁵⁶ es decir, que permitan a los gobiernos nacionales proporcionar niveles razonablemente comparables de servicios públicos para los ciudadanos a tasas tributarias razonablemente comparables aunque los recursos sean diferentes en las jurisdicciones subnacionales.⁵⁷

En América Latina y el Caribe, estas limitaciones institucionales y administrativas constituyen un obstáculo para el logro de un gasto eficiente, efectivo y transparente a nivel subnacional. La reforma de las instituciones fiscales relacionadas con la descentralización es uno de los ámbitos más complejos de las finanzas públicas, dado que abarca varios aspectos de políticas y de construcción de instituciones, y está fuertemente sometido a la influencia de factores históricos, políticos, sociales y económicos. Ello significa que no hay único modelo correcto; por lo tanto, las recomendaciones deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada país (FMI, 2009). En el cuadro 9.6 se presenta un conjunto de recomendaciones no exhaustivas para superar los principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos subnacionales durante un proceso de descentralización fiscal. La falta de transparencia y capacidad

⁵⁵ La coparticipación de ingresos tributarios es el instrumento más habitualmente utilizado para financiar los desequilibrios verticales, mientras que el objetivo de las transferencias de igualación consiste en reducir los desequilibrios horizontales, y las transferencias con fines específicos buscan financiar el gasto subnacional en sectores y programas prioritarios.

⁵⁶ Véase Muñoz, Pineda y Radics (2017) sobre una propuesta para el diseño de las transferencias de igualación en América Latina y el Caribe.

⁵⁷ La igualación fiscal de ingresos se propone reducir las diferencias en la capacidad de recaudación de ingresos per cápita de una jurisdicción. Dado que se centra en la capacidad tributaria, no proporciona desincentivos para aumentar los ingresos. Por otro lado, la igualación del costo tiene como objetivo reducir las diferencias en el costo per cápita de proporcionar un conjunto estándar de servicios públicos. La mayoría de los países de la OCDE utiliza una combinación de ambos, mientras que Canadá emplea la igualación del ingreso. Además de compensar por la capacidad tributaria, Australia también incluye la compensación por los costos.

Cuadro 9.6 Recomendaciones clave para mejorar la descentralización fiscal para una mayor eficiencia en el gasto

	Recomendaciones clave	Detalles
Planificación/priorización	Fortalecer la planificación estratégica a niveles subnacionales e integrarlas con la planificación central. Evaluar las capacidades humanas, físicas y tributarias, cómo se podría desarrollar la descentralización potencial de la carga impositiva, de qué modo influyen las diferentes transferencias en la equidad y la eficiencia, y cómo diagnosticar las concurrencias del gasto.	La planificación debería basarse en la evidencia y en el consenso para reformas futuras. Hay que mejorar la planificación, la gestión orientada a la obtención de resultados y la transparencia. Se requiere una sólida capacidad de planificación a nivel local para reducir el malgasto y el uso inadecuado de los recursos descentralizados.
Cobertura y coordinación	Desarrollar la CFI vertical para una gestión efectiva de las responsabilidades de concurrencia del gasto ⁹ (Ter-Minassian y Melo, 2016). Especificar en una legislación de alto nivel qué nivel de gobierno puede invalidar las decisiones en las responsabilidades concurrentes (Ter-Minassian, 2016). Desarrollar una CFI horizontal para mejorar la cooperación con el gobierno central en gestión financiera en educación, salud, etc.	La cooperación horizontal puede contribuir a minimizar externalidades adversas, sobre todo las más cercanas, y explotar posibles economías de escala. La cooperación vertical puede contribuir a evitar las transferencias de costos cuando los gobiernos de nivel más alto establecen normas y regulaciones inadecuadas para las contrapartes de nivel más bajo. Para la sostenibilidad fiscal, se debe limitar el gasto corriente a expensas del gasto de capital y alinear las reglas fiscales con el nivel federal.
Movilización de recursos propios y sistemas de transferencias	Asignar progresivamente suficiente autonomía tributaria a los gobiernos subnacionales de acuerdo con las responsabilidades de gasto (permitiéndoles establecer tasas sobre los impuestos propios e imponer sobretasas en los impuestos nacionales; FMI, 2009). Mejorar el diseño de las transferencias intergubernamentales para aumentar la igualación y la eficiencia. Se podrían emplear transferencias con fines especiales para objetivos específicos.	La descentralización tributaria mejora la eficiencia del gasto cuando se corresponde con la descentralización del gasto. Se deben introducir transferencias de igualación capaces de acomodar progresivamente una mayor descentralización tributaria y facilitar la transición (Fenochietto y Pessino, 2000). Las transferencias de capital se podrían utilizar para cerrar brechas de infraestructura y fomentar un crecimiento más equilibrado.
Tecnología digital y herramientas eficientes	Utilizar instrumentos digitales para: i) gestionar un catastro central y actualizar las valoraciones de mercado; ii) integrar la identidad individual, los datos tributarios y sociales en sistemas digitales integrados, y iii) coordinar las reformas de SIAF, las adquisiciones por vía electrónica y la nómina electrónica con los sistemas federales.	Los instrumentos digitales constituyen un componente central de los gobiernos modernos y un activo estratégico para una mejor prestación de servicios. Estos instrumentos también pueden construir capacidad administrativa y mejorar la percepción que tienen los ciudadanos de los servicios públicos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 9.6 Recomendaciones clave para mejorar la descentralización fiscal para una mayor eficiencia en el gasto *(continuación)*

	Recomendaciones clave	Detalles
Transparencia/participación	Mejorar la publicación de cuentas fiscales puntuales y precisas. Publicar toda la información, incluidas las interacciones financieras entre niveles de gobierno y fórmulas para distribuir transferencias a los gobiernos subnacionales.	Los gobiernos subnacionales deberían divulgar las cuentas públicas y los riesgos financieros y consolidar toda la información con el gobierno central para construir mejores procesos de toma de decisiones y confianza.
Profesionalización	Invertir en la formación de capacidad local, incluido el desarrollo de habilidades digitales. Poner en marcha una fuerza laboral profesionalizada y ajustada a la necesidad en cantidad, para protegerse de la rotación política y del nepotismo.	Los sistemas de recursos humanos de los gobiernos subnacionales deberían promover incentivos, junto con una contratación meritocrática competitiva para mejorar la capacidad técnica de los funcionarios públicos. Integrar a los funcionarios públicos de los gobiernos subnacionales en un sistema de nóminas gestionado de manera centralizada.
Evaluación ex post	Desarrollar información fiable sobre costo-efectividad de los programas de gasto a nivel subnacional e integrarla en el presupuesto nacional basado en resultados.	Se requiere una evaluación continua de los resultados y productos de los programas de gasto para evaluar permanentemente si el gasto guarda una buena relación calidad-precio.
Monitoreo y control	Construir capacidad en los gobiernos subnacionales en sistemas de auditoría internos y externos para proporcionar certeza acerca de la integridad de los estados financieros, mejorando así las normas de contabilidad y la regularidad de los procedimientos de gestión financiera (BID/Banco Mundial, 2011).	Mejorar los instrumentos de monitoreo y control a nivel subnacional para identificar prácticas de malgasto e impedir que se presenten oportunidades para la corrupción.

^a Desde 2012, Colombia introdujo Contratos Plan con algunos de sus departamentos para coordinar las políticas de inversión pública, con la idea de promover un desarrollo regional más equilibrado. El gobierno central chileno también utiliza Contratos-Región para acordar planes de inversión con sus regiones.

a nivel local son limitaciones clave para mejorar la eficiencia del gasto en estos gobiernos. Además, y sobre todo en las grandes federaciones, numerosas reformas como, por ejemplo, aumentar la base tributaria de los gobiernos subnacionales y mejorar las transferencias intergubernamentales para que sean más eficientes e igualadoras, requieren cambios con una mayoría de dos tercios en el Congreso, e incluso en algunos casos demandan modificaciones en la Constitución, como en Brasil, o la aprobación de todas las provincias, como en Argentina. Por lo tanto, estas reformas requieren una amplia creación de consenso y negociaciones. Algunos países, como México y Argentina, se han beneficiado

de los acuerdos o pactos fiscales para alcanzar determinados resultados. En el pasado, muchos de estos acuerdos eran altamente políticos, sin demasiados datos ni evidencia para que la distribución de ingresos o responsabilidades fuera más eficiente o equitativa. Si estos pactos o consensos se apoyaran más en la evidencia, con un buen análisis y diagnóstico de las bases tributarias, de las necesidades de gasto y de los costos, se podría mejorar el consenso político. Como en la mayoría de las instituciones de gasto, la planificación y priorización con diagnóstico y evidencia rigurosos es clave para mejorar la institución del federalismo fiscal. Otras instituciones, como la coordinación fiscal intergubernamental (CFI) también puede ayudar en el diagnóstico, la evidencia y el consenso. La introducción de transferencias de igualación también puede mejorar la construcción de una federación con objetivos comunes. La evidencia escasea, pero ha ido en aumento en los últimos 20 años (capítulo 3 y Pessino, Pinto et al., 2018).

El futuro es ahora: política y gestión de la inversión social

Alcanzar la equidad en una sociedad suele considerarse un objetivo en todas las instituciones que se ocupan del gasto público, pero la equidad no se puede alcanzar de manera fragmentaria, aunque la mayoría de los países enfoca el tema de esa manera a través de los diversos ministerios pertinentes (Desarrollo Social, Seguridad Social, Salud, Educación, Trabajo, Obras Públicas y Finanzas). Cada ministro está facultado para ocuparse de aspectos de políticas y programas sociales específicos. Para aumentar la equidad de modo efectivo y eficiente, se requiere tener la visión de un sistema integrado para desarrollar inversiones sociales. En la mayoría de los países de la región, las inversiones en capital humano de calidad son tan importantes como el capital físico para aumentar el crecimiento y, por lo tanto, las inversiones sociales para lograr el crecimiento deberían tratarse a la par con la gestión de la inversión pública.

Los componentes de una política social idealmente integrada deberían incluir al menos los siguientes elementos:

- **Planificación y priorización basadas en evidencia sólida, análisis de costo-beneficio ex ante de los programas sociales principales, y retroalimentación de una evaluación ex post de los programas.** La planificación social y la priorización deberían impedir que el gobierno manipule el gasto en las contiendas electorales para alcanzar mayor poder político. A menudo, los gobiernos se inclinan por un mayor gasto en transferencias pobremente focalizadas

a costa del crecimiento potencial y de la sostenibilidad fiscal a largo plazo (lo que a veces se denomina populismo).⁵⁸

- **Una visión de largo plazo que adopte un enfoque integrado de la inversión social.** América Latina y el Caribe debería adoptar un enfoque integral y formular políticas que reconozcan claramente qué capacidades y habilidades importan, y cómo se producen, y de qué modo priorizar las políticas públicas para aumentar y mejorar el capital humano. Este método evita un enfoque fragmentado y a menudo inefectivo de las políticas públicas. Los actuales debates de políticas suelen centrarse en un problema social a la vez, con políticas diseñadas para abordar ese único problema, a menudo mediante alguna estrategia asistencial, de compensación, que no soluciona el problema de fondo. Gastar más en agentes de policía para resolver el problema de los delitos, construir más escuelas, contratar mejores maestros y aumentar las puntuaciones de las pruebas para promover las habilidades son ejemplos de soluciones fragmentadas. Ninguna de estas políticas es necesariamente incorrecta. Sin embargo, se pierde la oportunidad para llevar a cabo sinergias de políticas y una focalización efectiva. La actual investigación sobre la formación de habilidades y capital humano sugiere un enfoque unificado basado en una estrategia de desarrollo humano para reducir la desigualdad promoviendo la mejora de las capacidades en todas las etapas del ciclo de vida. Las políticas efectivas complementan lo que hacen las familias y sus recursos, ayudando con profesionales especializados para enriquecer la vida de los niños en la primera infancia y apoyarlos en la escuela. Las políticas que mejoran las habilidades de los padres son igualmente efectivas. Por ejemplo, las intervenciones tempranas de alta calidad reducen la desigualdad promoviendo la escolarización, disminuyendo la criminalidad y limitando el embarazo adolescente. Fomentan la salud y los hábitos sanos. También impulsan la productividad de la fuerza laboral. Estas intervenciones logran obtener elevadas razones costo-beneficio y muy altas tasas de retorno, y aventajan los criterios de eficiencia que cualquier programa social debería poder superar. Las intervenciones tempranas tienen retornos económicos mucho más altos que los programas paliativos y de prevención tardíos, como la

⁵⁸ Como declaró el Ministro del Interior de Argentina, Rogelio Frigerio, en un programa de televisión refiriéndose a los gobiernos populistas: “Regalan bienestar hoy y a cambio sacrifican el futuro”.

capacitación laboral pública, los programas de rehabilitación de reclusos, los programas de alfabetización de adultos, los subsidios de las matrículas o los gastos en la fuerza policial para reducir los delitos (Heckman, 2016).

- **Una visión integrada de la política de inversión social debería reflejarse en una estrategia integrada de gestión de la inversión social.** Una unidad central debería coordinar las inversiones públicas (PIMS, como se detalló anteriormente en este capítulo), de manera efectiva y eficiente, y una unidad social debería hacer el seguimiento de las inversiones sociales (sistemas de gestión de la inversión social (SIMS, por sus siglas en inglés) a lo largo de todo el ciclo, desde el análisis, la formulación y la implementación hasta la evaluación ex post y el monitoreo. A su vez, este proceso tendría que estar integrado con el presupuesto de forma programática y generar de manera progresiva un presupuesto basado en resultados. Heckman, Lochner y Pessino (1999) concibieron un sistema como el de Argentina, semejante al PIMS, con una visión amplia, analítica e integrada con el modelo de ciclo de vida de la formación de habilidades, desde el nacimiento en adelante, como el principal bloque constitutivo y focalizado mayormente en familias desfavorecidas. Aunque las escuelas y la escolarización son sumamente importantes, las políticas sociales efectivas se centran en la familia y la fortalecen, dado que es la desigualdad de las familias, mucho más que la desigualdad de los recursos aplicados a las escuelas, la que produce desigualdad en los resultados de escolarización. Es importante analizar las políticas sociales integradas y romper las barreras que hay entre diferentes ministerios y agencias en el gobierno.⁵⁹
- **El sistema de inversión social debería incorporar las características específicas, las instituciones, la cultura y el marco legal de los países de América Latina y el Caribe.** Para mejorar la eficiencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad, es necesario dar seguimiento a los datos socioeconómicos de los hogares y de los programas sociales públicos y analizar cómo se

⁵⁹ Nueva Zelanda ofrece lecciones recientes en inversión social, incluido el lanzamiento de un instrumento de evaluación costo-beneficio, CBAX, y una nueva Unidad de Inversión Social encargada de establecer las normas de evaluación, desarrollar métodos para estimar el retorno de la inversión social y elaborar un intercambio de información para compartir datos sociales de forma segura, con el fin de apoyar una mejor toma de decisiones (English, 2016).

puede incrementar la equidad con diferentes programas y políticas sociales. El análisis de incidencia de beneficios (capítulo 4), siguiendo la metodología de Compromiso con la Equidad (CEQ), permite realizar una evaluación transparente e independiente de cuáles son los programas con mejor desempeño en la reducción de la pobreza y la desigualdad. También debería abordarse el problema de la informalidad, particularmente revisar los impuestos sobre la nómina y los programas sociales no contributivos que incentivan la informalidad, a una menor productividad y limitan el crecimiento (Levy y Schady, 2013), y disminuyen la efectividad de los programas sociales en la equidad (Alaimo, Garganta y Pessino, 2018). Un programa de inversión social integral debería eliminar de forma progresiva el impuesto a la formalidad y el subsidio a la informalidad, y proporcionar a todos los trabajadores los mismos programas de seguridad social. Después de asegurarse de que las TMC lleguen a la totalidad de la población focalizada (particularmente disminuyendo o eliminando la pobreza extrema) y que funcionen de manera efectiva, los esfuerzos adicionales para ayudar a los pobres tienen que centrarse en aumentar su productividad, ayudándoles a conseguir un empleo formal de mayor productividad. Abordar este reto requiere revisar las regulaciones y los mercados laborales de la región y los métodos para financiar los programas de seguridad social. Para decirlo claramente, requiere además una reforma tributaria y laboral. Estos problemas, que no han sido abordados durante mucho tiempo, son tan difíciles de solucionar como urgentes (Levy, 2015).

Los desafíos futuros

Este capítulo ofrece un enfoque integrado novedoso de las políticas y la gestión del gasto público desde una amplia perspectiva institucional. Proporciona recomendaciones clave para mejorar la gobernanza de la mayoría de las instituciones responsables del gasto basado en evidencia regional e internacional del impacto de esas políticas. En primer lugar, un marco de análisis común incluye recomendaciones y evidencia para las instituciones que son más capaces de mejorar la eficiencia técnica: las adquisiciones públicas, la gestión del empleo público, los sistemas integrados de datos inteligentes y los procesos más importantes de la GFP. En segundo lugar, se utiliza un marco similar para las instituciones que promueven la eficiencia asignativa: presupuestos basados en resultados, revisiones “inteligentes” del gasto público, MGMP, comisiones de

productividad, instituciones para hacer frente a las consecuencias fiscales del envejecimiento y otros riesgos fiscales, gestión de la inversión pública, instituciones de descentralización y, por último, una nueva institución propuesta para tratar tanto la equidad como el crecimiento, es decir, las políticas de inversión social y su gestión.

A pesar de que la mayoría de las instituciones requiere grandes mejoras, aquellas que se ocupan de la eficiencia asignativa están menos desarrolladas que las encargadas de la eficiencia técnica. Este desarrollo desigual refleja dos hechos: 1) el énfasis de las reformas de primera y segunda generación consistía en alcanzar la sostenibilidad fiscal mayormente aumentando los impuestos o mejorando la administración tributaria, y 2) la idea de que el tamaño y la composición del gasto no influían en la productividad y el crecimiento, y que la desigualdad y la pobreza podrían reducirse efectiva y fácilmente mediante transferencias (sin afectar la productividad). El supuesto era que las reformas de GFP, incluida la aprobación del presupuesto a tiempo, la instauración de reglas fiscales y un MFMP mecánico producirían “automáticamente” eficiencia en el gasto público. Esas ideas son cuestionadas en este libro, que se pronuncia a favor de repensar y rediseñar las instituciones que asignan el gasto para producir mejores resultados en la productividad, el crecimiento y la eficiencia general. De hecho, el gobierno actualmente es un socio grande y a veces egoísta del sector privado que, en ausencia de instituciones fuertes, puede desviarse y otorgar privilegios a unos pocos en compras, contrataciones, etc., en lugar de elegir las mejores opciones de crecimiento basándose en CBA, análisis del crecimiento, transparencia y prácticas de competencia justas.

Considerando todas las instituciones en un marco unificado, hay seis retos sistemáticos para la gobernanza del gasto público que limitan el logro de los mejores resultados posibles:

- **Retos de visión y planificación estratégica.** La mayoría de los países carece de una visión estratégica con prioridades basadas en la teoría y la evidencia en relación con el gasto público general. No hay una planificación nacional y, cuando esta existe, suele tratarse de una lista de deseos, sin que se especifique un plan fundamentado en un modelo causal sobre cómo alcanzar mejor los resultados esperados. La falta de planificación y priorización se refleja en cada institución encargada del gasto: adquisiciones, gestión del empleo público, inversión pública o social, etc. Las prioridades clave deberían mantenerse simples, no deberían cubrir la totalidad del presupuesto, y tendrían que contar con un número manejable de indicadores SMAART.

- **Retos de coordinación y cobertura.** De manera general, la gestión del gasto público carece de coordinación adecuada, en parte porque la constelación de actores involucrados en el gasto público es grande y porque sus intereses no están alineados y son difíciles de conciliar. Esta falta de coordinación es común también en la mayoría de las instituciones individuales responsables del gasto. La coordinación intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental es necesaria, pero en la práctica se torna difícil. Se deberían crear o fortalecer organizaciones, unidades o incluso pactos fiscales o sociales específicos de forma periódica para coordinar el gasto total y cada institución en particular. La cobertura del gasto total en los sistemas de presupuesto, adquisiciones y la gestión del empleo público; los sistemas de inversión pública; los marcos de mediano y largo plazo, y el proceso presupuestario es limitada y baja en la mayoría de los países. Esta cobertura insuficiente limita la transparencia y pone en peligro a la mayoría de las instituciones, permitiendo que varias se deslicen hacia los agujeros del sistema y dejen a muchos gastos sin una buena gobernanza. Esto deja a las instituciones expuestas a todo tipo de ineficiencias, incluido el malgasto y, lo que es aún más importante, la corrupción.
- **Retos de competencia y transparencia.** Si bien se sostiene que en las adquisiciones, la gestión del empleo público y la inversión pública la competencia existe por defecto, en numerosos países las excepciones son la regla, lo cual abre la puerta a contratos directos, nepotismo y una vez más, un mayor malgasto y corrupción. Si bien los sistemas digitales contribuyen a mejorar los procesos, no son una garantía de que la cobertura y la competencia serán totales. Esto debe ser el resultado de hacer cumplir las regulaciones. Los datos abiertos en los contratos, las adquisiciones, las transferencias sociales y el presupuesto, si bien a veces son problemáticos y contienen información sensible, pueden contribuir a exponer las deficiencias y mejorar la transparencia, si se monitorean adecuadamente.
- **Retos relacionados con la medición y evaluación del desempeño.** Las medidas del desempeño indican qué ha logrado un programa y si se están alcanzando los resultados. Contribuye proporcionando información sobre cómo deberían asignarse los recursos y los esfuerzos para asegurar la efectividad. Mantiene los programas centrados en objetivos clave. Esto debería ir acompañado de evaluaciones (ex ante y ex post) y de análisis de costo-beneficio para aumentar la comprensión de por qué se producen los resultados

y cuánto valor añade o malgasta una partida de gasto específica. Por último, a partir de datos y evaluaciones del desempeño, debería producirse una progresiva repriorización para mantener el gasto en los niveles más eficientes.

- **Retos de capacidad.** Allí donde la capacidad para diseñar e implementar estrategias de gasto es baja, puede que las políticas no alcancen sus objetivos. La evidencia sugiere que la gestión del gasto público y los resultados del crecimiento están correlacionados con la calidad del gobierno, y esto depende de manera crucial de la calidad de los empleados públicos. La mayoría de las instituciones responsables del gasto requieren personal altamente profesional que pueda planificar, analizar, estar dispuesto a efectuar cambios y —además— requiere que dicho personal esté altamente motivado. Las condiciones actuales de la gestión del empleo público y otras instituciones del mercado laboral impiden muchas veces esta profesionalización adecuada.
- **Retos de monitoreo y control.** Los indicadores de las adquisiciones, de la fijación de salarios, de los cruzamientos de datos y del desempeño deben ser sometidos al seguimiento de auditorías independientes.

Por último, mejorar la eficiencia del gasto requiere mucho trabajo para construir capacidad en el gobierno y consenso y coordinación fuera del mismo. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe permitió que el gasto público creciera más rápido que los impuestos, la gobernanza y la capacidad. Las transferencias monetarias aumentaron sin una focalización adecuada o sin analizar el *trade-off* entre eficiencia y crecimiento. La desigualdad disminuyó poco y los países no alcanzaron altas tasas de crecimiento, aun cuando arriesgaron la sostenibilidad fiscal. Los beneficiarios no pobres de las transferencias y subsidios no quieren perderlas. Por lo tanto, es más probable que las reformas del gasto tengan éxito y sean duraderas si son apoyadas por un compromiso político de alto nivel junto con un amplio consenso político y una estrategia de comunicación amplia, sobre todo durante los tiempos de incertidumbre política y presión social creciente. El diálogo social y el apoyo público a la reforma permiten que los responsables de las políticas públicas introduzcan reformas más fundamentales; es posible que las reformas sin un diálogo social fructífero se derrumben al cabo de un par de años. En el caso de algunas reformas, cambiar el gasto provoca que algunas personas pierdan beneficios; es preferible compensar a los perdedores si son pobres (como en el caso de los subsidios a la energía transformados en tarifas sociales) o

ejecutar la reforma de manera progresiva para que los posibles perdedores aún no sean beneficiarios (como en el caso de asociar los aumentos de la edad jubilatoria al incremento de la esperanza de vida). Como es habitual, la mayoría de las reformas exitosas se fundan en mejores instituciones básicas, como la presencia de derechos de propiedad, mecanismos de vigilancia del cumplimiento e instituciones presupuestarias básicas. Y, desde luego, no hay una política única adecuada para todos los casos, y los problemas y recomendaciones deben adaptarse a las circunstancias de cada país.

Ha llegado el momento de que América Latina y el Caribe alcance un crecimiento sostenido sin depender de ingresos extraordinarios del exterior de ningún tipo. Los cambios técnicos que surgirán de la revolución digital constituyen a la vez una oportunidad para utilizar innovaciones digitales avanzadas, como *big data* y datos inteligentes, y un reto para que los gobiernos desarrollen la capacidad para administrar la digitalización. Para eso, la región debe comenzar a implementar reformas profundas e integrales en las políticas y la gestión del gasto público lo más pronto posible. Una vez más, parafraseando a Heckman, estas reformas no indican dónde hay que efectuar recortes sino, más bien, dónde y cuánto invertir. La reasignación de recursos públicos hacia las intervenciones más costo-efectivas o más beneficiosas desde el punto de vista social mejoraría las vidas, la equidad y el crecimiento de los países de la región.

10 Hipotecando el futuro: el sesgo de corto plazo de las políticas

Este volumen analiza un patrón de las políticas de gasto de América Latina y el Caribe de acuerdo con el cual los gobiernos desperdician dinero, es decir, hay ineficiencias del gasto que, en caso de ser eliminadas, permitirían a los gobiernos prestar más y mejores servicios a una mayor cantidad de ciudadanos. Estas ineficiencias plantean un dilema difícil: dado que los ciudadanos de estos países eligen a sus gobiernos, se podría esperar que estos gobiernos implementen políticas para mejorar el bienestar de los ciudadanos, y que los ciudadanos elijan políticos que prometan y lleven adelante políticas eficientes. Por desgracia, no es esto lo que ocurre. Las presiones de la competencia en los mercados políticos y electorales de la región —como sucede en las democracias en todo el mundo— no necesariamente orientan las políticas públicas hacia el óptimo social. Los gobiernos descuidan las inversiones públicas en capital físico y humano, que en términos de crecimiento económico producirían recompensas capaces de superar ampliamente su costo, y toleran grandes ineficiencias del gasto que reducen el valor de los servicios que los ciudadanos reciben. En toda la región, hay un sesgo sistemático contra las políticas que aportarían beneficios sustanciales en el futuro o cuyos frutos son más difíciles de observar. ¿Por qué las democracias, y concretamente las democracias de América Latina, muestran estos sesgos?

Este capítulo intenta responder a esta pregunta. Una explicación es que las instituciones que estructuran los mercados políticos y electorales distorsionan los incentivos de los políticos para responder a las demandas de los ciudadanos. Todas las formas de gobierno tienen reglas que establecen quién elige a qué políticos y cómo estos políticos toman decisiones relacionadas con las políticas públicas. No hay reglas perfectas; ninguna regla les brinda a los políticos incentivos perfectos para traducir las preferencias de los ciudadanos en políticas públicas. Sin embargo, algunas

son menos perfectas que otras. En América Latina, las reglas formales de las elecciones y de la toma de decisiones legislativas favorecen un menor gasto de capital; no promueven los acuerdos de largo plazo necesarios para implementar políticas con beneficios duraderos.

Otro tipo de explicación es que los ciudadanos no “demandan” políticas que mejorarían su situación. Hay nueva evidencia proveniente de encuestas realizadas en América Latina y el Caribe que revela que los ciudadanos se muestran reticentes a aprobar políticas que producen beneficios en el futuro, incluso en ámbitos de gran preocupación para ellos, como la educación y la seguridad. A pesar de la gran desigualdad que impera en la región, el apoyo para financiar mayor redistribución con impuestos más altos también es escaso.

Hay tres posibles motivos para estas preferencias en materia de políticas: la desconfianza, la falta de información y la impaciencia. Puede que los ciudadanos no confíen unos en otros, que no confíen en el gobierno o en los funcionarios públicos. La desconfianza disminuye su interés en cualquier política que amplíe el alcance del gobierno; los ciudadanos no creen que los gobiernos seguirán las políticas estipuladas ni que sus conciudadanos se unirán a ellos y votarán en contra de los gobiernos que no cumplan sus promesas. La falta de confianza también acalla las demandas ciudadanas de políticas que requieren costos iniciales en el presente para cosechar beneficios en el futuro; los individuos sencillamente se muestran escépticos ante la posibilidad de que esos beneficios algún día se materialicen. La desconfianza ciudadana ante la posibilidad de que los gobiernos conviertan los ingresos tributarios en infraestructura que favorezca el crecimiento es una explicación posible para la caída de los gastos de capital en el total del gasto público de la región (véase el capítulo 1). Hay nueva evidencia sobre la confianza y las políticas públicas que confirma el rol que desempeña la desconfianza ciudadana en sus preferencias en materia de políticas.

¿Por qué la desconfianza está tan enraizada en la región? En un nivel amplio y agregado, los ciudadanos no se sienten representados por los partidos políticos; al carecer de grandes organizaciones que solucionen los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan para exigir que los gobiernos rindan cuentas, los ciudadanos tienen escasa confianza en el gobierno. En un nivel más local, dudan de que sus vecinos puedan trabajar juntos para demandar que el gobierno local mejore la infraestructura del barrio. Cuanto más grandes sean sus dudas, menos confianza expresarán en el gobierno.

Puede que los ciudadanos también planteen escasas demandas de políticas “buenas” porque están *desinformados* sobre qué pueden hacer los gobiernos por ellos, qué es lo que en efecto están haciendo por ellos, o bien qué prometen hacer por ellos los candidatos políticos. Si las personas

no saben qué son capaces de hacer los gobiernos, no harán las preguntas correctas. Al carecer de información sobre lo que los gobiernos hacen, los ciudadanos no tienen una manera de exigir rendición de cuentas a los funcionarios. Y si no conocen las promesas que han hecho los candidatos en el pasado, no pueden apoyar a aquel cuyas promesas coincidan más con sus preferencias, ni pedir rendición de cuentas a los políticos. Por lo tanto, la ignorancia puede introducir una brecha significativa entre los ciudadanos y los políticos, desalentando la emergencia de políticas beneficiosas. El gasto de capital es particularmente vulnerable ante este problema, puesto que sus beneficios suelen ser indirectos y demandan información. La infraestructura —puertos y carreteras, por ejemplo— producen grandes beneficios indirectos a partir de un crecimiento económico más rápido, pero es difícil incluso para los analistas, y aún más para los ciudadanos, cuantificar esos beneficios.

La información y la confianza están relacionadas. Los ciudadanos que no pueden verificar los logros de las políticas que se arrojan los gobiernos tienen menos motivos para confiar en los gobiernos que les aseguran que se seguirán las políticas estipuladas. Sin embargo, incluso a los ciudadanos plenamente informados puede preocuparles que los gobiernos no cumplan con sus compromisos en el futuro. La infraestructura es vulnerable ante la falta de información: los ciudadanos no pueden verificar fácilmente la eficiencia con que el dinero de sus impuestos se convierte en proyectos, ni los méritos técnicos de los proyectos de infraestructura que los gobiernos deciden construir. Al mismo tiempo, incluso los ciudadanos plenamente informados pueden preguntarse si en el futuro las administraciones seguirán la construcción de proyectos de infraestructura que iniciaron sus predecesores.

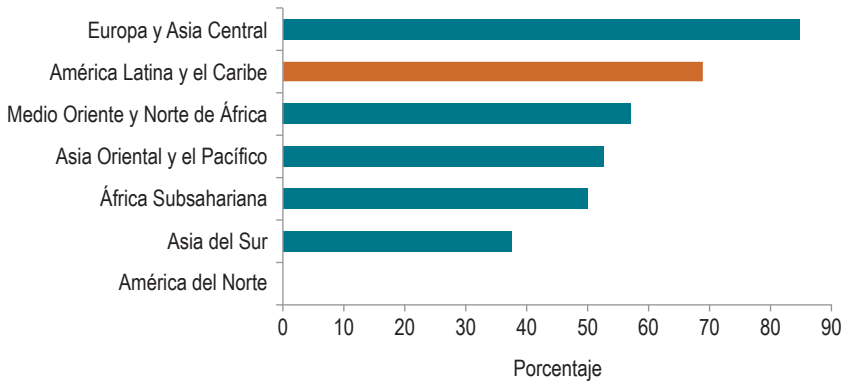
Por último, algunas personas son simplemente más pacientes que otras y asignan un mayor valor a los beneficios futuros. Si los países varían en los niveles de paciencia de sus ciudadanos, puede que también diverjan en la implementación de políticas con altos rendimientos futuros pero financiadas con gastos en el presente. Si bien la paciencia es una característica intrínseca de los individuos, las sociedades pueden verse expuestas a circunstancias externas que ponen a prueba la paciencia de todos los ciudadanos. Las personas pobres se enfrentan a importantes dificultades en el presente que pueden pesar más que sus preocupaciones acerca del futuro. En los países con un contexto económico volátil y mayores posibilidades de malos resultados, es menos probable que los ciudadanos prefieran los beneficios futuros a las recompensas actuales. La alta volatilidad exacerba el problema de la información incompleta, por lo cual a los ciudadanos les cuesta más entender las conexiones entre las inversiones actuales y los beneficios de largo plazo en el porvenir.

La política de las (malas) políticas: las instituciones

Sería esperable que los gobiernos sigan las políticas que más contribuyan a mejorar el bienestar de los ciudadanos y que estos prefieran a los políticos que prometen seguir estas políticas. Las políticas que funcionan deberían permanecer estables ante las transiciones políticas, y aquellas que no funcionan deberían reemplazarse rápidamente por otras que sí lo hagan. Las distintas áreas de gobierno deberían coordinar las políticas entre sí y velar por su cumplimiento. Desafortunadamente, la realidad a menudo no se adecúa a estas expectativas. En América Latina y el Caribe, las políticas tienden a ser inestables, a favorecer intereses estrechos y a ser ineficientes (Franco Chuaire y Scartascini, 2014). En la región se observa un sesgo sistemático contra la inversión pública (por ejemplo, en infraestructura y educación) cuyos beneficios se materializan en el futuro y son menos directos y más difíciles de apreciar.

Las instituciones políticas de América Latina —la oferta de políticas públicas— contribuyen a este sesgo. Por un lado, las instituciones electorales de la región tienden a tomar distancia de las decisiones focalizadas según criterios geográficos. Esto afecta en particular a la infraestructura, que suele generar más beneficios en algunas zonas geográficas que en otras. Por otro lado, las instituciones responsables de las políticas públicas, sobre todo las legislativas, se caracterizan por sus bajos niveles de cooperación intertemporal. Los actores políticos tienen dificultades para ponerse de acuerdo sobre políticas públicas que tienen costos a corto plazo y beneficios a largo plazo. Este problema es especialmente agudo en contextos donde el mérito de los beneficios se adjudicará a las administraciones futuras, como sucede con la mayoría de los proyectos de infraestructura y de inversión.

En comparación con países que tienen sistemas electorales mayoritarios (es decir, con distritos de un solo miembro donde el ganador se lo lleva todo), los países de representación proporcional tienden a favorecer las alianzas que comparten características demográficas más que geográficas. Los legisladores elegidos en distritos reducidos tienen incentivos para proporcionar a sus electores beneficios focalizados desde el punto de vista geográfico. La infraestructura en especial es fácil de focalizar en términos geográficos. En cambio, las transferencias son más fáciles de focalizar en grupos demográficos. Por lo tanto, en distritos proporcionales grandes, donde los partidos tienden a alinearse con intereses amplios (sindicatos, exportadores, etc.), los legisladores orientan el gasto hacia los subsidios y transferencias y lo alejan de los bienes públicos en la economía (Lizzeri y Pérsico, 2001; Scartascini y Crain, 2002).

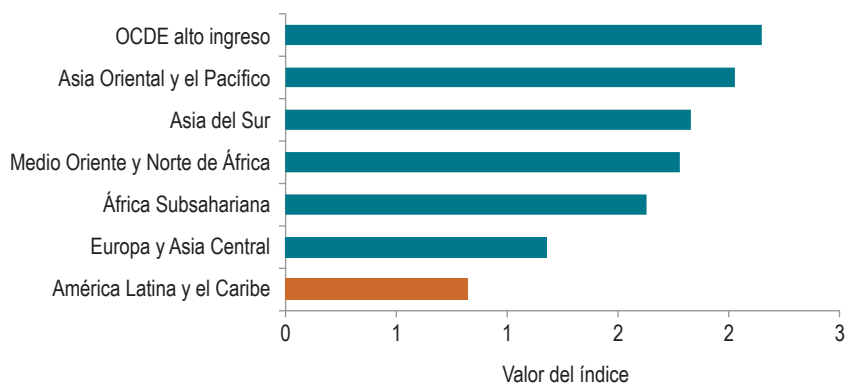
Gráfico 10.1 Países con representación proporcional, por región, 2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Database of Political Institutions 2017.

Milesi-Ferretti, Perotti y Rostagno (2002) analizan una muestra de 20 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y observan que los gastos en transferencias y el gasto total son mayores en los sistemas electorales más proporcionales.¹ En Italia, cuando el sistema electoral se volvió menos proporcional, las transferencias a las familias disminuyeron (Santolini, 2017). En una muestra de estados brasileños, se observó que cuanto más desproporcional era el sistema electoral y más pequeña la fragmentación de las asambleas estatales, más crecía la asignación de bienes públicos y más disminuía la asignación de transferencias (Lledo, 2003).

América Latina y el Caribe es particularmente destacada por tener una gran proporción de sus países con sistemas electorales proporcionales (gráfico 10.1). También es un caso atípico ya que posee una muy baja institucionalización del Congreso (gráfico 10.2), lo cual acarrea importantes implicaciones para la capacidad de los legisladores de llegar a acuerdos intertemporales. Las medidas de la institucionalización del Congreso consideran el nivel de conocimientos técnicos especializados de sus miembros, la experiencia promedio, la relevancia de los comités, la efectividad de los cuerpos legislativos y la confianza de los ciudadanos en el Congreso, entre otras medidas (Saiegh, 2010; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016). Una característica destacada de los congresos institucionalizados es que los legisladores tienden a verlos como lugares donde forjarse una carrera.

¹ Ardanaz y Scartascini (2014) muestran que las instituciones fiscales pueden cambiar este equilibrio transformando los incentivos de los responsables de las políticas públicas.

Gráfico 10.2 Grado de institucionalización del Congreso en diferentes regiones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Chuaire y Scartascini (2014).

Convertirse en político profesional exige convertirse en legislador profesional. Los legisladores profesionales invierten en sus carreras en el Congreso, participan en comités relevantes y promueven la antigüedad y la experiencia. Estas características de los congresos institucionalizados tienden a facilitar la cooperación intertemporal (Stein et al., 2005; Stein y Tommasi, 2008; Scartascini, Stein y Tommasi, 2013; Franco Chuaire y Scartascini, 2014; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016).

Los legisladores profesionales con horizontes de largo plazo se muestran más dispuestos a llegar a acuerdos de largo plazo porque pueden cosechar las recompensas políticas de proyectos que producen beneficios solo en el futuro. La institucionalización del Poder Legislativo influye en esos horizontes. Por ejemplo, en contextos de baja institucionalización, los legisladores actuales tienen razones para desconfiar que los legisladores futuros respeten los acuerdos actuales y ello reduce las inversiones potenciales. Así, las grandes inversiones en infraestructura, por ejemplo, producen grandes beneficios futuros solo en la medida en que los legisladores futuros aprueben el financiamiento para el mantenimiento. Si no lo hacen, la infraestructura se deteriora y los beneficios prometidos no se materializan.

Las políticas de largo plazo también son complejas. El gasto en infraestructura implica tomar decisiones sobre dónde construir, qué tipo de infraestructura priorizar, si debería estar a cargo de empresas privadas o públicas y si debería financiarse parcialmente con tarifas a los usuarios. Sin embargo, las instituciones legislativas a menudo no otorgan poder de toma de decisiones internas a los legisladores que son expertos, por lo cual estos tienen escasos incentivos para adquirir precisamente dichos conocimientos. Dado que para identificar políticas públicas que optimicen el bienestar

se requieren conocimientos, los sistemas que no los recompensan rebajan la calidad de las políticas, incluidas las que sustituyen beneficios reducidos en el presente por resultados más beneficiosos en el futuro.

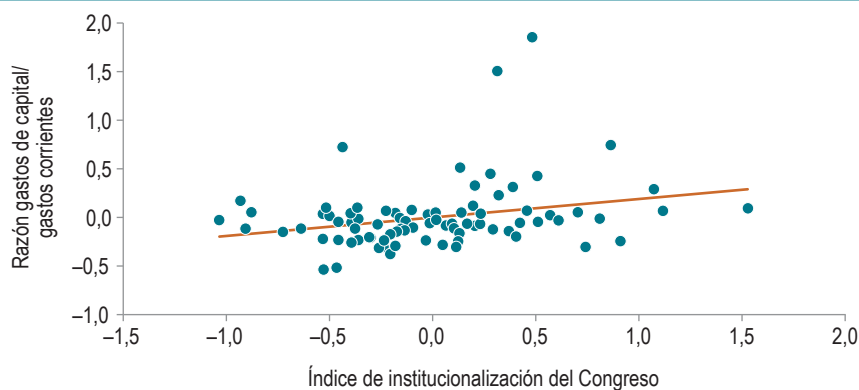
De hecho, los países con cuerpos legislativos más institucionalizados también tienden a producir mejores políticas públicas. La institucionalización legislativa genera mejor infraestructura y disminuye los subsidios distorsionadores (Scartascini y Tommasi, 2010). También está positivamente correlacionada con un menor derroche del gasto público y una mayor eficiencia del gasto en educación (Scartascini y Tommasi, 2010; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016).

Otras instituciones también revisten una gran importancia para la cooperación intertemporal entre los actores políticos. Entre ellas, los partidos políticos son especialmente relevantes. Los partidos políticos que proporcionan una carrera profesional a sus miembros, establecen los criterios de selección de los candidatos e influyen en dicha selección, que movilizan electorados independientes de los candidatos que se presentan y mantienen un programa de políticas consistente a lo largo del tiempo y con diferentes candidatos, pueden velar por el cumplimiento de los acuerdos entre los legisladores; los futuros legisladores de un partido fuerte, institucionalizado y programático no pueden desentenderse fácilmente de los acuerdos alcanzados por legisladores anteriores del mismo partido (véase Keefer, 2018). La institucionalización del Congreso está estrechamente relacionada con la organización de los partidos: en la medida en que los legisladores no tengan motivos partidarios para apoyar a las instituciones legislativas, es probable que estas sean frágiles (Diermeier, Prato y Vlaicu, 2018).

América Latina y el Caribe tiende a presentar un sesgo hacia el gasto corriente en desmedro del gasto de capital (véase el capítulo 2). Los países de la región también son particularmente débiles en términos de institucionalización, sobre todo en lo que atañe al Congreso, y tienden a elegir a sus representantes utilizando sistemas de representación proporcional. ¿Están correlacionados estos patrones?

En términos amplios, las legislaturas institucionalizadas y los partidos forman la base de las observaciones de Keefer (2007), según las cuales las democracias más jóvenes tienen menos probabilidades de proporcionar bienes públicos —como la inversión pública— que las democracias más antiguas. En cuanto a la región, hay más evidencia directa, que surge de una simple correlación. Una medida de proporcionalidad del sistema electoral es el número de legisladores por distrito legislativo. Cuantos más hay, más proporcionales son las reglas electorales. Un aumento de una desviación estándar en el grado de proporcionalidad en las elecciones legislativas se asocia con una disminución en la razón del gasto de capital/

Gráfico 10.3 Razón gastos de capital/gastos corrientes e institucionalización del Congreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Scartascini, Cruz y Keefer (2018); base de datos del WEO del FMI, e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: El gráfico describe la relación entre la razón del gasto de capital/gasto corriente y la institucionalización del Congreso, controlando por log (tamaño medio del distrito del Congreso), independencia judicial, institucionalización de los partidos, calidad burocrática, log (PIB), log (superficie del territorio) y si el sistema político es presidencial o parlamentario.

gasto corriente de alrededor de 5 puntos porcentuales, lo cual implica un monto considerable, puesto que la razón promedio del gasto de capital/gasto corriente en la región es cercana a un 22%.

El gasto de capital también va de la mano con la institucionalización del Congreso: un aumento de aproximadamente una desviación estándar de la institucionalización se asocia con un incremento en la razón cercano a 12 puntos porcentuales (véase el gráfico 10.3).²

Las instituciones no son los únicos factores determinantes del “lado de la oferta” de la elección de políticas. Los grupos de interés también desempeñan un rol destacado. Los sindicatos fuertes, los grupos organizados de la clase media o los desempleados pueden contribuir a inclinar la balanza de la composición del gasto hacia un aumento del gasto corriente. Por otro lado, los actores empresariales fuertes, sobre todo en el sector de la construcción, pueden inclinar las decisiones más hacia el gasto en infraestructura. Sin embargo, no hay datos para analizar si el poder relativo de estos grupos de interés es sistemáticamente diferente en los países de América Latina y el Caribe que exhiben una preferencia desmedida por el gasto corriente en relación con el gasto de capital.

² Cabe señalar que Palanza, Scartascini y Tommasi (2016) observan que la representación proporcional está correlacionada negativamente con la institucionalización. Como tal, la opción institucional parece tener un doble efecto en las decisiones de gasto, a través de los incentivos para la reelección y de los incentivos para construir un Congreso fuerte.

De la misma manera, puede que los ciudadanos tengan más dificultades para identificar las líneas de responsabilidad de ciertas políticas públicas (por ejemplo, infraestructura y gasto de capital) que de otras. Este puede ser el caso sobre todo cuando se encuentran en países con gobiernos de coalición o sistemas federales de gobierno. Sin embargo, una vez más, la evidencia sistemática sobre estos temas es escasa y resulta difícil mostrar que los países de América Latina y el Caribe son casos atípicos con respecto a líneas borrosas de rendición de cuentas.

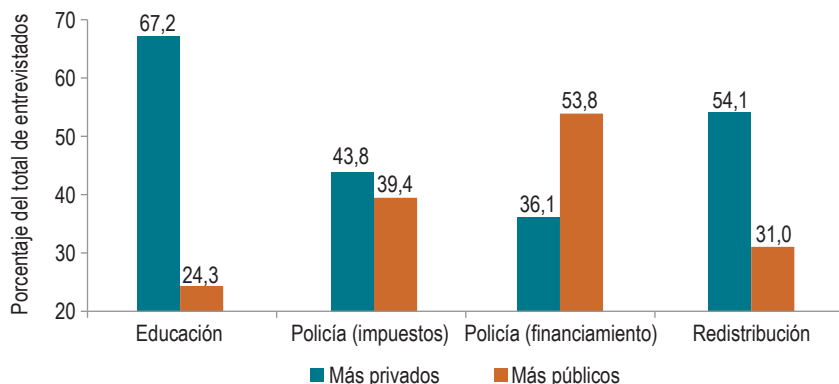
El lado de la demanda: las preferencias de los ciudadanos en materia de políticas

Si bien es convincente, la explicación del “lado de la oferta” o institucional es incompleta. Los países de otras regiones con instituciones similares no muestran la misma disfunción de las políticas que los países de América Latina. Al mismo tiempo, las instituciones convierten las preferencias de los ciudadanos en políticas públicas, pero las preferencias de los votantes y la relación entre votantes y políticos pueden variar en diferentes países con instituciones idénticas. Si los votantes no demandan bienes públicos e inversiones con beneficios futuros, esas políticas se aplicarán menos, al margen de las disposiciones institucionales del país. Si los votantes no confían o no tienen ninguna información sobre qué hacen los políticos, preferirán políticas que no les exijan tener fe en las promesas de los políticos. Por lo tanto, puede que los políticos se inclinen por políticas que mejoren menos el bienestar, no solo a causa de las instituciones sino también porque los ciudadanos toleran, o incluso se manifiestan a favor de esas políticas.

De hecho, las encuestas regionales sugieren que la falta de inversión puede ser totalmente congruente con las preferencias de los ciudadanos. Una de esas encuestas, llevada a cabo en 2017 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) (la encuesta BID-LAPOP), recoge las preferencias en materia de políticas de 5.800 participantes de siete países: Chile, Colombia, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay. Las preguntas se centran en el financiamiento de la educación, la policía y la redistribución a favor de los pobres.³ Los resultados indican falta de apoyo para un mayor financiamiento orientado a dichas finalidades (véase el gráfico 10.4).

³ Un tema clave al evaluar las preferencias de las políticas con precisión es si los encuestados entienden que las opciones de políticas requieren concesiones. La encuesta explicitó con claridad cuáles eran las concesiones presentando a los entrevistados viñetas que les daban a escoger entre dos opciones de políticas mutuamente

Gráfico 10.4 Preferencias a favor (en contra) de los bienes públicos en América Latina, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Los entrevistados indiferentes acerca de las opciones de políticas no se muestran en el gráfico. La opción “más privados” significa impuestos más bajos para mayor gasto del sector privado (educación y policía) o para un crecimiento económico más rápido (redistribución), mientras que la opción “más públicos” implica impuestos más altos para financiar una mayor provisión de servicios públicos (educación y policía) o una mayor redistribución.

Del gráfico 10.4 emergen tres mensajes clave. En primer lugar, los latinoamericanos se oponen a tener impuestos más altos para financiar un mayor gasto en educación y redistribución, aunque los niveles de ambos en la región son inferiores a los de otros países con niveles similares o superiores de ingreso per cápita. Asimismo, se muestran esencialmente indiferentes —ni a favor ni en contra— ante el aumento de impuestos para financiar a la policía.

En segundo lugar, entre estas opciones de políticas, los beneficios de la educación son los que tardan más tiempo en materializarse. La resistencia a tener impuestos más altos para financiar el gasto en educación es significativamente mayor que la resistencia ante los impuestos para la policía y la redistribución. Esto es relevante para la pregunta central respecto de la tasa de gasto corriente versus gasto de capital en la región. Nótese que la educación es similar al gasto de capital en el sentido de que los beneficios de este tipo de gasto solo se materializan en el futuro. ¿Podría esto indicar un problema de confianza para implementar políticas de largo plazo?

excluyentes. Por ejemplo, una pregunta era: “El gobierno tiene dos opciones para combatir la inseguridad. La opción A consiste en asignar más recursos a la policía para que puedan desempeñarse mejor en la lucha contra el crimen en toda la ciudad. La opción B consiste en dar subsidios a los ciudadanos y vecinos para que luchen contra el crimen contratando seguridad privada e instalando cámaras de seguridad en sus calles. ¿Qué opción prefiere?”.

En tercer lugar, el hecho de si los recursos provienen de los impuestos o tienen otro origen marca una diferencia. A los encuestados se les hicieron preguntas sobre dos escenarios: en un caso se indicaba que el financiamiento provenía explícitamente de impuestos más elevados, mientras que en el otro la fuente era ambigua. El apoyo a la segunda opción (más policía financiada de manera ambigua) fue mucho mayor que el apoyo a la primera (más policía financiada con impuestos más altos). Al igual que en el resto del mundo, los latinoamericanos se sienten atraídos por la promesa de mayores beneficios con escaso o nulo costo.

Estas conclusiones también plantean dudas sobre los resultados de la encuesta, que dicen capturar las preferencias de los ciudadanos en materia de políticas sin haberles pedido jamás que sopesaran los *trade-offs* de dichas preferencias. Por ejemplo, numerosas encuestas de América Latina han solicitado a los encuestados que describan sus preferencias en relación con la participación del Estado en la economía y la provisión de servicios públicos. Cuando se les pregunta por estos temas de manera general, expresan significativamente más apoyo a la expansión del rol público. Sin embargo, estas preguntas no solo son amplias sino que además omiten solicitar a los encuestados que sopesen los *trade-offs*. Una vez que a los participantes se les obliga a explicar la necesidad de hacer concesiones (por ejemplo, impuestos más altos para financiar más gobierno), el entusiasmo por un gobierno más grande parece disminuir significativamente.

Idealmente, la información directa sobre las preferencias de los ciudadanos en cuanto al gasto en infraestructura también debería estar disponible. Sin embargo, resulta difícil de recopilar. En primer lugar, la infraestructura abarca una diversidad de servicios, con diferentes distribuciones de las preferencias de los ciudadanos. Por ejemplo, la mayoría de los hogares tiene acceso regular a agua potable, pero algunos no. En ciertos hogares las personas dependen del transporte público o viajan largas distancias, y en otros no. En segundo lugar, los servicios de infraestructura se diferencian entre los que proporcionan beneficios directos e indirectos. Por ejemplo, los puertos, las carreteras, las vías férreas y las redes medulares de Internet benefician a los hogares de forma indirecta con bienes más baratos y un crecimiento económico más rápido. En tercer lugar, numerosos servicios de infraestructura tienen impacto localizado geográficamente y favorecen solo a algunos pocos. Por lo tanto, los ciudadanos pueden expresar escasa preferencia por el gasto en infraestructura sencillamente porque no están seguros del destino de ese gasto. Las políticas de educación, de lucha contra el delito y de redistribución están menos sujetas a estas dificultades, pero varían entre ellas en dimensiones

intertemporales y otras dimensiones relevantes, lo cual pone de relieve otras distorsiones de las políticas públicas que dificultan la planificación de largo plazo.

La confianza en América Latina y el Caribe: un bien escaso

Uno de los factores que puede contribuir al sesgo contra el gasto de capital y contra el alza de los impuestos para policía, educación y redistribución es la falta de confianza de los ciudadanos en el gobierno y en los actores políticos. Hay abundantes trabajos de investigación que han analizado la competencia electoral entre candidatos cuando los votantes creen que hay una buena posibilidad de que los políticos no cumplan sus promesas, y se ha llegado a la conclusión de que esto reduce los incentivos para proporcionar servicios que beneficien a todos (es decir, los bienes públicos), y aumenta la búsqueda de rentas (Persson y Tabellini, 2000; Keefer y Vlaicu, 2008); incluso incrementa la compra de votos por parte de los políticos (Keefer y Vlaicu, 2017). Dado que es posible que en las democracias más jóvenes los políticos tengan más dificultades para construir confianza entre los votantes, puede que sus políticas difieran notoriamente de aquellas de las democracias más establecidas. Con frecuencia, se caracterizarán por menos inversión pública y fluctuaciones más grandes del gasto público durante los años en que hay elecciones (Keefer, 2007).

La desconfianza hacia el gobierno y hacia otros ciudadanos también puede reducir el apoyo a la redistribución a favor de los pobres. El principal reto de la redistribución es que los beneficios se focalicen de manera adecuada. Sin embargo, incluso ante una gran desigualdad, puede que los ciudadanos no secunden políticas redistributivas si no confían en que el gobierno realice una focalización precisa. Este puede ser uno de los motivos por los que las personas en condiciones relativamente más acomodadas tienden a no aprobar las transferencias a los pobres, mientras que favorecen otros tipos de redistribución (Machado, 2012).

La falta de confianza en los conciudadanos también influye en las preferencias de políticas. Los beneficios de numerosas políticas públicas, como la educación o la redistribución, dependen del comportamiento de los hogares a los que están destinadas. Las políticas educativas, por ejemplo, tienen como objetivo aumentar el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, es bien sabido que la efectividad de la escolarización para el aprendizaje también depende de la colaboración familiar en el proceso educativo. Una menor confianza puede minar la convicción de que

los hogares favorecidos llevarán a cabo el esfuerzo complementario clave para el aprendizaje de los alumnos. La escasa confianza en los demás se traduce entonces en un menor apoyo al gasto en educación. De la misma manera, si las personas están convencidas de que se postularán ciudadanos no elegibles y que recibirán los beneficios mencionados, es menos probable que apoyen los programas a favor de la redistribución.

La evidencia de la encuesta Barómetro de las Américas 2017, que abarca todos los países de América Latina y el Caribe, y de BID-LAPOP, realizada en siete países, señala que hay un déficit de confianza en la región. La encuesta del Barómetro, emprendida también por LAPOP, es una de las encuestas de opinión pública más exhaustivas de la región. Recopila respuestas de una muestra representativa a nivel nacional de todos los países de América Latina y el Caribe.

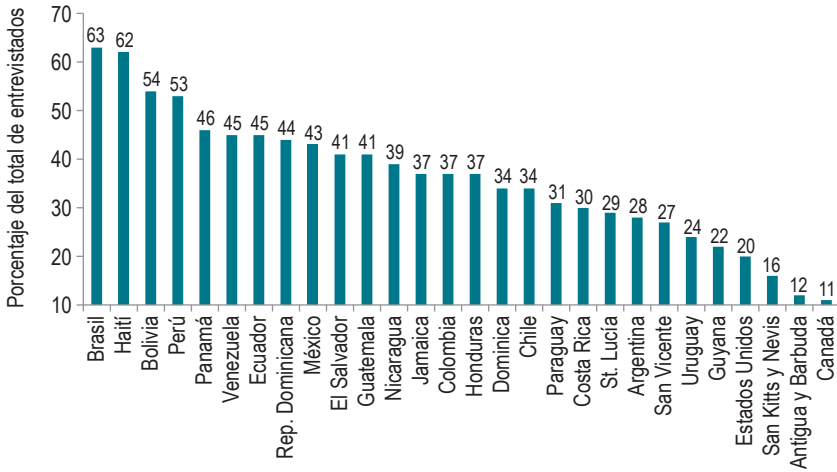
En 2017, como en años anteriores, a los participantes se les preguntó si pensaban que las personas de su comunidad eran muy confiables, algo confiables, poco confiables o nada confiables. El 38% indicó que eran poco o nada confiables, y las cifras oscilaron entre el 63% en Brasil o el 62% en Haití y el 24% en Uruguay (gráfico 10.5).

Los encuestados también respondieron preguntas acerca de la fiabilidad del presidente, el Poder Legislativo y los partidos políticos. Los gráficos 10.6 a 10.8 demuestran los niveles de confianza en los actores políticos en toda la región. En la mayoría de los países, una tercera parte o más de los encuestados declararon no confiar en estos actores.

Los indicadores de confianza anteriores provienen de una encuesta focalizada únicamente en la región y no permiten comparaciones con el resto del mundo. Por otro lado, la Encuesta Mundial de Valores de 2005-07 sugiere que los encuestados en América Latina confían significativamente menos que los del resto del mundo, y es más probable que declaren que no pueden fiarse de las personas. Más específicamente, el gráfico 10.9 muestra que, en contraste con los países de la OCDE, los latinoamericanos confían menos en los demás.

En la encuesta BID-LAPOP de 2017 también se incluía la pregunta sobre la confianza general (si las personas son en general muy confiables, algo confiables, poco confiables o nada confiables), junto con una pregunta paralela sobre los miembros de la familia. Asimismo, también había una batería ampliada de preguntas diseñadas para obtener evaluaciones más precisas de los problemas de confianza. Así, la encuesta sondeaba las expectativas de los participantes en relación con el comportamiento de los políticos y los funcionarios públicos, las personas en general y los miembros de su familia. ¿Pensaban los encuestados que los miembros de estos diferentes grupos cumplían sus promesas? ¿Obedecían las leyes?

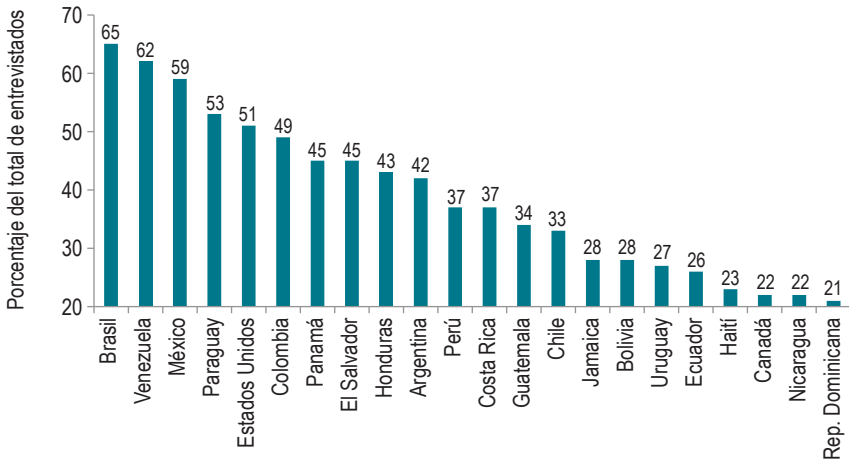
Gráfico 10.5 Confianza en las personas de su comunidad, 2016 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Nota: Los valores abarcan una escala de 1 a 4, donde 1 es nada confiable y 4 es muy confiable. La baja confianza abarca las opciones 1 o 2.

Gráfico 10.6 Baja confianza en el presidente, 2016 y 2017

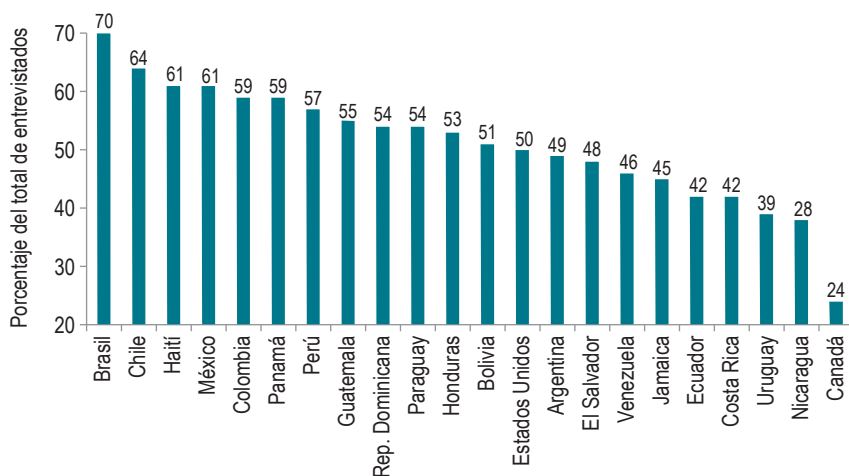


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Nota: Las respuestas se tabulan en una escala de 1 a 7, donde 1 es ninguna confianza y 7 es mucha confianza. La baja confianza abarca las opciones 1 o 2.

También se indagaba acerca de las expectativas de los participantes en cuanto a los objetivos de políticas. Por un lado, si los gobiernos subían los impuestos con la intención declarada de redistribuir los ingresos a favor de

Gráfico 10.7 Baja confianza en los partidos políticos, 2016 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Nota: Las respuestas se tabulan en una escala de 1 a 7, donde 1 es ninguna confianza y 7 es mucha confianza. La baja confianza abarca las opciones 1 o 2.

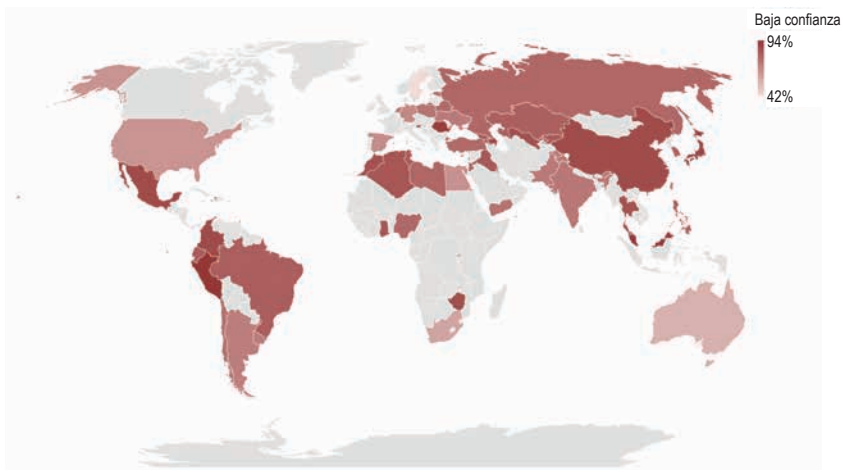
Gráfico 10.8 Baja confianza en el Congreso, 2016 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Nota: Las respuestas se tabulan en una escala de 1 a 7, donde 1 es ninguna confianza y 7 es mucha confianza. La baja confianza abarca las opciones 1 o 2.

Gráfico 10.9 ¿Cuánto confía en las personas que acaba de conocer?



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la Encuesta Mundial de Valores 2010-14.

los pobres, ¿pensaban los encuestados que los ingresos realmente llegarían a los pobres? Y si los gobiernos aumentaban el precio del agua para el mantenimiento de las cañerías, ¿consideraban que esto último realmente se llevaría a cabo?

Los resultados arrojan bajas expectativas en todas las dimensiones (véase el gráfico 10.10). Los siete países presentan resultados similares a los de LAPOP para toda la región. Como es natural, los participantes creen que los miembros de su familia son bastante más confiables que las personas en general. Y si bien expresan más confianza en la familia que en los demás, no dejan entrever mucha más confianza en los demás ciudadanos que en los políticos y funcionarios públicos.

Como es natural, los encuestados tienden a creer que los miembros de su familia cumplirán sus promesas y obedecerán las leyes hasta cierto punto. Por ejemplo, el 30% de los participantes considera que los miembros de su familia son muy confiables, pero piensa que en el mejor de los casos es solo más o menos habitual que cumplan sus promesas u obedezcan las leyes.

En el caso de los actores del Estado, estas medidas son bajas (cerca de 2 para una medida de confianza que puede llegar a 4). Los encuestados de los siete países creen que no es muy habitual que los políticos o funcionarios públicos cumplan sus promesas ni que los políticos obedezcan las leyes. Tienen escasa confianza en que los funcionarios públicos cumplirán las leyes. Este pesimismo se extiende a compromisos específicos de

Gráfico 10.10 Cumplir las promesas, obedecer las leyes: respuestas de siete países de América Latina y el Caribe, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Notas: Los valores se tabulan en una escala de 1 a 4, donde 1 es falta de confianza y 4 una gran confianza. “Confianza general” significa tener confianza en la gente en general (desde nada confiable hasta muy confiable). “Confianza familia” implica confiar en los miembros de la familia (desde nada confiable hasta muy confiable). “Promesas (familia)” indica el cumplimiento de una promesa por parte de los miembros de la familia (desde nada común hasta muy común). “Ley (familia)” implica el cumplimiento de la ley por parte de los miembros de la familia (desde nada común hasta muy común). “Promesas (políticos)” indica el cumplimiento de una promesa por parte de los políticos (desde nada común hasta muy común). “Ley (políticos)” implica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos (desde nada común hasta muy común). “Promesas (funcionarios)” señala el cumplimiento de una promesa por parte de los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Ley (funcionarios)” implica el cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Impuestos van a los pobres” señala la creencia de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyen en efecto a los pobres. “Uso de precios más altos” implica la creencia de que el gobierno usará los ingresos provenientes de precios más altos del agua para reponer la infraestructura sanitaria.

las políticas públicas. El 75% de los encuestados considera que hay escasa o nula probabilidad de que los ingresos tributarios recaudados específicamente con el fin de redistribuir a favor de los pobres lleguen, en efecto, a los pobres. Tampoco confían en que si los precios del agua aumentan para financiar el mantenimiento de la infraestructura, dicho mantenimiento se llevará en verdad a cabo.

Como se demuestra en las secciones siguientes, la falta de confianza tiene todo que ver con las preferencias de los encuestados en materia de políticas: los encuestados que piensan que los representantes del gobierno (políticos o funcionarios públicos) no cumplirán sus promesas o no obedecerán las leyes, tienen muchas menos probabilidades de preferir políticas

que impliquen ampliar el rol del gobierno en educación, policía o redistribución del ingreso.

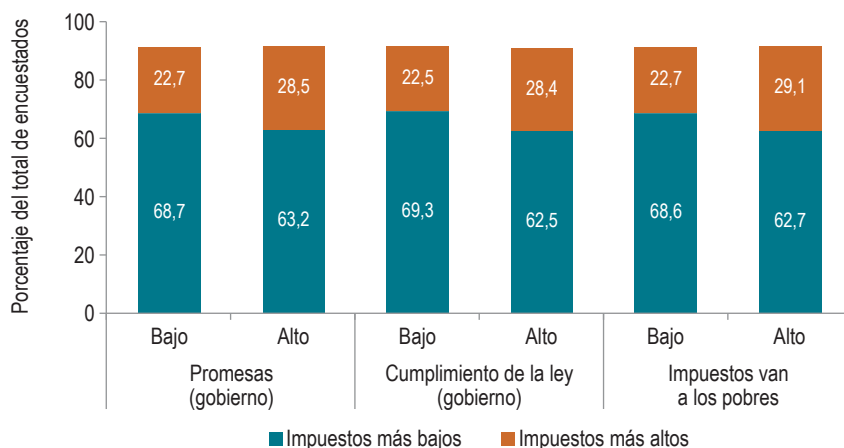
Confianza y financiamiento de la educación

El gasto en educación es un problema permanente en América Latina. A pesar de que ha aumentado significativamente, todavía es bajo en comparación con países ajenos a la región. A los participantes de la encuesta BID-LAPOP se les preguntó si preferían aumentar los impuestos para subir el gasto en educación o bajar los impuestos para permitir que los hogares gastaran más en educación privada. En ninguno de los países los encuestados expresaron una inclinación importante a la suba de impuestos con el fin de apoyar la educación. El respaldo fue particularmente bajo en México (donde hay conflictos políticos considerables y a veces violentos en torno al problema en este campo) y en Uruguay (donde los impuestos ya son elevados). Los hogares más ricos expresaron un mayor respaldo a los impuestos para la educación; las mujeres y los participantes de mayor edad expresaron menos apoyo.

La confianza también debería desempeñar un rol significativo en las preferencias de las personas en relación con la política de gasto en educación. Si las personas no creen que los actores que participan en la educación pública de los niños utilizarán los recursos adicionales para mejorar el aprendizaje, su apoyo para incrementar el gasto debería ser menor. El apoyo a favor de un mayor gasto público también podría disminuir si las personas consideran que las familias se aprovecharán del incremento del gasto público para reducir sus propias inversiones de tiempo y dinero en la educación de sus hijos. La educación es un proceso de largo plazo, de manera que si las personas creen que el compromiso del gobierno en este campo es débil y que los actores públicos pueden reducir los insumos para la educación en el futuro, una vez más tienen más probabilidades de resistirse a los aumentos del gasto en educación.

En realidad, en todas las medidas de la confianza, los encuestados que menos confían prefieren impuestos más bajos y menor gasto en educación pública (gráfico 10.11).⁴ Por ejemplo, los participantes que más creen que

⁴ Estas asociaciones son sumamente significativas y surgen después de controlar por muchos otros factores que pueden explicar simultáneamente la menor confianza y las preferencias a favor de un gobierno más pequeño: efectos de país; sexo y edad de los encuestados; estatus laboral del encuestado y fuentes de ingresos, incluido si el hogar recibe ayudas públicas; ingreso y activos del hogar; calidad de la infraestructura en torno a la residencia; número de hijos que habitan en la vivienda; seguro de

Gráfico 10.11 Preferencias para el financiamiento de la educación y confianza

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Los encuestados eligieron entre mayores impuestos para impulsar el gasto en educación o menores impuestos para permitir que los hogares gasten más en educación privada. Los porcentajes ausentes corresponden a los encuestados que se mostraron indiferentes ante ambas opciones. “Promesas (gobierno)” implica el cumplimiento de promesas por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Cumplimiento de la ley (gobierno)” indica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Impuestos van a los pobres” señala la probabilidad de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyan en efecto a los pobres.

los políticos y los funcionarios públicos cumplirán sus promesas u obedecerán las leyes tienen significativamente más probabilidades de apoyar mayores impuestos para educación. Entre aquellos que expresan menos confianza, según estas dos medidas, el apoyo a los impuestos más altos para la educación es cerca de un 6% menos que entre aquellos que expresan una mayor confianza. Una vez más, cuando la confianza es reducida, el sesgo se produce en contra de las políticas que prometen beneficios en el futuro.

Al preguntar a los encuestados si creen que los gobiernos cumplirán lo prometido, los resultados son aun más crudos. Por ejemplo, si los gobiernos suben los impuestos para financiar las transferencias a los pobres, ¿consideran los participantes que el dinero llegará a los pobres? Entre aquellos que piensan que esto es muy probable, el 32% prefiere impuestos más altos para la educación, en comparación con solo el 19% de aquellos para quienes esto es muy poco probable.

salud y cobertura jubilatoria; paciencia del encuestado (derivada de su valoración de más versus menos beneficios distantes); y evaluación del entrevistador de los conocimientos políticos del encuestado.

¿Es posible que los efectos de la confianza sean impulsados únicamente por los encuestados que estiman que la educación es un problema importante? La encuesta BID-LAPOP preguntó por los problemas más urgentes a los que se enfrentaba el gobierno. El 13% respondió que la educación era uno de los tres problemas más importantes. Sin embargo, al controlar por si los encuestados piensan que la educación, o la corrupción, el mal gobierno en general, el delito, la infraestructura, la pobreza y la desigualdad o la vivienda son los problemas más graves a los que se enfrenta el gobierno, los resultados sobre la confianza persisten, o incluso son más marcados. La encuesta BID-LAPOP también preguntaba a los encuestados qué partido político preferían. Y aun controlando por las tendencias partidarias, la confianza en el gobierno sigue siendo un factor determinante clave de las preferencias a favor del gasto en educación.

Estas conclusiones suscitan dos preguntas. En primer lugar, ¿reflejan realmente los efectos de la confianza en el gobierno o en otras personas, o más bien ocurre que las personas que se pronuncian contra los impuestos para la educación también se inclinan a responder negativamente a todas las preguntas relacionadas con la confianza? Una manera de dar cuenta de esta posibilidad es ver si los resultados persisten después de controlar por la evaluación que los encuestados hacen de la confiabilidad de la familia. Sin embargo, de hecho, los resultados se fortalecen: controlar por si los participantes piensan que los miembros de la familia cumplen sus promesas, obedecen las leyes o son fiables *fortalece* la asociación de las medidas correspondientes del gobierno con las preferencias a favor de los impuestos para la educación. Aun así, queda la posibilidad de que aquellos que se manifiestan en contra de la provisión pública de servicios permitan que esa oposición influya en su respuesta a las preguntas sobre la confianza; dado que se oponen a que el gobierno amplíe su rol, responden que los funcionarios públicos no cumplen sus promesas.

La segunda pregunta clave se refiere a cuál de estos tipos de confianza realmente importa. ¿Dónde deberían empezar a construir confianza los responsables de las políticas públicas? Un análisis más minucioso que evalúe al mismo tiempo la asociación de las preferencias a favor de los impuestos para la educación con las cuatro variables de la confianza (si los funcionarios públicos cumplen sus promesas u obedecen las leyes, si los ingresos recaudados para los pobres llegan a los pobres y si las personas son en general confiables) puede contribuir a aclarar este aspecto.

Hay dos medidas de la confianza que destacan: si lo recaudado para los pobres llega a los pobres y si las personas son, en general, confiables. Aumentar la confianza mutua de las personas no es un objetivo para

el cual existan recetas de políticas ya establecidas. Sin embargo, la otra medida de confianza, si las personas creen que los ingresos recaudados para los pobres llegan a los pobres, es la que más impacto tiene en las preferencias en materia de políticas y es más susceptible de ser objeto de una intervención por parte de los responsables de las políticas. Si las personas dudan de que las políticas públicas tengan sus efectos deseados —y en América Latina y el Caribe ese escepticismo es grande—, los gobiernos pueden responder asegurando que lo contrario es verdad, y comunicando decididamente a los ciudadanos la evidencia objetiva que prueba esta afirmación.

Confianza y financiamiento de la policía

Existen patrones similares en la relación entre la confianza y el financiamiento para la vigilancia policial y la confianza y el financiamiento de la educación. La encuesta Barómetro de 2017 indagó acerca del nivel de confianza en el Congreso y en el gobierno. También pidió a los participantes que pensarán en dos opciones de políticas mutuamente excluyentes: transferir más recursos a la policía o, en su lugar, transferir más recursos a los hogares para que puedan realizar inversiones privadas en su propia seguridad. Aquellos que indicaron de altos niveles de confianza también expresaron un apoyo mucho más elevado a favor de más policía en lugar de mayores transferencias a los hogares para que financiaran su propia seguridad. Esta conclusión es clave; cuando hay poca confianza en el gobierno, las personas prefieren las transferencias en lugar de que el gobierno invierta por ellas. La encuesta de la ronda anual del Latinobarómetro (2017) arrojó los mismos resultados. Una vez más, aquellos que confiaban en el Congreso, los partidos y el gobierno tenían más probabilidades de apoyar el financiamiento público de la policía en lugar de que se destine dinero a la seguridad privada.

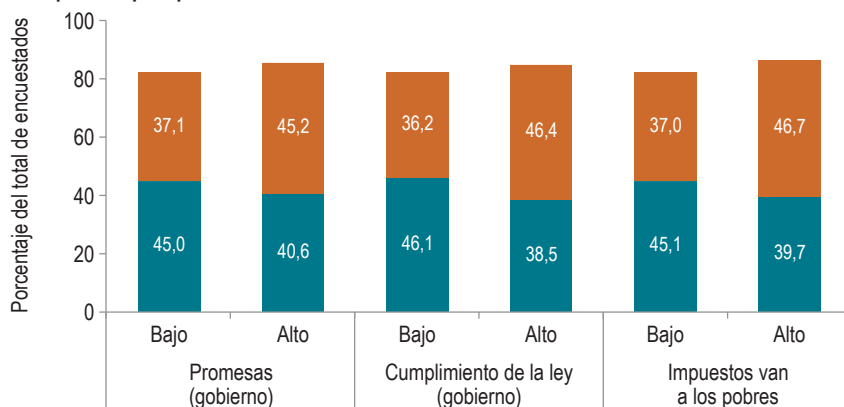
La encuesta BID-LAPOP también pidió que los participantes eligieran entre transferir recursos a los hogares o a la policía. Sin embargo, añadió un giro a esta pregunta, de acuerdo con el cual se solicitaba escoger entre dos políticas: más impuestos para proporcionar más recursos a la policía o menos impuestos para permitir que los hogares se encargasen de su propia seguridad. En los siete países, si a los participantes se les dice que un determinado presupuesto debe distribuirse entre policía o subsidios para seguridad privada de los hogares, prefieren que vaya a la policía, un sentimiento que es significativamente más fuerte en Panamá y Uruguay, y significativamente menor en Colombia. Sin embargo, cuando se les dice que un mayor presupuesto para la

policia se financiará con impuestos más altos, el apoyo al financiamiento de la policía disminuye, con caídas más acusadas en Uruguay, México y Panamá (gráfico 10.12).

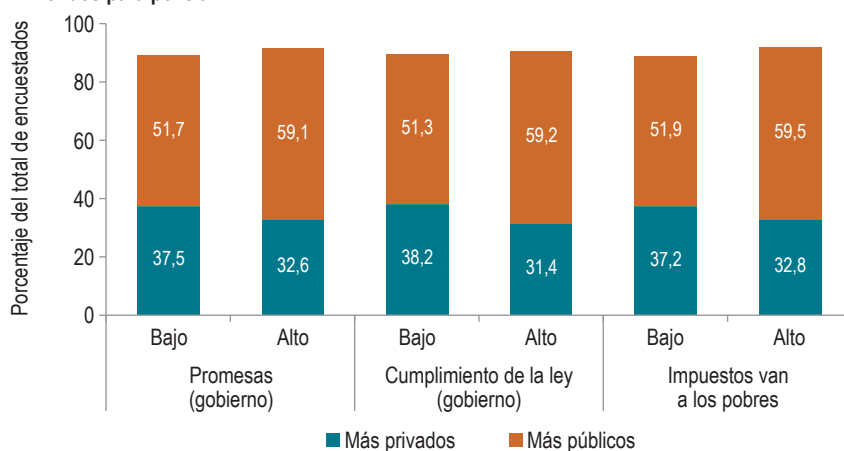
En las dos preguntas sobre la policía de la encuesta BID-LAPOP, pero sobre todo en la pregunta sobre este ítem que estipulaba un aumento de

Gráfico 10.12 Preferencias para el financiamiento de la policía y confianza, 2017

A. Impuestos para policía



B. Fondos para policía



■ Más privados ■ Más públicos

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Las opciones disponibles abarcan la preferencia por más impuestos para gasto público, o menos impuestos y mayor gasto privado para mejorar los resultados de seguridad (a través de la policía). Los porcentajes ausentes corresponden a los encuestados que se mostraron indiferentes ante ambas opciones. "Promesas (gobierno)" implica el cumplimiento de promesas por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). "Cumplimiento de la ley (gobierno)" indica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). "Impuestos van a los pobres" señala la probabilidad de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyan en efecto a los pobres.

los impuestos, los resultados fueron iguales a los de educación. Los participantes que consideran que los gobiernos cumplirán sus promesas y obedecerán las leyes, y que creen que los ingresos recaudados para financiar las transferencias a los pobres llegarán a los pobres, tienen muchas más probabilidades de preferir un aumento del financiamiento para la policía, esté o no explícitamente costada por los impuestos. Al contrario de la educación, el efecto de la confianza generalizada es más débil: está significativamente asociado con un apoyo a favor de un mayor financiamiento de la policía, pero no cuando se paga con un aumento de los impuestos.

Las características básicas de las políticas de policía y educación sugieren la importancia que debería atribuirse a las sutiles diferencias entre las preguntas sobre la confianza. La educación pública en América Latina se orienta de forma desproporcionada a mejorar el aprendizaje de los niños de los hogares pobres y de clase media baja. Por lo tanto, parece razonable que la confianza de las personas en general, así como la confianza en que los ingresos recaudados para los pobres lleguen a los pobres, sean los factores determinantes de la confianza más destacados de las preferencias en materia del gasto en educación.

Por otro lado, el objetivo de aumentar el gasto en policía es mejorar el cumplimiento de la ley. Por lo tanto, al contrario de la educación, es probable que las ideas de los ciudadanos sobre si los funcionarios públicos obedecen las leyes sean cruciales para que confíen en el valor de un incremento del gasto en vigilancia policial. Los datos revelan precisamente esta sensibilidad. Cuando un aumento para la vigilancia policial se financia a través del alza de impuestos, como en la pregunta sobre la política educativa, aquellos que creen que los fondos recaudados para los pobres llegan a los pobres y que confían en las personas, en general, tienen más probabilidades —una vez más— de apoyar una suba de los impuestos para financiar presupuestos más grandes para la policía. Además, y al contrario del gasto en educación, quienes consideran que los funcionarios públicos obedecen las leyes también tienen más probabilidades de secundar impuestos más altos para destinarlos a la policía.⁵

La encuesta BID-LAPOP también aborda los temas de transparencia, corrupción y preferencias por los programas públicos. Aquellos que experimentaron la corrupción policial —el 12% de los encuestados en las siete

⁵ Cuando se quitan los impuestos de la ecuación, ni la confianza generalizada ni la idea de que los pobres reciben lo recaudado para ellos están significativamente asociadas con el apoyo a un aumento del financiamiento de la policía. En cambio, una vez más, importa más si los encuestados creen que los funcionarios públicos obedecen las leyes y, en menor medida, si creen que los funcionarios públicos cumplen sus promesas.

muestras representativas a nivel nacional— mostraron significativamente menos probabilidades de apoyar ya sea la transferencia de recursos para la policía o el aumento de impuestos para financiar mayores presupuestos con ese fin.

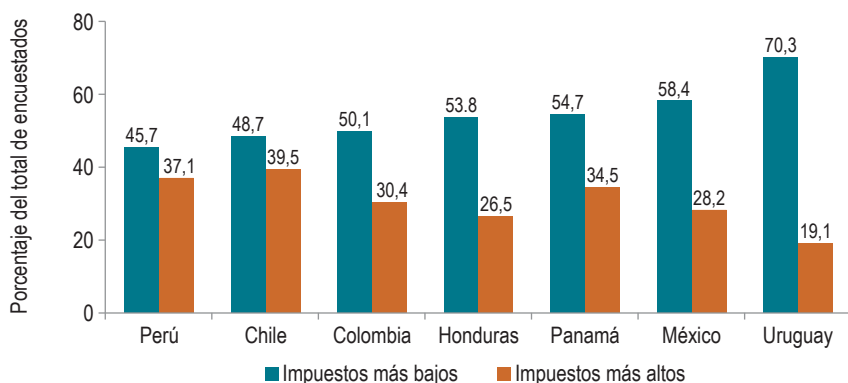
Una vez más, la implicación clave para las políticas que surge del análisis de la confianza de los ciudadanos y las preferencias a favor del financiamiento público es que los gobiernos deben comunicar con mayor claridad y con convicción que el gasto que emprenden alcanzará los objetivos prometidos. Sin embargo, en el caso de la vigilancia policial, hay que formular una advertencia clave: allí donde los ciudadanos creen que los políticos y los propios funcionarios públicos están por encima de la ley, son reacios a apoyar el gasto público para la policía aunque crean que este gasto podría ser deseable.

Confianza y redistribución

Una de las funciones centrales del gobierno consiste en proporcionar servicios públicos, sobre todo aquellos que es probable que los mercados privados no provean de forma adecuada, como la vigilancia policial. Otra función consiste en adoptar políticas que reflejen las demandas sociales de equidad. Estas varían de un país a otro (véase Alesina y Angelotos, 2005; Alesina y Giuliano, 2011). La evidencia de las encuestas indica un escaso apoyo a favor de la redistribución en América Latina. ¿Por qué? Una explicación reside en la falta de confianza: los ciudadanos de la región que no confían en el gobierno tienen muchas menos probabilidades de apoyar un alza de impuestos a favor de la redistribución.

La encuesta BID-LAPOP les pide a los participantes que elijan entre aumentar los impuestos para redistribuir a los pobres o bajarlos para estimular la creación de empleo.⁶ En los siete países el 54% prefiere impuestos más bajos y el 31% prefiere impuestos más altos. Los encuestados de Uruguay, donde los impuestos redistributivos son más altos, se mostraron mucho menos a favor de las opciones más redistributivas que los de otros países; en cambio, en Panamá, Colombia, Perú y Chile se declararon significativamente más a favor. Aun así, incluso en estos últimos cuatro países, el encuestado medio se manifestó indiferente entre más impuestos para financiar más redistribución y menos impuestos. Si bien los hogares más

⁶ A partir de datos de la encuesta de Japón, Yamamura (2014) observa que las personas tienen más probabilidades de apoyar la redistribución del ingreso cuando hay gran confianza en el gobierno y en su barrio. La pregunta de la encuesta no aclaraba que la redistribución requeriría impuestos más altos.

Gráfico 10.13 Preferencias a favor de impuestos redistributivos, 2017

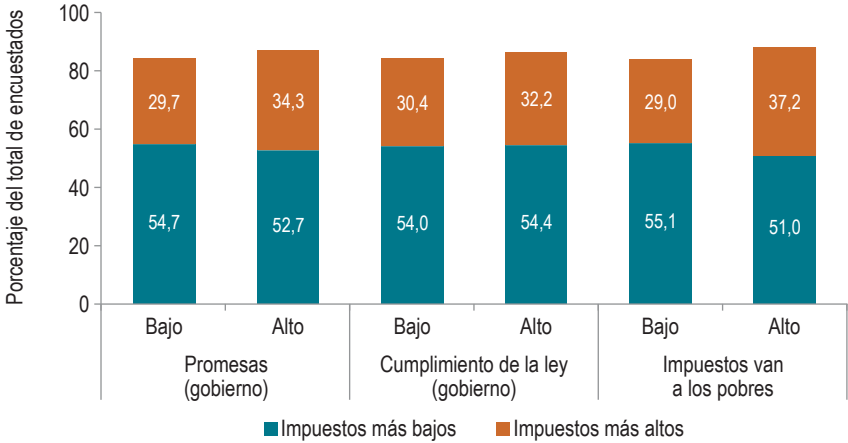
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Las opciones disponibles abarcan la preferencia por impuestos más altos para financiar la redistribución o impuestos más bajos para estimular la creación de empleo. La porción faltante de respuestas corresponde a los encuestados que se mostraron indiferentes a las dos opciones.

ricos o aquellos con ingresos más elevados tendieron a apoyar la suba de impuestos para la educación o la policía, en cambio se opusieron a los impuestos para pagar por la redistribución. Los encuestados de mayor edad también exhibieron muchas menos probabilidades de apoyar los impuestos para la redistribución (gráfico 10.13).

A nivel individual, todas las dimensiones de la confianza —en el gobierno y en otros ciudadanos— están positivamente relacionadas con el respaldo de los encuestados a los impuestos redistributivos. Esto tiene sentido. Como sucede con la educación, los beneficios de la redistribución dependen del comportamiento de los beneficiarios; aquellos que confían en los ciudadanos generalmente pueden confiar más en que los beneficiarios no responderán a una mayor redistribución trabajando menos. Como sucede con la educación y la policía, apoyar impuestos más altos para un determinado fin, como la redistribución, depende de la confianza de los ciudadanos en que los funcionarios públicos cumplirán sus promesas de llevar a cabo esos objetivos. Las preocupaciones a propósito de obedecer las leyes también importan, puesto que la redistribución a favor de los pobres requiere que los funcionarios públicos sigan los criterios de focalización legalmente establecidos mediante los cuales se selecciona a los pobres. Por último, los encuestados que declaran de forma explícita que no creen que los fondos recaudados para la redistribución lleguen realmente a los pobres, tienen —desde luego— pocas probabilidades de consentir impuestos más altos a favor de la redistribución.

Gráfico 10.14 Impuestos para la redistribución y confianza, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.
 Notas: Las opciones disponibles abarcan la preferencia por más impuestos para redistribución, o menos impuestos para crear empleo. Los porcentajes ausentes corresponden a los encuestados que se mostraron indiferentes ante ambas opciones. “Promesas (gobierno)” implica el cumplimiento de promesas por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Cumplimiento de la ley (gobierno)” indica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Impuestos van a los pobres” señala la probabilidad de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyan en efecto a los pobres.

Sin embargo, de todas estas dimensiones de la confianza, las dos más claramente asociadas con el apoyo a la redistribución son: si los gobiernos cumplen sus promesas y, obviamente, si los fondos recaudados para la redistribución en verdad llegan a los pobres. Entre aquellos que creen que los gobiernos cumplen sus promesas algunas veces o todas las veces, el 34% se muestra a favor de impuestos más altos para la redistribución. Entre aquellos que declaran que los funcionarios públicos rara vez o nunca cumplen sus promesas, dicha cifra se reduce a un 30%. Las diferencias son naturalmente mayores cuando se contrastan aquellos que creen, o no, que los ingresos tributarios redistributivos llegarán a los pobres. Entre quienes declaran que es algo probable o muy probable que los ingresos provenientes de una suba de los impuestos de los ricos favorezca a los pobres, el 37% aprueba la redistribución; la cifra cae a un 29% entre aquellos que consideran que es poco probable (gráfico 10.14).⁷

⁷ La asociación robusta entre el escepticismo acerca de que los ingresos tributarios lleguen a los pobres y la falta de apoyo a la redistribución puede ocurrir por un motivo espurio: aquellos que se oponen a la redistribución tienen más probabilidades de decir que los fondos recaudados con ese fin se perderán. Sin embargo, estas

Por lo tanto, la confianza es clave no solo para el apoyo popular a los servicios públicos, sino también para la redistribución. Una vez más, la lección es que los gobiernos que convencen a sus electores de que sus palabras se traducirán en acción y de que sus acciones surtirán los efectos que prometen, tienen más probabilidades de persuadir a los ciudadanos de que pueden confiar en el gobierno para proporcionar los servicios que necesitan y lograr los objetivos sociales que valoran.

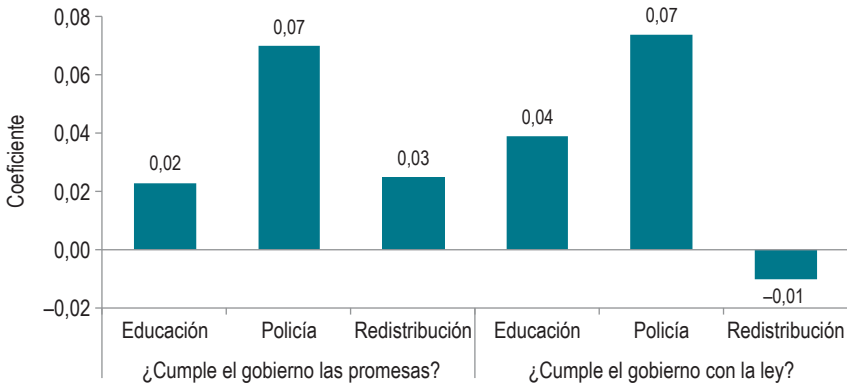
Lecciones para el gasto de capital

Es evidente que la desconfianza socava el apoyo a todo tipo de políticas públicas, incluidas aquellas cuyos beneficios parecen más distantes en el futuro (educación) y las relacionadas con resultados más inmediatos (redistribución). Sin embargo, no se demuestra específicamente que haya efectos mayores de la desconfianza en las políticas que producen beneficios a futuro, que es el fenómeno fiscal que constituye el centro de este libro. Esto se debe a que la desconfianza influye no solo en la creencia acerca de si los gobiernos en el porvenir continuarán con las políticas con beneficios futuros, sino también en cuanto a si incluso el gobierno actual las llevará a cabo. Además, el análisis anterior combina a las personas que, en el caso de la educación, la policía y la redistribución, prefieren un alza de impuestos y gobiernos más grandes (402 encuestados) con aquellas que, una vez más para *todas* las políticas, prefieren impuestos más bajos y un gobierno más pequeño (1.255 encuestados). Para identificar los efectos de la confianza en el apoyo relativo a diferentes políticas, es más informativo excluir aquellos encuestados que *siempre* prefieren ya sea más o menos gobierno.

Las dos variables de la confianza que son más pertinentes para efectuar comparaciones entre diferentes políticas son las ideas de los encuestados de si los políticos y los funcionarios públicos cumplen sus promesas y obedecen las leyes. El objetivo consiste en descubrir si estas dos variables influyen de manera desproporcionada en las políticas que, al igual que el gasto en infraestructura, tienen un horizonte temporal más largo y una mayor complejidad (la educación y la vigilancia policial), en comparación

mismas opiniones influirían en las preferencias partidarias. La falta de confianza en el hecho de que los ingresos lleguen a los pobres sigue estando significativamente asociada con escasas preferencias a favor de la redistribución incluso después de controlar por las preferencias partidarias. Además, la idea de que los funcionarios públicos no cumplen sus promesas sigue estando significativamente asociada con las preferencias por una política redistributiva aun controlando por las creencias a propósito de la focalización de los ingresos recaudados para la redistribución.

Gráfico 10.15 Confianza en el gobierno y preferencias a favor de mayores impuestos para educación, policía y redistribución, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Cada barra indica el monto por el cual un incremento de una unidad en la confianza se asocia con mayores preferencias por impuestos para financiar ya sea la educación, la policía o la redistribución, en lugar de impuestos más bajos para apoyar la provisión privada de educación o seguridad o para acelerar el crecimiento económico. La asociación controla por efectos fijos de país y un gran número de características de los encuestados, que abarcan desde lo político hasta lo demográfico. Las dos medidas de confianza son: ¿Cree usted que los políticos/funcionarios públicos cumplen sus promesas? ¿Cree usted que cumplen con la ley?

con la redistribución, que tiene a la vez un horizonte más corto y menos complejidad. El gráfico 10.15 demuestra que entre los participantes que no siempre están a favor o en contra de un gobierno más grande (la gran mayoría de todos los encuestados) no hay ninguna medida de la confianza que influya en las preferencias a favor de la redistribución. Sin embargo, ambas medidas de confianza están asociadas significativamente con la aprobación de impuestos más altos para la policía. Si los encuestados creen o no que los funcionarios públicos obedecen las leyes también está asociado significativamente con el apoyo de impuestos más elevados para la educación, otra política de largo plazo.⁸ Por lo tanto, sobre todo para la gran mayoría que no tiene una opinión sólida del tamaño del gobierno, los bajos niveles de confianza pueden estar sesgando en especial la demanda de gasto en contra de las políticas de largo plazo, que incluyen gastos de capital. La confianza puede ser particularmente importante en procesos que llevan tiempo, como la educación o los gastos de capital, que no se

⁸ Los intervalos de confianza asociados con las estimaciones son grandes. La hipótesis de que la confianza no tiene ningún efecto en el apoyo de impuestos más altos para la policía se puede rechazar, mientras que la misma hipótesis para la redistribución no se puede rechazar. Sin embargo, la hipótesis de que el efecto en la redistribución es menor que el efecto en la vigilancia policial tampoco puede ser rechazada.

pueden verificar con la misma rapidez que las transferencias, por ejemplo. Puede que este factor se encuentre detrás de los sesgos contra el gasto de capital que se tratan en el capítulo 2.

La acción colectiva y los factores determinantes de la confianza en el gobierno

La investigación sobre los orígenes de la confianza en el gobierno y las estrategias para revivirla es vasta y sus conclusiones poco claras. Mishler y Rose (2001) analizan las antiguas sociedades comunistas y sostienen que las experiencias adversas con el gobierno —con instituciones que socavan la confianza activamente— son responsables de los bajos niveles de confianza en el gobierno en esa región. Otros señalan como causa la insatisfacción con los partidos políticos: cuando estos son más centristas, los votantes en los extremos tienen más probabilidades de expresar desconfianza en las instituciones políticas (Miller 1974); cuando están polarizados, los del centro expresan una menor confianza (King 1997). Casi todas las investigaciones coinciden en que la desconfianza en las instituciones políticas está asociada con las vidas políticas de los encuestados, no con sus personalidades, ni siquiera con sus características sociales (Levi y Stoker, 2000). Grimes (2006), por ejemplo, proporciona evidencia de que las percepciones de las personas de que el gobierno es imparcial en sus procedimientos influyen en la confianza política.

La consecuencia es que los gobiernos pueden aumentar la confianza, por ejemplo actuando de manera imparcial (como en Grimes, 2006). En América Latina la confianza en el gobierno podría aumentar si los gobiernos comunicaran de forma más clara y con mayor frecuencia qué objetivos persiguen las políticas que prometieron, y que las políticas tienen los efectos que ellos dijeron que tendrían. En general, las campañas de información han tenido un impacto positivo en el desempeño del gobierno. Por ejemplo, los programas para informar de modo sistemático al público de las conductas irregulares del gobierno redujeron los niveles de malas prácticas en Uganda y Brasil (Reinikka y Svensson, 2004; Ferraz y Finan, 2011). Incluso brindar a los ciudadanos información básica acerca de lo que puede hacer el gobierno puede generar grandes cambios, tanto en el comportamiento de los votantes como en el de los políticos (Cruz, Keefer y Labonne, 2016). La información sobre lo que los gobiernos hacen con el dinero que recaudan también puede influir en el comportamiento de los ciudadanos y en su disposición para aportar al bien público. Por ejemplo, cuando los gobiernos dan a conocer detalles acerca del uso de fondos públicos y/o proporcionan nuevos bienes públicos, los contribuyentes tienden a aumentar su cumplimiento tributario de manera voluntaria (Castro y Scartascini, 2015; Carrillo, Castro y Scartascini, 2017).

Sin embargo, la información es solo una pieza del rompecabezas de la confianza. Otra es la capacidad de los ciudadanos de actuar colectivamente. La confianza en el gobierno es una función de si los ciudadanos creen que pueden influir en la toma de decisiones del mismo, es decir: si pueden recompensar a los gobiernos que cumplen sus promesas o castigar a aquellos que no las cumplen. Sin embargo, desde el punto de vista individual, los ciudadanos están indefensos, a menos que recurran a la vía judicial para plantear sus reclamos. Sin embargo, cuando los políticos no cumplen sus promesas electorales, no hay recursos legales. Por lo tanto, la acción colectiva es esencial para la rendición de cuentas del gobierno. Y también debería serlo para confiar en él.

En las democracias, los ciudadanos que pretenden movilizarse colectivamente para influir en las políticas públicas suelen hacerlo a través de los partidos políticos. Sin embargo, si estos partidos no reúnen a ciudadanos con objetivos similares en materia de políticas públicas, o no eligen candidatos que apoyen esos objetivos y sancionan a los que se desvían de ellos, el dilema de la acción colectiva al que se enfrentan los ciudadanos queda sin solución. Un partido débil no atrae candidatos ni votantes sobre la base de sus posiciones frente a las políticas: es un vehículo para que los dirigentes del partido favorezcan sus carreras personales y proporciona a los miembros escaso poder para destituir a los líderes que cambian sus posiciones en materia de políticas. Por lo tanto, la baja confianza de los ciudadanos en los políticos podría deberse a su incapacidad de creer que los partidos solucionarán los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan para reducir el comportamiento oportunista de los líderes políticos.

Esta es, por ejemplo, la lección de las primeras investigaciones de Miller y King. ¿Por qué los individuos deberían confiar en las instituciones políticas cuando piensan que los partidos no representan sus intereses? Un motivo es que carecen de una organización que pueda solucionar los retos de la acción colectiva a los que se enfrentan cuando intentan influir en los gobiernos ellos mismos.

Los partidos políticos en América Latina son débiles, sobre todo en su capacidad para representar los intereses políticos y programáticos de los ciudadanos (Kitschelt et al., 2010). La base de datos de las instituciones políticas caracteriza a los partidos según si favorecen políticas económicas de tendencia derechista o izquierdista, si son centristas o si no transmiten ningún tipo de mensajes de política económica. Entre 2001 y 2015, el 46% de los partidos de oposición más grandes, el 22% de los partidos más grandes en las coaliciones gobernantes y el 41% de los partidos que ocupaban el segundo lugar por tamaño en las coaliciones gobernantes de América Latina no transmitían ningún tipo de compromiso con políticas económicas. Los partidos de los

países del Caribe están más estructurados, y entre el 70% y el 80% está asociado a políticas económicas de derecha o de izquierda.

La evidencia de las encuestas confirma la importancia de los partidos en la confianza. A los participantes de la encuesta BID-LAPOP se les preguntó si se sentían representados por un partido político. Dado que los partidos en América Latina no están bien organizados para solucionar los problemas de acción colectiva de los ciudadanos, no es sorprendente que la mayoría de los participantes (73%) no se sintiera representada en absoluto, y respondiera cero en una escala de 0 a 5. Cabe señalar que estos juicios difieren de aquellos encontrados en anteriores investigaciones en Estados Unidos, donde los partidos se alinean en la dimensión izquierda-derecha. Los partidos en América Latina despiertan sentimientos de falta de representación por el motivo contrario, porque carecen de una clara orientación en las políticas.

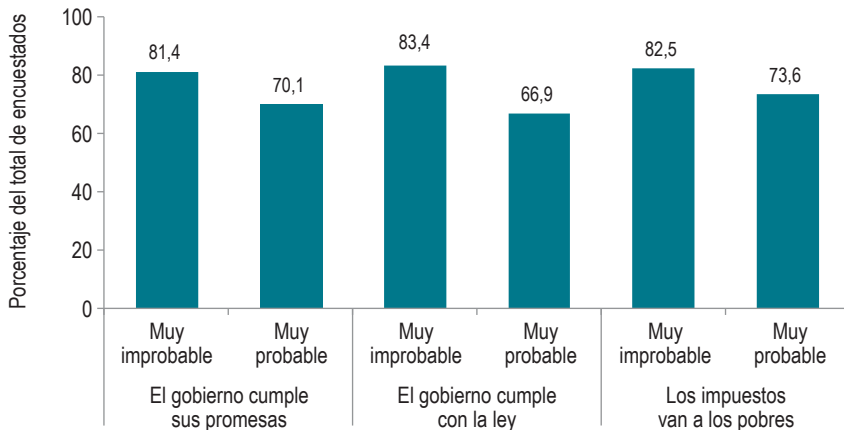
Investigaciones anteriores señalan que aquellos que no se sienten representados por los partidos no confían en los líderes ni en las instituciones políticas. Además, tienden a comportarse de manera bastante diferente en relación con quienes sí se sienten representados (Machado, Scartascini y Tommasi, 2011). La encuesta BID-LAPOP permite un análisis de los efectos en evaluaciones más precisas de la confianza y la credibilidad. Aquellos que se sienten más representados por un partido tienen significativamente más probabilidades de declarar que los funcionarios públicos cumplen sus promesas y obedecen las leyes, y de creer que los ingresos recaudados con fines redistributivos beneficiarán en efecto a los pobres.⁹

Desde luego, las personas que suelen sentirse excluidas por el proceso político podrían adoptar una actitud más negativa a propósito de todas las cuestiones políticas. Sin embargo, hay otros indicadores de la acción colectiva, sin relación con las instituciones políticas formales, que también influyen en la confianza en el gobierno. Por ejemplo, la acción colectiva también puede ser un fenómeno local: vecinos que se unen u organizadores que movilizan a las personas para expresar sus posiciones sobre ciertos temas. La encuesta BID-LAPOP preguntó qué probabilidad había de que una petición que solicitara al gobierno arreglar las calles y las aceras del barrio reuniera 500 firmas. El 40% de los encuestados declaró que era muy probable; el 34% dijo que era algo probable a muy poco probable.

⁹ Un aumento en la representación de los partidos de cero a cinco aumenta en 0,19, esto es: más de una cuarta parte de una desviación estándar de las respuestas que expresan la idea de que los funcionarios públicos cumplen sus promesas, controlando por medidas de la confianza en los miembros de la familia, junto con numerosas otras variables, incluyendo los efectos fijos de país.

La confianza en el éxito de una petición tiene una gran correlación con la confianza en el gobierno en las tres medidas. El gráfico 10.16 compara el porcentaje de aquellos que no confían en el gobierno entre los que pensaban que era muy poco probable —o muy probable— que se pudieran recoger 500 firmas en el barrio. Por ejemplo, el primer conjunto de barras indica el porcentaje de encuestados que respondieron que los políticos y los funcionarios públicos tienden a no cumplir sus promesas. Entre aquellos que pensaban que era muy poco probable que se pudieran recoger 500 firmas en su barrio, el 81,4% pensaba que los funcionarios públicos no cumplen sus promesas. Sin embargo, entre aquellos que pensaban que era muy probable que pudieran recogerse 500 firmas, la fracción de personas afirmando que los funcionarios públicos no cumplen sus promesas cayó en más de 10 puntos porcentuales. Por lo tanto, la confianza en los funcionarios públicos es mayor entre aquellos que consideraban que era muy probable que se pudiera lanzar la petición. La diferencia entre los dos grupos es aún más marcada cuando se analizan las opiniones sobre si los funcionarios públicos y los políticos obedecen las leyes; en ese caso, la cantidad de personas que indicó en que generalmente no cumplen las

Gráfico 10.16 Percepción de los encuestados en relación con la probabilidad de recoger 500 firmas para una petición y grado de confianza



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Los valores abarcan una escala de 1 a 4, donde 1 es nada confiable y 4 es muy confiable. Un pequeño grado de confianza se indica con 1 o 2. Se trata de las diferencias entre los encuestados que respondieron “Muy improbable” o “Muy probable” a la pregunta acerca de si en su barrio podían recoger 500 firmas para arreglar las calles. “El gobierno cumple sus promesas” implica el cumplimiento de promesas por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “El gobierno cumple con la ley” indica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Los impuestos van a los pobres” señala la probabilidad de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyan en efecto a los pobres.

leyes entre aquellos que pensaban que era muy poco probable que se pudieran reunir 500 firmas aumentó más de un 16,5%.

La paciencia y las preferencias en materia de políticas

Las personas difieren en su predisposición a intercambiar esfuerzos y gastos en el presente por recompensas en el futuro. Esto puede influir significativamente en las opciones de vida: el esfuerzo de los niños en la escuela rinde sus beneficios años después, por ejemplo, y uno de los objetivos de los esfuerzos para mejorar las habilidades cognitivas en la infancia consiste precisamente en cambiar su cálculo de los costos y beneficios del esfuerzo presente y la recompensa futura (véase Busso et al., 2017). Los capítulos anteriores demuestran que hay ineficiencias en el gasto en numerosos sectores que se pueden vincular a una falta de voluntad para invertir en mejoras de calidad que solo rendirán beneficios en el futuro. Las crisis de las pensiones y las jubilaciones a las que se enfrentan numerosos países están en parte vinculadas con la medida en que los ciudadanos reconocen que una jubilación más cómoda en el futuro requiere sacrificar el consumo en el presente (véase Parker [2017], para evidencia de que la impaciencia está asociada con una alta propensión a gastar en lugar de ahorrar). Numerosos servicios públicos deseables que realmente mejoran las vidas de los ciudadanos también exigen que se incurra en costos hoy para tener beneficios considerables mañana. Estos servicios abarcan desde educación y pensiones públicas hasta infraestructura y protección ambiental.

Por lo tanto, hay numerosos motivos para creer que el bienestar de las personas y de las sociedades depende de su voluntad para sacrificar el presente por recompensas futuras. La encuesta BID-LAPOP analizó las diferencias entre individuos en este sentido en siete países de América Latina. ¿En qué medida estaban dispuestos los encuestados a incurrir en costos en el presente a cambio de recompensas en el futuro? Para medir esta disposición, cada uno respondió a seis preguntas, extraídas de un conjunto de 31 preguntas posibles, cada una de las cuales planteaba una disyuntiva diferente entre beneficios en el presente y el futuro. Por ejemplo, en el caso de Chile, los participantes tuvieron que elegir entre tener 65.000 pesos en la actualidad o 107.250 pesos en 12 meses, o 65.000 pesos y 112.450 pesos en 12 meses, etc., estableciendo así de forma implícita las tasas de interés necesarias para aplazar el consumo.

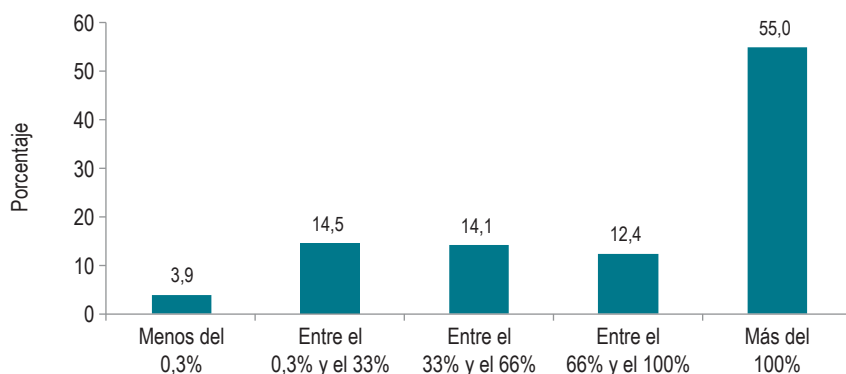
Resulta que para el 52% de los encuestados, *ninguna* de las recompensas futuras que les proponían era suficiente para inducirlos a aplazar el

consumo. Dentro de este grupo, todos preferían el equivalente de 65.000 pesos hoy en lugar de sumas que superaban el equivalente de 100.000 pesos en 12 meses. Para más de la mitad de las personas que intervinieron en la encuesta, ni siquiera una tasa de interés del 100% los persuadía de que esperaran 12 meses para tener los beneficios en lugar de recibirlos en el presente (gráfico 10.17). Este resultado es particularmente notable, dado que cuando no hay dinero involucrado, los encuestados podrían estar más dispuestos a aceptar *trade-offs*.

La disposición a hacer concesiones entre el consumo en el presente o en el futuro muestra algunas tendencias predecibles. En general, los más vulnerables valoraban menos los beneficios futuros. En todos los casos, los encuestados que estaban desempleados, que contaban con menos activos en el hogar y que tenían más hijos preferían beneficios en el presente significativamente más que beneficios más importantes en el futuro.

Los datos también revelan diferencias considerables entre los países en cuanto al valor adjudicado a los beneficios futuros. En una escala de 32 puntos, donde 1 significa falta de disposición a sacrificar jamás los beneficios presentes por los futuros, y 32 significa disposición a aceptar siempre este sacrificio, un encuestado mexicano desempleado estaba 1,16 puntos menos dispuesto a aceptar este sacrificio que el participante promedio. En cambio, los panameños desempleados se mostraban 5,57 puntos menos dispuestos y los encuestados chilenos 1,32 puntos menos dispuestos a sacrificar los beneficios del presente por los del futuro. El porcentaje de

Gráfico 10.17 Cuánto exigen los latinoamericanos a cambio de aplazar los beneficios, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Se preguntó a los encuestados qué tasa de interés los persuadiría de esperar 12 meses para recibir un pago. "Menos del 0,3%" corresponde a un desagrado general por esperar a recibir un poco más de dinero y "Más del 100%" corresponde a un desagrado general por esperar.

participantes que siempre preferían los beneficios en el presente en lugar del futuro oscilaba entre un 45% en Chile y un 57% en Honduras.

¿Por qué pueden existir grandes diferencias a nivel de país? Ninguna investigación aborda esta pregunta. Sin embargo, en países donde el futuro es más incierto, es probable que los ciudadanos valoren menos los beneficios futuros.¹⁰ La volatilidad política o económica puede crear estos sentimientos de incertidumbre. Por ejemplo, uno de los indicadores de la volatilidad económica es la medida en que la inflación fluctúa de año en año. En los siete países con mayor variación de la inflación, la disposición a realizar sacrificios en el presente a cambio de beneficios en el futuro es baja.¹¹ La volatilidad política y económica también podría explicar por qué los hondureños manifestaron significativamente menos probabilidades que los chilenos de aceptar este intercambio. Sin embargo, estos factores no pueden explicar por qué los panameños tenían incluso menos probabilidades que los hondureños de preferir estas compensaciones, y la reticencia de los uruguayos a optar por los beneficios futuros se parecía más a la de los hondureños que a la de los chilenos.

¿Pueden las diferencias en la disposición a aceptar beneficios menores en el presente a cambio de beneficios mayores en el futuro explicar las preferencias en cuanto a políticas públicas? La encuesta BID-LAPOP presentó a los participantes diversas opciones de políticas que los obligaban a realizar concesiones en el presente a cambio de beneficios en el futuro. En general, cuanto más dispuestos se mostraban los encuestados a aceptar mayores beneficios en el futuro en lugar de beneficios en el presente, más probabilidades tenían de preferir políticas públicas con grandes beneficios para la sociedad en el porvenir. El hecho de que la mayoría no estuviese casi nunca dispuesta a realizar esta concesión contribuye a explicar por qué las políticas públicas de la región favorecen de manera sistemática menores beneficios en el presente en lugar de mayores beneficios en el futuro.

La encuesta formuló preguntas a propósito de las concesiones en dos ámbitos de las políticas, a saber la educación y la policía. En el caso de la educación, se les preguntó a los encuestados si preferían distribuir *tablets* a los niños o gastar esos recursos en la capacitación de

¹⁰ Aunque los escenarios que se pusieron a consideración de los entrevistados no reflejaron esa incertidumbre.

¹¹ Una medida de esta fluctuación, la desviación estándar de las tasas de inflación a lo largo de los 10 años anteriores a la encuesta BID-LAPOP, está muy negativamente correlacionada con la disposición media de los encuestados de los países a preferir beneficios más grandes en el futuro en lugar de beneficios más pequeños en el presente.

los maestros. Se les puntualizó que los beneficios de la formación eran significativamente mayores que los de las *tablets*, pero que solo se materializarían después de un período de dos o cuatro años (a la mitad de los participantes se les dijo dos años y a la otra mitad cuatro años). Esto es consistente con las investigaciones que muestran que la distribución de *laptops* tuvo efectos mínimos en el aprendizaje de los alumnos (Bauermann et al., 2015; Yamada, Lavado y Montenegro, 2016). A los encuestados se les presentó una pregunta similar a propósito de la policía: si preferían una política que aumentara el número de policías —lo cual reduciría los delitos de forma inmediata en un 10%— o una política que dejara sin modificar el número de policías pero utilizara los recursos para capacitar a los policías, lo que reduciría el crimen en un 20% en dos a cuatro años (a la mitad de los encuestados se les dijo dos años y a la otra mitad cuatro años).

La mayoría de prefirió la formación de los maestros: el 64% versus solo el 28%, que se inclinó por las *tablets*. Sin embargo, las personas con una mayor preferencia por los beneficios futuros tenían significativamente más probabilidades de preferir la capacitación de los maestros aun cuando sus beneficios se verían solo cuatro años más tarde. Los efectos son pequeños en el caso de las *tablets*.

Las opiniones de los encuestados fueron más diversas al tener que elegir entre más policías y una policía mejor entrenada. Cuando los beneficios de ambas alternativas eran inmediatos, la mayoría prefería una policía de mayor calidad (55% versus 35%). Sin embargo, cuando los beneficios de la formación de los policías se veían aplazados de dos a cuatro años, los encuestados cambiaban: cuando se les decía que los beneficios de la capacitación se verían en dos años, el 40% apoyaba la formación y el 47% prefería más policías de la misma calidad. Ante un período de cuatro años de espera, el 52% prefería más policías y solo el 34% se inclinaba una policía mejor entrenada. Considerando las dos opciones de políticas en las que los beneficios de la formación de los policías se aplazaban, los encuestados que se mostraban más pacientes también tenían muchas más probabilidades de preferir la capacitación de los policías.

Quienes expresaron una mayor confianza en el Congreso (aunque no en el gobierno en general) también tenían más probabilidades de apoyar las inversiones en la formación de policías, que produciría una disminución del 20% o del 30% de los delitos en dos años, en lugar de contratar a más policías, lo que produciría una disminución inmediata de los delitos, aunque solo la mitad o una tercera parte de la disminución de la otra opción. Por lo tanto, las comparaciones entre el apoyo a la educación, la policía y la redistribución confirman el mensaje de que la paciencia importa y que puede

explicar parcialmente las preferencias del gasto corriente en lugar del gasto de capital.¹²

Hacia una visión de largo plazo

América Latina se enfrenta a difíciles retos en términos de políticas, desde la baja calidad de la educación a la debilidad de la infraestructura y la demanda pública de integridad y transparencia. En diferentes sectores y países, los gobiernos tienden a no elegir políticas que podrían aumentar el bienestar. En particular, hay una provisión insuficiente de servicios públicos que requieren inversiones a largo plazo o que son más complejos de producir. Esto es desconcertante; en todos los casos, estos gobiernos son elegidos por voto popular y, en numerosos casos, también son populares. Este capítulo ha propuesto dos respuestas para esta cuestión. En primer lugar, a pesar de que eligen a sus representantes, las instituciones electorales y legislativas de estos países crean incentivos para que dichos representantes sigan políticas de corto plazo y no de largo plazo, y políticas sencillas en lugar de políticas complejas. En segundo lugar, los ciudadanos no demandan estas políticas porque no confían en que los gobiernos las lleven a cabo, y porque descuentan en exceso los beneficios futuros y prefieren políticas con beneficios más bajos pero inmediatos, en lugar de inversiones cuyos beneficios aparecen a largo plazo.

La falta de confianza y el marcado descuento de beneficios futuros van de la mano con las preferencias a favor de, precisamente, las políticas ineficientes que los políticos han producido. ¿Por qué la baja confianza? ¿Por qué se asigna un valor escaso a los beneficios futuros? Las características de la competencia electoral en América Latina —por ejemplo, la debilidad de los partidos políticos y la herencia histórica y económica de la región, marcada por ciclos de auge y colapso económico y por episodios de depredación del gobierno en contra de los ciudadanos— parecerían suficientes para explicar los bajos niveles de confianza y las altas tasas de descuento en la región.

El análisis revela diversas vías de reforma para construir apoyo a favor de políticas de mejora del bienestar cruciales para la región, incluidas

¹² Quedan excluidos los participantes de la encuesta BID-LAPOP que apoyaron las tres propuestas para aumentar impuestos con el fin de financiar más servicios públicos, o que se opusieron a las tres propuestas. Entre la mayor parte de la muestra que quedó, la paciencia estaba asociada significativamente con el apoyo de más impuestos para una mayor vigilancia policial, pero no para la redistribución ni para la educación.

las inversiones en infraestructura pública. Por un lado, es probable que los cambios institucionales rindan grandes beneficios. Cambiar las instituciones es engorroso y puede tener consecuencias imprevistas (Lora y Scartascini, 2010). Aun así, hay formas de fortalecer a instituciones como el Congreso de manera que apoyen los incentivos para llevar adelante políticas complejas con beneficios en el futuro. Scartascini y Tommasi (2014) resumen los principios generales: centrarse en los incentivos de los actores políticos, no en reglas detalladas que rigen el comportamiento de los funcionarios públicos; centrarse en reformas que tienen más probabilidades de ser aprobadas y aun así pueden lograr un fuerte impacto, como las políticas de información y transparencia; centrarse en reformas que fortalezcan la credibilidad de los acuerdos intertemporales entre los actores políticos, reformas que promuevan el consenso y la vigilancia del cumplimiento, y que dificulten la reversión de las políticas más importantes.

Las reformas institucionales más pequeñas también pueden marcar una diferencia. Las instituciones intralegislativas, como las que regulan la asignación de los legisladores a los comités y a las posiciones de liderazgo, deberían favorecer la adquisición de conocimientos expertos y recompensar la antigüedad: la primera para crear incentivos para adoptar y apoyar una legislación compleja, y la segunda para crear incentivos profesionales compatibles con los beneficios a largo plazo. Las normas legales y constitucionales que disminuyen el control del Poder Legislativo sobre su propia agenda y amplifican la capacidad de los presidentes para rechazar las propuestas legislativas atentan contra la emergencia de los incentivos de los legisladores para llevar a cabo políticas que mejoren el bienestar de los ciudadanos.

Las reglas que rigen la creación de los partidos políticos también deberían favorecer el desarrollo de partidos con posiciones programáticas y procedimientos de gobernanza internos bien definidos, y leyes sobre el financiamiento de las campañas que les otorguen a los partidos la capacidad de seleccionar y apoyar a candidatos que adhieran a las posiciones de cada partido. Al mismo tiempo, dado que la fuerte gobernanza interna no es una garantía de que los partidos seguirán políticas en pos de los intereses de amplios grupos de ciudadanos, las leyes que rigen la creación de los partidos y las leyes electorales no deberían imponer barreras excesivas para el ingreso de nuevos partidos.

Los gobiernos de la región deben trabajar más para construir confianza. Crear instituciones que faciliten la acción colectiva de los ciudadanos, como los partidos políticos fuertes, pero también las asociaciones vecinales, es una parte clave de esto. Además, y de manera más rápida, los gobiernos pueden construir confianza proporcionando a los ciudadanos información

más abundante, fiable y oportuna sobre cómo los resultados de las políticas corresponden a las promesas realizadas. Los ciudadanos que saben que pueden monitorear al gobierno y que pueden actuar de forma colectiva cuando el monitoreo revela defectos, tienen más probabilidades de confiar en el gobierno.

La información no es una panacea. A corto plazo, la información sobre el desempeño (no desempeño) de los políticos incluso puede tener efectos perniciosos, a saber, la decepción y la falta de participación ciudadana, por un lado, y el aumento en el uso de tácticas electorales ilícitas, como la compra de votos, por otro (Chong et al., 2015; Cruz, Keefer y Labonne, 2016). Sin embargo, sobre todo cuando se acompaña de modalidades efectivas de acción colectiva, de transparencia en el contenido y los resultados de las políticas y programas públicos, así como en términos de la responsabilidad del gobierno y de los funcionarios políticos por esos resultados, eventualmente construye confianza y aumenta los incentivos políticos para las políticas destinadas a mejorar el bienestar.

Por encima de todo, la confianza quizá pueda recuperarse una vez que los ciudadanos vean que sus gobiernos se esfuerzan por alcanzar la eficiencia en todos los ámbitos de gobierno y que el dinero de sus impuestos está siendo bien utilizado. Este es el motivo por el cual este libro resulta tan oportuno. El aumento de la eficiencia técnica y asignativa, que constituyen la base para un gasto más adecuado, puede reestablecer la confianza de las personas en el gobierno, activando un círculo virtuoso de credibilidad capaz de generar mejores políticas que favorecen las inversiones a largo plazo y, a su vez, el crecimiento. Si tanto los gobiernos como los ciudadanos pudieran superar su miopía y ello permitiese políticas con beneficios de largo plazo, entonces la región estaría en mejores condiciones para lograr una asignación del gasto público más eficiente. Para mejorar vidas es fundamental no hipotecar el futuro.

Referencias bibliográficas

- Abt, T. P. 2017. "Towards a Framework for Preventing Community Violence among Youth." *Psychology, Health and Medicine* 22 (suplemento 1): S266-S285.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.
- . 2005. "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth." En P. Aghion y S. N. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*. Volumen 1A. Ámsterdam: Holanda del Norte.
- Acerenza, S. y N. Gandelman. 2017. "Household Education Spending in Latin America and the Caribbean: Evidence from Income and Expenditure Surveys." Documento de trabajo del BID no. 773. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Acosta-Ormaechea, S., M. A. Espinosa-Vega y D. Wachs. 2017. "Demographic Changes in Latin America: The Good, the Bad and" Documento de trabajo del FMI no. 17/94. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi. 2005. "Public Sector Efficiency: An International Comparison." *Public Choice* 123(3-4) junio: 321-47.
- . 2010. "Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets." *Applied Economics* 42(17): 2147-64.
- Afonso, A. y M. St. Aubyn. 2006. "Cross-Country Efficiency of Secondary Education Provision: A Semi-Parametric Analysis with Non-Discretionary Inputs." *Economic Modelling* 23(3) mayo: 476-91.
- Agasisti, T. 2014. "The Efficiency of Public Spending on Education: An Empirical Comparison of EU Countries." *European Journal of Education* 49(4) diciembre: 543-57.
- Agasisti, T. y P. Zoido. 2015. "The Efficiency of Secondary Schools in an International Perspective: Preliminary Results from PISA 2012." Documento de trabajo de la OCDE sobre Educación no. 117. Publicaciones de la OCDE, París.

- Alaimo, V., M. Bosch, M. Gualavisí y J. M. Villa. 2017. "Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean." Nota técnica del BID no. 1291. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani. 2015. *Jobs for Growth*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alaimo, V., D. Dworkin y A. Izquierdo. 2018. "Subsidy to Informality? Non-Contributory Spending in Latin America and the Caribbean." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Alaimo, V., S. Garganta y C. Pessino. 2018. "Non-Desired Effects of Poverty Alleviation Programs in Argentina." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Alda, E. 2017. "Measuring Police Efficiency: A Regional Study of the Americas." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2018. "Factores que afectan el desempeño de las organizaciones policiales: un estudio de caso de las policías municipales de México." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Alesina, A. y G.-M. Angeletos. 2005. "Fairness and Redistribution." *American Economic Review* 95(4) septiembre: 960-80.
- Alesina, A. y P. Giuliano. 2011. "Preferences for Redistribution." En J. Benhabib, A. Bisin y M. O. Jackson, eds., *Handbook of Social Economics*. Volumen 1A. Ámsterdam: Holanda del Norte.
- Allen, R., R. Hemming y B. H. Potter, eds. 2013. *The International Handbook of Public Financial Management*. Houndmills, Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Altinok, N. 2018. "The Quest for Growth in Latin America: The Quality Imperative." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Altinok, N., N. Angrist y H. A. Patrinos. 2018. "Global Data Set on Education Quality (1965-2015)." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 8314. Banco Mundial, Washington, DC.
- Altinok, N. y C. Pessino. 2018. "The Effect of Government Size and Public Spending Mix on Economic Growth: Results from a New Dataset." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Alzúa, M. L., G. Cruces y L. Ripani. 2013. "Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America." *Journal of Population Economics* 26(4) octubre: 1255-84.
- American Diabetes Association. 2016. "Standards of Medical Care in Diabetes—2016: Summary of Revisions." *Diabetes Care* 39(suplemento 1) enero: S4-S5.

- Andia, T., A. Gaviria, C. Gómez, L. F. Jaramillo, S. Márquez, I. Rodríguez y C. Vaca. 2014. "First Evaluation of Colombia's External Reference Pricing System." *Value in Health* 17(3) mayo: A15.
- Andrews, M., M. Cangiano, N. Cole, P. de Renzio, P. Krause y R. Seligmann. 2014. "This is PFM." Documento de trabajo del CID No. 285. Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- Antón, A., F. Hernández y S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Araujo, M. C., M. Bosch, R. Maldonado y N. Schady. 2017. "The Effect of Welfare Payments on Work in a Middle-Income Country." Documento de trabajo del BID no. 830. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Araujo, M. C., M. Bosch y N. Schady. De próxima publicación. "Can Cash Transfers Help Households Escape an Intergenerational Poverty Trap?" En C. B. Barrett, M. R. Carter y J.-P. Chavas, eds., *The Economics of Poverty Traps*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Araújo, R. L. S. 2013. "Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica." Tesis doctoral. School of Education, University of São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Ardanaz, M. y A. Izquierdo. 2017. "Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries." Documento de trabajo del BID no. 838. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ardanaz, M. y C. Scartascini. 2014. "The Economic Effects of Constitutions: Do Budget Institutions Make Forms of Government More Alike?" *Constitutional Political Economy* 25(3) septiembre: 301-29.
- Ardanaz, M. y N. Tolsá Caballero. 2015. "A Subnational Resource Curse? Revenue Windfalls and the Quality of Public Spending in Colombian Municipalities." Documento presentado en la vigésima reunión anual de LACEA, 15-17 de octubre, Santa Cruz, Bolivia.
- Arias, J., O. Azuara, P. Bernal, J. J. Heckman y C. Villarreal. 2010. "Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico." Documento de trabajo de la NBER no. 16554. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Arvan, L. y A. P. N. Leite. 1990. "Cost Overruns in Long-Term Projects." *International Journal of Industrial Organization* 8(3) septiembre: 443-67.
- Aschner, P. M., O. M. Muñoz, D. Girón, O. M. García, D. G. Fernández-Ávila, L. Á. Casas, L. F. Bohórquez, T. C. M. Arango, L. Carvajal, D. A. Ramírez, J. G. Sarmiento, C. A. Colón, G. N. F. Correa, R. P. Alarcón y S. Á. A.

- Bustamante. 2016. "Clinical Practice Guideline for the Prevention, Early Detection, Diagnosis, Management and Follow-up of Type 2 Diabetes Mellitus in Adults." *Colombia Médica* 47(2) junio: 109-31.
- Atkinson, M., E. Lamont, C. Gulliver, R. White y K. Kinder. 2005. *School Funding: A Review of Existing Models in European and OECD Countries*. Slough, Berkshire, Reino Unido: Fundación Nacional para la Investigación Educativa. Disponible en <https://www.nfer.ac.uk/publications/ESF01/ESF01.pdf>. Consultado en abril de 2018.
- Attanasio, O., C. Meghir y A. Otero. 2014. "The Design of a Multi-Tier Contributory Pension System: The Distributional Impact of the 2008 Chilean Pension Reform." En M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini y D. Robalino, eds., *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Atun, R., L. O. M. de Andrade, G. Almeida, D. Cotlear, T. Dmytraczenko, P. Frenz, P. Garcia, O. Gómez-Dantés, F. M. Knaul, C. Muntaner, J. Braga de Paula, F. Rígoli, P. Castell-Florit Serrate y A. Wagstaff. 2015. "Health-System Reform and Universal Health Coverage in Latin America." *Lancet* 385(9974) marzo: 1230-47.
- Auriol, E., S. Straub y T. Flochel. 2016. "Public Procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay." *World Development* 77(enero): 395-407.
- Aviram, H. 2015. *Cheap on Crime: Recession-Era Politics and the Transformation of American Punishment*. Oakland, CA: University of California Press.
- Awojobi, O. y G. P. Jenkins. 2015. "Were the Hydro Dams Financed by the World Bank from 1976 to 2005 Worthwhile?" *Energy Policy* 86(noviembre) 222-32.
- Azevedo, J. P., G. Inchauste y V. Sanfelice. 2013. "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6715. Banco Mundial, Washington, DC.
- Azevedo, V., C. P. Bouillon e I. Irrázaval. 2011. "La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina." Nota técnica del BID no. 233. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Baird, S., C. McIntosh y B. Özler. 2016. "When the Money Runs Out: Do Cash Transfers Have Sustained Effects on Human Capital Accumulation?" Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 7901. Banco Mundial, Washington, DC.
- Bandaranayake, B. 2013. "Formula-Based Public School Funding System in Victoria: An Empirical Analysis of Equity." *International Journal of Educational Leadership Preparation* 8(2) octubre: 191-207.

- Banco Mundial. 2010. *Peru: The Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2012. “El Salvador: estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia.” Estudio. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2014. “Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean.” Latin America and the Caribbean Poverty and Labor Brief. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2016. *México: Public Expenditure Review*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2017. “Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies.” Informe. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2018. “World Development Indicators.” Base de datos. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banerjee, A. V., R. Hanna, G. E. Kreindler y B. A. Olken. 2017. “Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs.” *World Bank Research Observer* 32(2) agosto: 155-84.
- Banks, G. 2015. “Institutions to Promote Pro-Productivity Policies: Logic and Lessons.” Documento de trabajo de la OCDE sobre la productividad no. 01. Publicación de la OCDE, París.
- Bañuelos, F. 2016. “Mexico’s Coordinating Commission for Negotiating the Price of Medicines and Other Health Inputs.” Breve no. 14. Red CRITERIA, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7987#sthash.FAVPO-YhZ.dpuf>. Consultado en julio de 2018.
- Barankay, I. y B. Lockwood. 2007. “Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons.” *Journal of Public Economics* 91(5-6) junio: 1197-1218.
- Barbero, J. A. 2013. *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina: IDEAL 2013*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Barca, V. y R. Chirchir. 2014. “Single Registries and Integrated MISs: Demystifying Data and Information Management Concepts.” Oxford Policy Management, Oxford, Reino Unido.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee. 2005. “Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries.” *Journal of Public Economics* 89(4) abril: 675-704.
- Barro, R. J. 2015. “Convergence and Modernisation.” *Economic Journal* 125(585) junio: 911-42.

- Barros, R., M. de Carvalho, S. Franco y R. Mendonça. 2010. "Markets, the State, and the Dynamics of Inequality in Brazil." En L. F. López-Calva y N. Lustig, eds., *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Becker, G. S. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- Becker, G. S. y G. J. Stigler. 1974. "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers." *Journal of Legal Studies* 3(1) enero: 1-18.
- Behn, R. D. 2014. *The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing Results*. Washington, DC: Brookings Institution Press; y Cambridge, MA: Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kenney School.
- Bellés Obrero, C. y M. Lombardi. 2017. "Teacher Performance Pay and Student Learning: Evidence from a Nationwide Program in Peru." Documento presentado en la vigésima segunda reunión anual de LACEA, 9-11 de noviembre, Buenos Aires.
- Belloni, A., D. Morgan y V. Paris. 2016. "Pharmaceutical Expenditure and Policies: Past Trends and Future Challenges." Documento de trabajo de la OCDE sobre salud no. 87. Publicaciones de la OCDE, París.
- Benavides, J. L., M. C. M'Causland Sánchez, C. Flórez Salazar y M. E. Roca. 2016. "Public Procurement in Latin America and the Caribbean and IDB-financed Projects: A Normative and Comparative Study." Nota técnica del BID no. 1162. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC
- BenDavid-Hadar, I. 2016. "School Finance Policy and Social Justice." *International Journal of Educational Development* 46(enero): 166-74.
- Beneke, M., N. Lustig y J. A. Oliva. De próxima publicación. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in El Salvador." En N. C. Lustig, ed., *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington, DC: Brookings Institution Press; y New Orleans, LA: CEQ Institute, Tulane University.
- Ben-Shalom, Y., R. Moffitt y J. K. Scholz. 2012. "An Assessment of the Effectiveness of Anti-Poverty Programs in the United States." En P. N. Jefferson, ed., *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo). 2012. "Capacity Building in Procurement: A Sample Assessment in the EBRD Region." Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Londres.

- Berganza, J. C. 2012. "Fiscal Rules in Latin America: A Survey." Documento ocasional no. 1208. Banco de España, Madrid.
- Bergman, M. y G. Fondevila. 2018. "Prisons in Latin America." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Berlinski, S., S. Galiani y M. Manacorda. 2008. "Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles." *Journal of Public Economics* 92(5-6) junio: 1416-40.
- Berlinski, S. y N. Schady, eds. 2015. *The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Berne, R. y L. Stiefel. 1999. "Concepts of School Finance Equity: 1970 to the Present." En H. F. Ladd, R. Chalk y J. S. Hansen, eds., *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*. Washington, DC: National Academy Press.
- Berstein, S., M. Bosch, M. García-Huitrón, M. Oliveri y A. Altamirano. 2018. "The Present and Future of Pensions in Latin America and the Caribbean." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Bertoni, E., G. Elacqua, L. Marotta, M. Martínez, H. Santos y S. Soares. 2018. "School Finance in Latin America: A Conceptual Framework." División de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Bessent, A. M. y E. W. Bessent. 1980. "Determining the Comparative Efficiency of Schools through Data Envelopment Analysis." *Educational Administration Quarterly* 16(2) mayo: 57-75.
- Beuermann, D. W., J. Cristia, S. Cueto, O. Malamud y Y. Cruz-Aguayo. 2015. "One Laptop per Child at Home: Short-Term Impacts from a Randomized Experiment in Peru." *American Economic Journal: Applied Economics* 7(2) abril: 53-80.
- Bhat, V. N. 2005. "Institutional Arrangements and Efficiency of Health Care Delivery Systems." *European Journal of Health Economics* 6(3) septiembre: 215-21.
- Bibi, S. y J.-Y. Duclos. 2010. "A Comparison of the Poverty Impact of Transfers, Taxes and Market Income across Five OECD Countries." *Bulletin of Economic Research* 62(4) octubre: 387-406.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2016. "Health and Nutrition: Sector Framework Document." División de Salud y Protección Social, BID, Washington, DC. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40701629>. Consultado en julio de 2018.
- . 2018. "Decentralization and Subnational Governments: Sector Framework Document." División de Gestión Fiscal, BID, Washington,

- DC. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1695735402-15>. Consultado en agosto de 2018.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y Grupo Precisa. 2018. "Evaluación de calidad del gasto público en prevención de violencia en seis países de América Latina." Informe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- BID/Banco Mundial. 2011. "Using Country Public Financial Management Systems: A Practitioner's Guide. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness." Disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49066168.pdf>. Consultado en agosto de 2018.
- Biesdorf, S. y F. Niedermann. 2014. "Healthcare's Digital Future." McKinsey and Company, Nueva York, NY. Disponible en <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/healthcares-digital-future>. Consultado en julio de 2018.
- Bils, M. y P. J. Klenow. 2000. "Does Schooling Cause Growth?" *American Economic Review* 90(5) diciembre: 1160-83.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra y J. Robledo. 2013. "Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru." Documento de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE no. 317. Publicaciones de la OCDE, París.
- Black, M. M., S. P. Walker, L. C. H. Fernald, C. T. Andersen, A. M. DiGirolamo, C. Lu, D. C. McCoy, G. Fink, Y. R. Shawar, J. Shiffman, A. E. Devercelli, Q. T. Wodon, E. Vargas-Barón y S. Grantham-McGregor. 2017. "Early Childhood Development Coming of Age: Science through the Life Course." *Lancet* 389(10064) enero: 77-90.
- Bloch, D., J. M. Fournier, D. Gonçalves y Á. Pina. 2016. "Trends in Public Finance: Insights from a New Detailed Dataset." Documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE no. 1345. Publicaciones de la OCDE, París.
- Bol, T. y H. G. Van de Werfhorst. 2013. "The Measurement of Tracking, Vocational Orientation, and Standardization of Educational Systems: A Comparative Approach." Documento de discusión de GINI no. 81. University of Amsterdam, Ámsterdam.
- Bonesrønning, H., T. Falch y B. Strøm. 2005. "Teacher Sorting, Teacher Quality, and Student Composition." *European Economic Review* 49(2) febrero: 457-83.
- Bonet, J. y V. Fretes Cibils. 2013. "Expanding Local Revenues for Promoting Local Development." *Urban Public Economics Review* 19(julio-diciembre): 64-87.

- Bonifaz, J. L. y R. Itakura. 2014. "An Analysis of Inefficiency of Big Urban Water Utilities in Latin America." Documento de discusión no. 1413. Centro de Investigación, Universidad del Pacífico, Lima.
- Borjas, G. 2003. "The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector." En J. Donahue y J. Nye, eds., *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bosch, M. y R. M. Campos-Vázquez. 2014. "The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the 'Seguro Popular' Program in Mexico." *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4) noviembre: 71-99.
- Bosch, M., M. B. Cobacho y C. Pagés. 2014. "Effects of Non-Contributory Systems on Informality: Taking Stock of Eight Years of Implementation of Mexico's *Seguro Popular*." En M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini y D. Robalino, eds., *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Bosch, M. y J. Guajardo. 2012. "Labor Market Impacts of Non-Contributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium." Documento de trabajo del BID no. 366. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bosch, M., Á. Melguizo y C. Pagés. 2013. *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouillon, C. P. y L. Tejerina. 2006. "Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean." Documento presentado en el seminario, ¿Qué le espera a la política social? Aprovechando la experiencia de las transferencias monetarias condicionadas, 1 de abril, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
- Braga, A. A., A. V. Papachristos y D. M. Hureau. 2014. "The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly* 31(4): 633-63.
- Braga, A. A. y C. Winship. 2015. "StreetSafe Boston." Blog.
- Bray, M. y O. Kwo. 2014. *Regulating Private Tutoring for Public Good: Policy Options for Supplementary Education in Asia*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong; y Bangkok: Oficina Regional de Educación para Asia y el Pacífico de la UNESCO.
- Brighouse, H., H. F. Ladd, S. Loeb y A. Swift. 2018. *Educational Goods: Values, Evidence, and Decision-Making*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Brollo, F., T. Nannicini, R. Perotti y G. Tabellini. 2013. "The Political Resource Curse." *American Economic Review* 103(5) agosto: 1759–96.
- Bruns, B. y J. Luque. 2015. *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Brutti, Z. 2016. "Cities Drifting Apart: Heterogeneous Outcomes of Decentralizing Public Education." Documento de trabajo del IEB no. 2016/26. Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, España.
- Brutti, Z. y F. Sánchez Torres. 2016. "New Teachers for Colombia: Is Quality Control Working?" Documento presentado en el séptimo Seminario de Investigación Internacional sobre la Calidad de la Educación, noviembre 3–4, Bogotá.
- Bucheli, M., N. Lustig, M. Rossi y F. Amábile. 2014. "Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay." *Public Finance Review* 42(3) mayo: 413–33.
- Budina, N., T. Kinda, A. Schaechter y A. Weber. 2012. "Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset." Documento de trabajo del FMI no. 12/273. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Buehn, A. y M. R. Farzanegan. 2013. "Hold Your Breath: A New Index of Air Pollution." *Energy Economics* 37(mayo): 104–13.
- Buitrago, G., A. Ruiz y C. J. Rincón. 2018. "Variaciones en la práctica, costos y desenlaces clínicos de la atención médica ambulatoria de adultos diabéticos en el régimen contributivo en Colombia." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Burns, T. y F. Köster, eds. 2016. *Governing Education in a Complex World*. Serie Innovación e investigación educativa. París: Publicaciones de la OCDE.
- Busso, M., J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani, eds. 2017. *Aprender mejor: Public Policy for Skills Development*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Busso, M., M. V. Fazio y S. Levy. 2012. "(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico." Documento de trabajo del BID no. 341. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Busso, M., L. Madrigal y C. Pagés. 2013. "Productivity and Resource Misallocation in Latin America." *B.E. Journal of Macroeconomics* 13(1): 903–32.
- Cabrera, M. V., J. M. Aristy-Escuder, B. Moreno-Dodson y M. E. Sánchez-Martín. 2016. "Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic: An Analysis Based on the 'Commitment to Equity' Methodology, for 2013." Report no. 105723. Banco Mundial, Washington, DC.

- Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L.-A. Zhou. 2009. "Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment." Documento de trabajo de la NBER no. 15396. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Camacho, A., E. Conover y A. Hoyos. 2013. "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6564. Banco Mundial, Washington, DC.
- Camacho, A., J. Messina y J. P. Uribe. 2016. "The Expansion of Higher Education in Colombia: Bad Students or Bad Programs?" Documento de discusión del BID no. 452. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Campos, M. M., D. Depalo, E. Papapetrou, J. J. Pérez y R. Ramos. 2017. "Understanding the Public Sector Pay Gap." *IZA Journal of Labor Policy* 6(1) diciembre: 1-29.
- Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare, eds. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Cañón, O., C. P. Vaca, U. Giedion y A. M. Díaz. 2016. "La articulación en los sistemas de priorización." Nota técnica del BID no. 999. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cantarelli, C. C., B. Flyvbjerg, E. J. E. Molin y B. van Wee. 2010. "Cost Overruns in Large-Scale Transportation Infrastructure Projects: Explanations and Their Theoretical Embeddedness." *European Journal of Transport and Infrastructure Research* 10(1) marzo: 5-18.
- Capello, M. y L. G. García Oro. 2015. "Gasto público eficiente: propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales." *Actualidad Económica* 25(85) enero-abril: 5-20.
- Carneiro, P. y B. Flores. 2018. "The Allocation of Public Expenditure in Human Capital Programs across the Life Cycle in Latin America and the Caribbean." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Carneiro, P., J. J. Heckman y E. J. Vytlačil. 2011. "Estimating Marginal Returns to Education." *American Economic Review* 101(6) octubre: 2754-81.
- Carneiro, P., M. Lokshin y N. Umapathi. 2017. "Average and Marginal Returns to Upper Secondary Schooling in Indonesia." *Journal of Applied Econometrics* 32(1) enero-febrero: 16-36.
- Carranza, L., C. Daude y Á. Melguizo. 2014. "Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?" *Journal of Economic Studies* 41(1): 29-50.

- Carrillo, P. E., E. Castro y C. Scartascini. 2017. "Do Rewards Work? Evidence from the Randomization of Public Works." Documento de trabajo del BID no. 794. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Caselli, F. 2016. "The Latin American Efficiency Gap." En J. T. Araújo, E. Vostroknutova, K. M. Wackery M. Clavijo, eds., *Understanding the Income and Efficiency Gap in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Caselli, F. y G. Michaels. 2013. "Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil." *American Economic Journal: Applied Economics* 5(1) enero: 208-38.
- Castro, L. y C. Scartascini. 2015. "Tax Compliance and Enforcement in the Pampas: Evidence from a Field Experiment." *Journal of Economic Behavior and Organization* 116(agosto): 65-82.
- Cavallo, E. y T. Serebrisky, eds. 2016. *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Cazals, C., J.-P. Florens y L. Simar. 2002. "Nonparametric Frontier Estimation: A Robust Approach." *Journal of Econometrics* 106(1) enero: 1-25.
- CCSPJP (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal). 2018. "Ranking de ciudades 2017." México. Disponible en <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2017>. Consultado en junio de 2018.
- Cecchini, S. y B. Atuesta. 2017. "Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America and the Caribbean: Coverage and Investment Trends." Serie Política Social no. 224. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPALC), Santiago.
- Celhay, P. A., P. J. Gertler, P. Giovagnoli y C. Vermeersch. De próxima publicación. "Long-Run Effects of Temporary Incentives on Medical Care Productivity." *American Economic Journal: Applied Economics*.
- CEPALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas). 2017. *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2017: Mobilizing Resources to Finance Sustainable Development*. Santiago: CEPALC.
- Cerda, R. y C. Pessino. 2018a. "How Large Are Fiscal Wage Gaps in Latin America? How Can They Be Corrected?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2018b. "Returns to Skills as a Guide to Allocating Public Expenditure in Latin America." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Cerra, V., A. Cuevas, C. Góes, I. Karpowicz, T. Matheson, I. Samaké y S. Vtyurina. 2017. "Highways to Heaven: Infrastructure Determinants and Trends in Latin America and the Caribbean." *Journal of Infrastructure, Policy and Development* 1(2): 168-89.
- Chainey, S., R. Serrano y F. Veneri. 2018. "Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay." En Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio del Interior de Uruguay, eds., *¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía uruguaya*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Montevideo: Ministerio del Interior de Uruguay.
- Charron, N. 2016. "Do Corruption Measures Have a Perception Problem? Assessing the Relationship between Experiences and Perceptions of Corruption among Citizens and Experts." *European Political Science Review* 8(1) febrero: 147-71.
- Chêne, M. 2009. "The Implementation of Integrated Financial Information Management Systems (IFMIS)." Transparencia Internacional, Berlín; y Centro de Recursos Anticorrupción de U4, Bergen, Noruega.
- Chisholm, D. y D. B. Evans. 2010. "Improving Health System Efficiency as a Means of Moving towards Universal Coverage." Documento de antecedentes del Informe sobre la salud en el mundo no. 28. Departamento de Financiación de los Sistemas de Salud de la Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza.
- Chiu, M. M. 2010. "Effects of Inequality, Family and School on Mathematics Achievement: Country and Student Differences." *Social Forces* 88(4) junio: 1645-76.
- Chmielewski, A. K. y S. F. Reardon. 2016. "Patterns of Cross-National Variation in the Association between Income and Academic Achievement." *AERA Open* 2(3) julio-septiembre: 1-27.
- Chong, A., A. L. de la O., D. Karlan y L. Wantchekon. 2015. "Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification." *Journal of Politics* 77(1) enero: 55-71.
- CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas). 2015. "Technical Report on Alternatives to Incarceration for Drug-Related Offenses." CICAD, Organización de Estados Americanos (OEA), Washington, DC.
- Cimentada, J. 2017. "Do Educational Institutions Explain SES Gaps? An International Comparison of the SES Achievement Gap from 2000-2015." Pompeu Fabra University, Barcelona. Documento inédito.

- Collier, P. y A. J. Venables. 2008. "Managing Resource Revenues: Lessons for Low-Income Countries." Documento de investigación de OxCarre no. 2008-12. Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies, University of Oxford, Oxford, Reino Unido.
- COMISCA (Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana). 2015. "Resultados del Evento de Negociación Conjunta." COMISCA, San Salvador, El Salvador.
- Comisión Europea. 2000. *Profile of Key Topics in Education in Europe: Volumen 2: Financing and Management of Resources in Compulsory Education—Trends in National Policies*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- . 2009. "The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)." Serie Economía europea no. 2/2009. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- . 2014a. "Government Wages and Labour Market Outcomes." Documento ocasional sobre economía europea no. 190. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea. Bruselas.
- . 2014b. "Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report." Comisión Europea, Bruselas. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf. Consultado en agosto de 2018.
- . 2018a. "The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070). Documento institucional sobre economía europea no. 079. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- . 2018b. "Public Procurement Guidance for Practitioners." Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_en.pdf. Consultado en agosto de 2018.
- Condrón, D. J., D. Tope, C. R. Steidl y K. J. Freeman. 2013. "Racial Segregation and the Black/White Achievement Gap, 1992 to 2009." *Sociological Quarterly* 54(1) invierno: 130-57.
- Contreras, E., E. Armendáriz, S. Orozco y G. Parra. 2016. "La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora, eds. 2013. *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Cord, L., O. Barriga-Cabanillas, L. Lucchetti, C. Rodríguez-Castelán, L. D. Sousa y D. Valderrama. 2017. "Inequality Stagnation in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis." *Review of Development Economics* 21(1) febrero: 157-81.
- Cordero, J. M., D. Santín y R. Simancas. 2017. "Assessing European Primary School Performance through a Conditional Nonparametric Model." *Journal of the Operational Research Society* 68(4) abril: 364-76.
- Cornelissen, T., C. Dustmann, A. Raute y U. Schönberg. 2016. "From LATE to MTE: Alternative Methods for the Evaluation of Policy Interventions." *Labour Economics* 41(agosto): 47-60.
- Cortázar, J. C., J. Fuenzalida y M. Lafuente. 2016. "Merit-Based Selection of Public Managers: Better Public Sector Performance? An Exploratory Study." Nota técnica del BID no. 1054. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cortázar, J. C., M. Lafuente y M. Sanginés, eds. 2014. *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-13)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CoST (Construction Sector Transparency Initiative). 2012. "Openness and Accountability in Public Infrastructure Could Save \$2.5 Trillion by 2020." Comunicado de prensa. CoST, 22 de octubre.
- Cottarelli, C. 2012. "Fiscal Policy: Reconciling Fiscal Sustainability and Growth." Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. Enero.
- Coupe, R. T. 2016. "Evaluating the Effects of Resources and Solvability on Burglary Detection." *Policing and Society* 26(5) julio: 563-87.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein, eds. 2014. *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cruz, C., P. Keefer y J. Labonne. 2016. "Incumbent Advantage, Voter Information and Vote Buying." Documento de trabajo del BID no. 711. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cruz, T. 2017. "Análise sobre a implantação e os efeitos do FUNDEB - Brasil." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Cunha, F. y J. J. Heckman. 2007. "The Technology of Skill Formation." *American Economic Review* 97(2) mayo: 31-47.

- . 2008. “Formulating, Identifying and Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation.” *Journal of Human Resources* 43(4) otoño: 738-82.
- Cunha, F., J. J. Heckman, L. Lochner y D. V. Masterov. 2006. “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation.” En E. Hanushek y F. Welch, eds., *Handbook of the Economics of Education*. Volumen 1. Ámsterdam: Holanda del Norte.
- Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills y C. Papageorgiou. 2012. “Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency.” *Journal of Economic Growth* 17(3) septiembre: 235-66.
- D’Agostino, M., N. Al-Shorbaji, P. Abbott, T. Bernardo, K. Ho, C. Sinha y D. Novillo-Ortiz. 2014. “eHealth Initiatives to Transform Health in the Region of the Americas.” *Pan American Journal of Public Health* 35(5-6): 326-28.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption.” *Political Research Quarterly* 65(3) septiembre: 656-68.
- Darville, P., L. Israel, C. Venegas y C. Contreras. 2017. “Resultados Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG 2016.” Informe. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-166359_doc_pdf.pdf. Consultado en agosto de 2018.
- de la Cruz, R., C. Pineda Mannheim y C. Pöschl, eds. 2011. *The Local Alternative: Decentralization and Economic Development*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- de la Maisonneuve, C., R. Moreno-Serra, F. Murtin y J. Oliveira Martins. 2016. “The Drivers of Public Health Spending: Integrating Policies and Institutions.” Documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE no. 1283. Publicaciones de la OCDE, París.
- de la Maisonneuve, C., and J. Oliveira Martins. 2013. “Public Spending on Health and Long-Term Care: A New Set of Projections.” Documento de política económica de la OCDE no. 6. Publicaciones de la OCDE, París.
- de la Torre, A., J. Messina y J. Silva. 2017. “The Inequality Story in Latin America and the Caribbean: Searching for an Explanation.” En L. Bértola y J. Williamson, eds., *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking Over the Long Run*. Cham, Suiza: Springer Nature.
- de Swardt, C. 2015. “Transparency in Public Procurement: Moving away from the Abstract.” *Insights* (blog), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 27 marzo. Disponible en <http://>

- oecdinsights.org/2015/03/27/transparency-in-public-procurement-moving-away-from-the-abstract/. Consultado en agosto de 2018.
- De Witte, K. y L. López-Torres. 2017. "Efficiency in Education: A Review of Literature and a Way Forward." *Journal of the Operational Research Society* 68(4) abril: 339-63.
- Diermeier, D., C. Prato y R. Vlaicu. 2018. "Self-Enforcing Partisan Procedures." Northwestern University, Evanston, IL; Columbia University, Nueva York, NY; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3055397. Consultado en julio de 2018.
- Dmytraczenko, T. y G. Almeida, eds. 2015. *Toward Universal Health Coverage and Equity in Latin America and the Caribbean: Evidence from Selected Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dobbs, R., H. Pohl, D.-Y. Lin, J. Mischke, N. Garemo, J. Hexter, S. Matzinger, R. Palter y R. Nanavatty. 2013. "Infrastructure Productivity: How to Save \$1 Trillion a Year." Informe. McKinsey Global Institute, Nueva York, NY.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. "Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 3004. Banco Mundial, Washington, DC.
- Droppelmann Roepke, C., ed. 2010. *Tribunales de tratamiento de drogas en Chile: material educativo*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Drummond, M., B. Jönsson, F. Rutten y T. Stargardt. 2011. "Reimbursement of Pharmaceuticals: Reference Pricing versus Health Technology Assessment." *European Journal of Health Economics* 12(3) junio: 263-71.
- Duarte, J., F. Jaureguiberry y M. Racimo. 2017. "Sufficiency, Equity and Effectiveness of School Infrastructure in Latin America According to TERCE." Informe. Oficina Regional de Educación en América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), Santiago; y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Dumas, V. A. y M. Lafuente. 2016. "Mission Impossible? How to Achieve Better Results in Health and Education through Better Management of Human Resources." En J. Prat y J. Beverinotti, eds., *Social Expenditure in Central America, Panama and the Dominican Republic at a Glance: 2007-2013*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dynes, A. y L. Martin. 2017. "Revenue Source and Electoral Accountability: Experimental Evidence from Local U.S. Policymakers." Documento presentado en el Coloquio de UCLA sobre política fiscal y finanzas públicas, febrero 23, Los Ángeles, CA.

- Eck, J. E., Y. J. Lee, S. H. O. y N. Martínez. 2017. "Compared to What? Estimating the Relative Concentration of Crime at Places Using Systematic and Other Reviews." *Crime Science* 6(1) diciembre: 1-17.
- EDUCA (Acción Empresarial por la Educación). 2016. "Calidad del gasto educativo en la República Dominicana: un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%." Estudio. Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en http://www.educa.org.do/wp-content/uploads/2016/09/Calidad_Del_Gasto.pdf. Consultado en abril de 2018.
- Eguino, H., G. Saldarriaga, G. Alborta y H. Menéndez. 2018. "Estudio de buenas prácticas en la gestión de la inversión pública." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Elacqua, G., M. L. Ibarren y H. Santos. 2016. "Private Schooling in Latin America: Trends and Public Policies." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Elacqua, G., M. Martínez, H. Santos y D. Urbina. 2016. "Short-Run Effects of Accountability Pressures on Teacher Policies and Practices in the Voucher System in Santiago, Chile." *School Effectiveness and School Improvement* 27(3): 385-405.
- Elacqua, G., P. Montt y H. Santos. 2013. "Evidencias para eliminar —gradualmente— el financiamiento compartido." Documento de políticas no. 14. Instituto de Políticas Públicas, Facultad de Economía y Empresa, Universidad Diego Portales, Santiago.
- Enami, A., N. Lustig y A. Taqdiri. 2016. "Fiscal Policy, Inequality and Poverty in Iran: Assessing the Impact and Effectiveness of Taxes and Transfers." Documento de trabajo del CEQ no. 48. Commitment to Equity Institute, Tulane University, New Orleans, LA.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic. 2013. "The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships." *Journal of the European Economic Association* 11(1) febrero: 83-111.
- Estache, A., M. A. Rossi y C. A. Ruzzier. 2004. "The Case for International Coordination of Electricity Regulation: Evidence from the Measurement of Efficiency in South America." *Journal of Regulatory Economics* 25(3) mayo: 271-95.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth." *American Sociological Review* 64(5): 748-65.
- Eyraud, L. y L. Lusinyan. 2013. "Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies." *Journal of Monetary Economics* 60(5) julio: 571-87.

- Eyraud, L. y M. Moreno Badia. 2013. "Too Small to Fail? Subnational Spending Pressures in Europe." Documento de trabajo del FMI no. 13/46. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Faguet, J.-P. 2004. "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia." *Journal of Public Economics* 88(3-4) marzo: 867-93.
- . 2012. *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Faguet, J.-P. y F. Sánchez. 2008. "Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia." *World Development* 36(7) julio: 1294-1316.
- . 2014. "Decentralization and Access to Social Services in Colombia." *Public Choice* 160(1-2) julio: 227-49.
- Farvacque-Vitkovic, C. y M. Kopanyi, eds. 2014. *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fedelino, A. y T. Ter-Minassian. 2010. "Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences." Documento ocasional del FMI no. 271. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Fenochietto, R. y C. Pessino. 2000. "The Shared Value Added Tax: How It Works and Why It Is the Best Tool for Optimal Fiscal Federalism in Countries with Consumption-Based Taxes." Documento de trabajo no. 176. Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), Buenos Aires.
- . 2011. "La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social en Argentina." Nota técnica del BID no. 187. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ferraz, C. y F. Finan. 2011. "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments." *American Economic Review* 101(4) junio: 1274-1311.
- Ferraz, C., F. Finan y D. B. Moreira. 2012. "Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil." *Journal of Public Economics* 96(9-10) octubre: 712-26.
- Ferreira, F. H. G. y J. Gignoux. 2011. "The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America." *Review of Income and Wealth* 57(4) diciembre: 622-57.
- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L.-F. López-Calva, M. A. Lugo y R. Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ferreira, M. M., C. Avitabile, J. Botero Álvarez, F. Haimovich Paz y S. Urzúa. 2017. *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.

- FID (Federación Internacional de Diabetes). 2015. *IDF Diabetes Atlas*. Séptima edición. Bruselas: FID. Disponible en <https://www.idf.org/e-library/epidemiology-research/diabetes-atlas/13-diabetes-atlas-seventh-edition.html>. Consultado en julio de 2018.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas). 2015. "Mejorando la calidad y la eficiencia del gasto público en energía y asistencia social en América Latina y el Caribe." FIEL, Buenos Aires. Documento inédito.
- . 2017. "Calidad y eficiencia del gasto público en América Latina y el Caribe: actualización de estimaciones de niveles de gasto y filtraciones en asistencia social, energía y gasto tributario." FIEL, Buenos Aires. Documento inédito.
- Field, M. J. y K. N. Lohr, eds. 1992. *Guidelines for Clinical Practice: From Development to Use*. Washington, DC: National Academy Press.
- Filc, G. y C. Scartascini. 2007. "Budgetary Institutions." En E. Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press; y Washington, DC: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fiszbein, A. y N. Schady (con F. Ferreira, M. Grosh, N. Keleher, P. Olinto y E. Skoufias). 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Flyvbjerg, B. 2007. "Policy and Planning for Large-Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures." *Environment and Planning B: Planning and Design* 34(4) agosto: 578-97.
- . 2008. "Public Planning of Mega-Projects: Overestimation of Demand and Underestimation of Costs." En H. Priemus, B. Flyvbjerg y B. van Wee, eds., *Decision-Making on Mega-Projects: Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*. Serie Políticas, gestión y economía del transporte. Cheltenham, Reino Unido: Publicaciones Edward Elgar.
- . 2016. "Making Infrastructure Matter." Presentación en PowerPoint. Saïd Business School, University of Oxford, Oxford, Reino Unido.
- Flyvbjerg, B., M. K. Skamris Holm y S. L. Buhl. 2002. "Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?" *Journal of the American Planning Association* 68(3): 279-95.
- . 2003. "How Common and How Large Are Cost Overruns in Transport Infrastructure Projects?" *Transport Reviews* 23(1): 71-88.
- . 2004. "What Causes Cost Overrun in Transport Infrastructure Projects?" *Transport Reviews* 24(1): 3-18.
- Flyvbjerg, B. y C. R. Sunstein. 2016. "The Principle of the Malevolent Hiding Hand; or, the Planning Fallacy Writ Large." *Social Research* 83(4) invierno: 979-1004.

- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2009. "Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization." Documento de políticas. FMI, Washington, DC. Disponible en <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/072709.pdf>. Consultado en agosto de 2018.
- . 2011. "The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies." Documento de políticas. FMI, Washington, DC. Disponible en <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/122811.pdf>. Consultado en agosto de 2018.
- . 2014. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, DC: IMF.
- . 2015. "Making Public Investment More Efficient." Documento de políticas. FMI, Washington, DC. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>. Consultado en agosto de 2018.
- . 2016. "Managing Government Compensation and Employment: Institutions, Policies, and Reform Challenges." Documento de políticas. FMI, Washington, DC. Disponible en <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/040816a.pdf>. Consultado en agosto de 2018.
- . 2018. *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: FMI.
- Fontaine, E. 2006. "Appraisal of Public Investment: Chile." Resumen de conocimientos para el personal del Banco. Banco Mundial, Washington, DC. Diciembre.
- Fournier, J.-M. y Å. Johansson. 2016. "The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality." Documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE no. 1344. Publicaciones de la OCDE, París.
- Franco Chuaire, M. y C. Scartascini. 2014. "The Politics of Policies: Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean." Resumen de política del BID no. 220. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Frankel, J. A., C. A. Végh y G. Vuletin. 2013. "On Graduation from Fiscal Procyclicality." *Journal of Development Economics* 100(1) enero: 32-47.
- Fretes Cibils, V. y T. Ter-Minassian, eds. 2015. *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fritz, V., M. Verhoeven y A. Avenia. 2017. "Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement." Banco Mundial, Washington, DC.
- Fundación Paz Ciudadana, Ministerio de Justicia de Chile, y la Fiscalía de Chile. 2014. "Tribunales de Tratamiento de Drogas: compendio estadístico 2010, 2011 y 2012." Informe. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.

- Fundación Paz Ciudadana y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. "Un análisis cuantitativo de la calidad del gasto público en prevención en Chile." BID, Washington, DC. Documento inédito.
- G20 International Financial Architecture Working Group. 2017. "Principles of MDBs' Strategy for Crowding-in Private Sector Finance for Growth and Sustainable Development." Documento de trabajo. Disponible en <https://library.pppknowledgelab.org/documents/4700>. Consultado en abril de 2018.
- Gadenne, L. 2017. "Tax Me, but Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability." *American Economic Journal: Applied Economics* 9(1) enero: 274-314.
- Galiani, S., P. Gertler y E. Schargrodsky. 2008. "School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind." *Journal of Public Economics* 92(10-11) octubre: 2106-20.
- Ganuza, J.-J. 2007. "Competition and Cost Overruns in Procurement." *Journal of Industrial Economics* 55(4) diciembre: 633-60.
- García, J. L., J. J. Heckman, D. E. Leaf y M. J. Prados. 2016. "The Life-Cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program." Documento de trabajo de la NBER no. 22993. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Garganta, S. y L. Gasparini. 2015. "The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina." *Journal of Development Economics* 115(julio): 99-110.
- Garganta, S., L. Gasparini, M. Marchionni y M. Tappatá. 2017. "The Effect of Cash Transfers on Fertility: Evidence from Argentina." *Population Research and Policy Review* 36(1) febrero: 1-24.
- Gasparini, L., M. Arcidiácono, L. Carella, J. Puig, P. Gluzmann y P. Brassiolo. 2015. "El empleo público en América Latina: evidencia de las encuestas de hogares." *El Trimestre Económico* 82(328) octubre-diciembre: 749-84.
- Gasparini, L., G. Cruces y L. Tornarolli. 2016. "Chronicle of a Deceleration Foretold: Income Inequality in Latin America in the 2010s." *Revista de Economía Mundial* 2016(43): 25-46.
- Gemmell, N., R. Kneller y I. Sanz. 2016. "Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels?" *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 78(4) agosto: 522-47.
- Gertler, P., P. Giovagnoli y S. Martínez. 2014. "Rewarding Provider Performance to Enable a Healthy Start to Life: Evidence from Argentina's Plan Nacer." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6884. Banco Mundial, Washington, DC.

- Gertler, P., J. J. Heckman, R. Pinto, A. Zanolini, C. Vermeersch, S. Walker, S. M. Chang y S. Grantham-McGregor. 2014. "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica." *Science* 344(6187) mayo: 998-1001.
- Giedion, U., M. Distrutti, A. L. Muñoz, D. Pinto y A. M. Díaz, eds. 2018. *La priorización en salud paso a paso: cómo articulan sus procesos México, Brasil y Colombia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Giedion, U., A. L. Muñoz y A. Ávila. 2015. "Serie de notas técnicas sobre procesos de priorización en salud: Nota 1: Introducción." Nota técnica del BID no. 837. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Giménez, L., M. A. Lugo, S. Martínez, H. Colman, J. J. Galeano, and G. Farfán. 2017. "Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad." Documento de trabajo del CEQ no. 74. Commitment to Equity Institute, Tulane University, New Orleans, LA.
- Glassman, A. y J. I. Zoloa. 2014. "How Much Will Health Coverage Cost? Future Health Spending Scenarios in Brazil, Chile, and Mexico." Documento de trabajo no. 382. Centro para el Desarrollo Global, Washington, DC.
- Global Health Intelligence. 2014. "Latin America Pharmaceutical Sales to Grow 12% Per Year through 2017." Informe. Global Health Intelligence, Coral Gables, FL. Disponible en <http://globalhealthintelligence.com/ghi-analysis/chronic-diseases-the-shadow-lurking-in-latin-americas-future/>. Consultado en julio de 2018.
- Gomes, C. 2018. "Crime and Government Expenditure in Brazil: Using a Bartik Instrument to Estimate the Impact of Government Security Spending on Homicide Rates." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Gordon, N. E. 2015. "The Changing Federal Role in Education Finance and Governance." En H. F. Ladd y M. E. Goertz, eds., *Handbook of Research in Education Finance and Policy*. Segunda edición. Nueva York, NY: Routledge.
- Gottret, P. y G. Schieber. 2006. *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Grimes, M. 2006. "Organizing Consent: The Role of Procedural Fairness in Political Trust and Compliance." *European Journal of Political Research* 45(2) marzo: 285-315.
- Guanais, F. C., R. Gómez-Suárez y L. Pinzón. 2012. "Series of Avoidable Hospitalizations and Strengthening Primary Health Care: Primary Care

- Effectiveness and the Extent of Avoidable Hospitalizations in Latin America and the Caribbean.” Documento de discusión del BID no. 266. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Guanais, F. C. y J. Macinko. 2009. “Primary Care and Avoidable Hospitalizations: Evidence from Brazil.” *Journal of Ambulatory Care Management* 32(2) abril-junio: 115–22.
- Guanais, F. C., F. Regalia, R. Pérez-Cuevas y M. Anaya, eds. De próxima publicación. *Desde el paciente: experiencias con la atención primaria de salud en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guasch, J. L., A. Suárez-Alemán y L. Trujillo. 2016. “Megaports’ Concessions: The *Puerto de Gran Escala* in Chile as a Case Study.” *Case Studies on Transport Policy* 4(2) junio: 178–87.
- Gutiérrez, L. y G. Bourgon. 2012. “Drug Treatment Courts: A Quantitative Review of Study and Treatment Quality.” *Justice Research and Policy* 14(2) diciembre: 47–77.
- Guzmán, M. 2017. “Fiscal Policy Base on Evidence and Use of Smart Data for Strengthening of Equity and Efficiency.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Habibi, N., C. Huang, D. Miranda, V. Murillo, G. Ranis, M. Sarkar y F. Stewart. 2003. “Decentralization and Human Development in Argentina.” *Journal of Human Development* 4(1): 73–101.
- Hadad, S., Y. Hadad y T. Simon-Tuval. 2013. “Determinants of Healthcare System’s Efficiency in OECD Countries.” *European Journal of Health Economics* 14(2) abril: 253–65.
- Haelermans, C. y J. Ruggiero. 2013. “Estimating Technical and Allocative Efficiency in the Public Sector: A Nonparametric Analysis of Dutch Schools.” *European Journal of Operational Research* 227(1) mayo: 174–81.
- Hafner, M., J. Taylor, E. Disley, S. Thebes, M. Barberi, M. Stepanek y M. Levi. 2016. “The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption: Annex II – Corruption.” Informe. Directorate General for Parliamentary Research Services, General Secretariat, European Parliament, Brussels.
- Hansen, J. S., G. S. Ikemoto, J. A. Marsh y H. Barney. 2007. “School Finance Systems and Their Responsiveness to Performance Pressures: A Case Study of North Carolina.” Documento de trabajo de la RAND no. 452. Corporación RAND, Santa Mónica, CA.
- Hanushek, E. A. 1979. “Conceptual and Empirical Issues in the Estimation of Educational Production Functions.” *Journal of Human Resources* 14(3) verano: 351–88.

- Hanushek, E. A., S. Link y L. Woessmann. 2013. "Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA." *Journal of Development Economics* 104(septiembre): 212-32.
- Hanushek, E. A., M. Piopiunik y S. Wiederhold. De próxima publicación. "The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance." *Journal of Human Resources*.
- Hanushek, E. A. y L. Woessmann. 2012. "Schooling, Educational Achievement, and the Latin American Growth Puzzle." *Journal of Development Economics* 99(2) noviembre: 497-512.
- . 2015. *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. París: Publicaciones de la OCDE.
- Harberger, A. C. 1972. *Project Evaluation: Collected Papers*. Londres: Macmillan.
- Harper, L. E., A. C. Calderón Ramírez y J. E. Muñoz-Ayala. 2016. "Elements of Public Procurement Reform and Their Effect on the Public Sector in LAC." *Journal of Public Procurement* 16(3) otoño: 347-73.
- Hashim, A. y M. Piatti-Fünfkirchen. 2018. "Lessons from Reforming Financial Management Information Systems: A Review of the Evidence." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 8312. Banco Mundial, Washington, DC.
- Hawkesworth, I., O. H. Melchor y M. Robinson, 2013. "Selected Budgeting Issues in Chile." *OECD Journal on Budgeting* 12(3): 1-39.
- Hayek, F. A. 1945. "The Use of Knowledge in Society." *American Economic Review* 35(4) septiembre: 519-30.
- Heckman, J. J. 2006. "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children." *Science* 312(5782) junio: 1900-02.
- . 2008. "Schools, Skills, and Synapses." *Economic Inquiry* 46(3) julio: 289-324.
- . 2011a. "The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education." *American Educator* 35(1) primavera: 31-5, 47.
- . 2011b. "Integrating Personality Psychology into Economics." Documento de trabajo de la NBER no. 17378. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2012. "Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy." The Heckman Equation. Disponible en https://heckmanequation.org/assets/2013/07/F_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic_052714-3-1.pdf. Consultado en mayo de 2018.
- . 2016. "Fiscal Policies for Human Development." Conferencia. Taller en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. 20 de noviembre.

- Heckman, J. J., L. Lochner y C. Pessino. 1999. "A Budget for Skill Formation, Policy Advice for Vice-Chief of Cabinet of Ministers in Argentina." Documento inédito.
- Heckman, J. J. y D. V. Masterov. 2007. "The Productivity Argument for Investing in Young Children." *Applied Economic Perspectives and Policy* 29(3) octubre: 446-93.
- Heckman, J. J., S. H. Moon, R. Pinto, P. A. Savelyev y A. Yavitz. 2010. "The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program." *Journal of Public Economics* 94(1-2) febrero: 114-28.
- Heckman, J. J. y S. Mosso. 2014. "The Economics of Human Development and Social Mobility." *Annual Review of Economics* 6(1): 689-733.
- Heller, S. B., A. K. Shah, J. Guryan, J. Ludwig, S. Mullainathan y H. A. Pollack. 2017. "Thinking, Fast and Slow? Some Field Experiments to Reduce Crime and Dropout in Chicago." *Quarterly Journal of Economics* 132(1) febrero: 1-54.
- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2007. "Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Agencies and Poverty Reduction." *Sociology* 41(3) junio: 515-32.
- Hernández, A. R., A.-K. Hurtig, K. Dahlblom y M. San Sebastián. 2014. "More Than a Checklist: A Realist Evaluation of Supervision of Mid-Level Health Workers in Rural Guatemala." *BMC Health Services Research* 14(marzo): 1-12.
- Higgins, S., N. Lustig, J. Ramírez y W. Swanson. 2013. "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Paraguay." Documento de trabajo del CEQ no. 11. Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) and Department of Economics, Tulane University, New Orleans, LA; y Diálogo Interamericano, Washington, DC.
- Higgins, S. y C. Pereira. 2014. "The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income." *Public Finance Review* 42(3) mayo: 346-67.
- Holloway, K. y L. van Dijk. 2011. "The World Medicines Situation 2011: Rational Use of Medicines." En *The World Medicines Situation Report*. Tercera edición. Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud.
- Hoxby, C. M. 1999. "The Productivity of Schools and Other Local Public Goods Producers." *Journal of Public Economics* 74(1) octubre: 1-30.
- Hsieh, C.-T. y P. J. Klenow. 2010. "Development Accounting." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(1) enero: 207-23.
- Hua, X., N. Carvalho, M. Tew, E. S. Huang, W. H. Herman y P. Clarke. 2016. "Expenditures and Prices of Antihyperglycemic Medications in the United States: 2002-2013." *Journal of the American Medical Association* 315(13) abril: 1400-02.

- Hubbard, M. 2018. "Application of Targeted Learning Techniques to Evaluate Diabetes Care in the Mexican Social Security Institute (IMSS)." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Huicho, L., C. A. Huayanay-Espinoza, E. Herrera-Pérez, E. R. Segura, J. N. de Guzman, M. Rivera-Ch y A. J. Barros. 2017. "Factors behind the Success Story of Under-Five Stunting in Peru: A District Ecological Multilevel Analysis." *BMC Pediatrics* 17(1): 29.
- IBP (International Budget Partnership). 2018. "Open Budget Survey 2017." Informe. IBP, Washington, DC.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales). 2016a. "Guatemala: incidencia de la política fiscal en la desigualdad y pobreza." ICEFI, Ciudad de Guatemala. Disponible en http://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_la_pobreza_-guatemala_-.pdf. Consultado en junio de 2018.
- . 2016b. "Honduras: incidencia de la política fiscal en la desigualdad y pobreza." ICEFI, Ciudad de Guatemala. Disponible en http://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_la_pobreza_-honduras_-.pdf. Consultado en junio de 2018.
- . 2016c. "Nicaragua: incidencia de la política fiscal en la desigualdad y pobreza." ICEFI, Ciudad de Guatemala. Disponible en http://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_la_pobreza_-nicaragua_-.pdf. Consultado en junio de 2018.
- Izetzki, E. y C. A. Végh. 2008. "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?" Documento de trabajo de la NBER no. 14191. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Immervoll, H., H. Levy, J. R. Nogueira, C. O'Donoghue y R. Bezerra de Siqueira. 2009. "The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty." En S. Klasen y F. Nowak-Lehmann, eds., *Poverty, Inequality, and Policy in Latin America*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Izquierdo, A. y E. Kawamura. 2015. "Public Expenditure: Is There a Bias against Public Investment? A Political Economy Explanation." Documento presentado en la vigésima reunión anual de LACEA, 15-17 de octubre, Santa Cruz, Bolivia.
- . 2018. "Bias against Capital Expenditures and Lower Growth: The Effects of Polarization and Capture Technologies." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Izquierdo, A., R. Lama, J. P. Medina, J. Puig, D. Riera-Crichton, C. Végh y G. Vuletin. 2018. "How Big Are Public Investment Multipliers?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Izquierdo, A., J. Llopis, U. Muratori y J. J. Ruiz. 2016. "In Search of Larger Per Capita Incomes: How to Prioritize across Productivity Determinants?" Documento de trabajo del BID no. 680. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Izquierdo, A., R. Loo-Kung y F. Navajas, coords. 2013. *Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica: una ruta hacia un gasto eficiente con más crecimiento*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Izquierdo, A., J. Puig, C. Végh y G. Vuletin. 2018a. "Automatic Destabilizer." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2018b. "The Jure and the Facto Fiscal Rules." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2018c. "On Recent Trends and Determinants of Public Spending Composition." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Izquierdo, A., D. Riera-Crichton, C. Végh y G. Vuletin. 2018. "How Big Are Public Consumption Multipliers?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Jackson, C. K. 2009. "Student Demographics, Teacher Sorting, and Teacher Quality: Evidence from the End of School Desegregation." *Journal of Labor Economics* 27(2) abril: 213–56.
- Jaffe, E. 2015. "America's Infrastructure Crisis Is Really a Maintenance Crisis." *CityLab*, Atlantic Monthly Group, 12 de febrero. Disponible en <http://www.citylab.com/cityfixer/2015/02/americas-infrastructure-crisis-is-really-a-maintenance-crisis/385452/>. Consultado en abril de 2018.
- Jaitman, L. y N. Ajzenman. 2016. "Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America." Documento de trabajo del BID no. 699. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Jaitman, L. y I. Torre. 2017. "A Systematic Approach to Measuring the Costs of Crime in 17 Latin American and Caribbean Countries." En L. Jaitman, ed., *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaramillo, M. 2014. "The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru." *Public Finance Review* 42(3) mayo: 391–412.
- Jiménez, R., T. Serebrisky y J. Mercado. 2014. "Power Lost: Sizing Electricity Losses in Transmission and Distribution Systems in Latin America and the Caribbean." Breve. Banco Interamericano de

- Desarrollo, Washington, DC. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/6689>. Consultado en abril de 2018.
- Joumard, I., C. André y C. Nicq. 2010. "Health Care Systems: Efficiency and Institutions." Documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE no. 769. Publicaciones de la OCDE, París.
- Kaminsky, G. L., C. M. Reinhart y C. A. Végh. 2004. "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." *NBER Macroeconomics Annual* 19(2004): 11-53.
- Kanavos, P. 2017. "Procurement Policies for Pharmaceuticals: The International Experience." Breve no. 18. Red CRITERIA, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/8407?locale-attribute=en>. Consultado en julio de 2018.
- Kaplan, D. S. y S. Levy. 2014. "The Evolution of Social Security Systems in Latin America." En M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini y D. Robalino, eds., *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno, eds. 2015. *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keefer, P. 2007. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies." *American Journal of Political Science* 51(4) octubre: 804-21.
- . 2018. "Organizing for Prosperity: Collective Action, Political Parties, and the Political Economy of Development." En C. Lancaster y N. van de Walle, eds., *Oxford Handbook of the Politics of Development*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Keefer, P. y R. Vlaicu. 2008. "Democracy, Credibility, and Clientelism." *Journal of Law, Economics, and Organization* 24(2) octubre: 371-406.
- . 2017. "Vote Buying and Campaign Promises." *Journal of Comparative Economics* 45(4) diciembre: 773-92.
- Kelly, A. 2012. "Measuring 'Equity' and 'Equitability' in School Effectiveness Research." *British Educational Research Journal* 38(6): 977-1002.
- . 2015. "Measuring Equity in Educational Effectiveness Research: The Properties and Possibilities of Quantitative Indicators." *International Journal of Research and Method in Education* 38(2): 115-36.
- King, D. C. 1997. "The Polarization of American Parties and Mistrust of Government." En J. S. Nye, Jr., P. D. Zelikow y D. C. King, eds., *Why*

- People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kitschelt, H., K. A. Hawkins, J. P. Luna, G. Rosas y E. J. Zechmeister. 2010. *Latin American Party Systems*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Kleiman, M. A. R., J. P. Caulkins y A. Hawken. 2011. *Drugs and Drug Policy: What Everyone Needs to Know*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7(3): 207-27.
- Kringos, D., W. Boerma, Y. Bourgueil, T. Cartier, T. Dedeu, T. Hasvold, A. Hutchinson, M. Lember, M. Oleszczyk, P. D Rotar, I. Svab, P. Tedeschi, S. Wilm, A. Wilson, A. Windak, J. van der Zee y P. Groenewegen. 2013. "The Strength of Primary Care in Europe: An International Comparative Study." *British Journal of General Practice* 63(616) noviembre: e742-e750.
- Kutzin, J. 2016. "RBF: From Program to Entry Point for Strategic Purchasing." Presentación en PowerPoint brindada en la reunión de la red técnica de financiación de la salud de la OMS, 14 de diciembre, Ginebra, Suiza.
- Kwon, S. 2003. "Payment System Reform for Health Care Providers in Korea." *Health Policy and Planning* 18(1) marzo: 84-92.
- Ladd, H. F. y L. C. Sorensen. 2015. "Do Master's Degrees Matter? Advanced Degrees, Career Paths, and the Effectiveness of Teachers." Documento de trabajo no. 136. Centro Nacional para el Análisis de Datos Longitudinales en la Investigación a la Educación, American Institutes for Research, Washington, DC.
- Lafuente, M. 2018. "Public Expenditures: Human Resources Management (HRM) in the Public Sector in Latin America and the Caribbean." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Lagakos, D., B. Moll, T. Porzio, N. Qian y T. Schoellman. 2012. "Experience Matters: Human Capital and Development Accounting." Documento de trabajo de la NBER no. 18602. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Land, D. y N. Legters. 2002. "The Extent and Consequences of Risk in U.S. Education." En S. Stringfield y D. Land, eds., *Educating At-Risk Students*. Chicago, IL: National Society for the Study of Education.
- Lankford, H., S. Loeb y J. Wyckoff. 2002. "Teacher Sorting and the Plight of Urban Schools: A Descriptive Analysis." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 24(1) primavera: 37-62.

- Laursen, T. y B. Myers. 2009. "Public Investment Management in the New EU Member States: A Pilot Study of Transport Infrastructure Management." Banco Mundial, Washington, DC.
- Layton, M. y M. Rodríguez (con M. Moseley y D. Zizumbo-Colunga). 2014. "Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences." En E. J. Zechmeister, ed., *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the AmericasBarometer*. Nashville, TN: LAPOP/Vanderbilt University.
- Leme, M. C., P. Louzано, V. Ponczek y A. P. Souza. 2012. "The Impact of Structured Teaching Methods on the Quality of Education in Brazil." *Economics of Education Review* 31(5) octubre: 850-60.
- Leurs, R. 2005. "Aid Disbursement Delays: Measures, Causes, Solutions." *Public Administration and Development* 25(5) diciembre: 379-87.
- Levačić, R. 2008a. "Financing Schools: Evolving Patterns of Autonomy and Control." *Educational Management Administration and Leadership* 36(2): 221-34.
- . 2008b. "Funding Schools by Formula." En N. C. Soguel and P. Jacard, eds., *Governance and Performance of Education Systems*. Dordrecht, Países Bajos: Springer.
- Levačić, R. y P. Downes. 2004. *Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A Comparative Analysis*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.
- Levačić, R. y K. N. Ross. 1999. "Principles for Designing Needs-Based School Funding Formulae." En K. N. Ross y R. Levačić, eds., *Needs-Based Resource Allocation in Education: Via Formula Funding of Schools*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.
- Levi, M. y L. Stoker. 2000. "Political Trust and Trustworthiness." *Annual Review of Political Science* 3(junio): 475-507.
- Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- . 2015. "Is Social Policy in Latin America Heading in the Right Direction? Beyond Conditional Cash Transfer Programs." Op-ed. Brookings Institution, 21 de mayo. Disponible en <https://www.brookings.edu/opinions/is-social-policy-in-latin-america-heading-in-the-right-direction-beyond-conditional-cash-transfer-programs/>. Consultado en junio de 2018.
- . 2017. "The Great Failure: Retirement Pensions in Latin America." Op-ed. Brookings Institution, 27 de enero. Disponible en <https://www.brookings.edu/opinions/the-great-failure-retirement-pensions-in-latin-america/>. Consultado en agosto de 2018.

- Levy, S. y L. F. López-Calva. 2016. "Labor Earnings, Misallocation, and the Returns to Education in Mexico." Documento de trabajo del BID no. 671. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Levy, S. y E. Rodríguez. 2005. *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-Oportunidades de México*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Ciudad de México: Editorial Planeta Mexicana.
- Levy, S. y N. Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27(2) primavera: 193-218.
- Lewis, H. 1985. "The Metro Report: The Impact of Metro and Public Transport Integration in Tyne and Wear." Informe. Ejecutivo de transporte de pasajeros en Tyne and Wear, Newcastle upon Tyne, Reino Unido.
- Ligarda, J. y M. Ñaccha. 2006. "La eficiencia de las organizaciones de salud a través del análisis envolvente de datos: microrredes de la Dirección de Salud IV Lima Este 2003." *Anales de la Facultad de Medicina* [Universidad Nacional Mayor de San Marcos] 67(2): 142-51.
- Lira, L. 2012. "El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico." Documento de trabajo no. 31. School of Business and Economics. Universidad de los Andes, Santiago.
- Lizzeri, A. y N. Persico. 2001. "The Provision of Public Goods under Alternative Electoral Incentives." *American Economic Review* 91(1) marzo: 225-39.
- LJAF (Laura and John Arnold Foundation). 2013. "Developing a National Model for Pretrial Risk Assessment." Resumen de investigación. LJAF, Houston, TX y Nueva York, NY.
- Lledo, V. 2003. "Electoral Systems, Legislative Fragmentation and Public Spending: A Comparative Analysis of Brazilian States." Documento presentado en el XXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), 27-29 de marzo, Dallas, TX.
- Llerena Pinto, F. P., M. C. Llerena Pinto, M. A. Llerena Pinto y R. Saá. 2015. "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador." Documento de trabajo del CEQ no. 28. Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) and Department of Economics, Tulane University, New Orleans, LA; y Diálogo Interamericano, Washington, DC.
- López-Calva, L. F. y N. Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lora, E. y C. Scartascini, eds. 2010. *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: la influencia de la política en las políticas económicas*. Bogotá: Alfaomega.

- Luschei, T. F., A. Chudgar y W. J. Rew. 2013. "Exploring Differences in the Distribution of Teacher Qualifications across Mexico and South Korea: Evidence from the Teaching and Learning International Survey." *Teachers College Record* 115(5).
- Lustig, N. 2017. "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)." *El Trimestre Económico* 84(335) julio-septiembre: 493-568.
- Lustig, N., L. F. López-Calva y E. Ortiz-Juárez. 2016. "Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America." En K. Basu y J. E. Stiglitz, eds., *Inequality and Growth: Patterns and Policy: Volumen II: Regions and Regularities*. Houndmills, Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Lustig, N. y M. Meléndez. 2015. "The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia." Documento de trabajo del CEQ no. 24. Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) and Department of Economics, Tulane University, New Orleans, LA; y Diálogo Interamericano, Washington, DC.
- Lustig, N. y C. Pessino. 2014. "Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: The Increasing Role of Noncontributory Pensions." *Public Finance Review* 42(3) mayo: 304-25.
- Lustig, N., C. Pessino y J. Scott. 2014. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the Special Issue." *Public Finance Review* 42(3) mayo: 287-303.
- Machado, F. V. P. 2012. "Does Inequality Breed Altruism or Selfishness? Gauging Individuals' Predispositions towards Redistributive Schemes." Documento de trabajo del BID no. 285. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Machado, F. V. P., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. "Political Institutions and Street Protests in Latin America." *Journal of Conflict Resolution* 55(3) junio: 340-65.
- Machado-Alba, J. E., D. A. Medina-Morales y L. F. Echeverri-Cataño. 2016. "Evaluation of the Quality of Life of Patients with Diabetes Mellitus Treated with Conventional or Analogue Insulins." *Diabetes Research and Clinical Practice* 116(junio): 237-43.
- Macinko, J., F. C. Guanais, P. Mullachery y G. Jiménez. 2016. "Gaps in Primary Care and Health System Performance in Six Latin American and Caribbean Countries." *Health Affairs* 35(8) agosto: 1513-21.

- Maldonado, S. 2015. "The Political Effects of Resource Booms: Political Outcomes, Clientelism and Public Goods Provision in Peru." University of California, Berkeley, CA. Documento inédito.
- Manns, B. J., M. Tonelli, J. Zhang, D. J. T. Campbell, P. Sargious, B. Ayya-lasomayajula, F. Clement, J. A. Johnson, A. Laupacis, R. Lewanczuk, K. McBrien y B. R. Hemmelgarn. 2012. "Enrolment in Primary Care Networks: Impact on Outcomes and Processes of Care for Patients with Diabetes." *Canadian Medical Association Journal* 184(2) febrero: E144-E152.
- Manuelli, R. E. 2015. "Human Capital and Development." *Review* [Federal Reserve Bank of St. Louis] 97(3) tercer trimestre: 197-216.
- Manuelli, R. E. y A. Seshadri. 2014. "Human Capital and the Wealth of Nations." *American Economic Review* 104(9) septiembre: 2736-62.
- Marcel, M. 2014. "Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great Recession." *OECD Journal on Budgeting* 13(2): 9-47.
- Marini, A. y C. Rokx (con P. Gallagher). 2017. "Standing Tall: Peru's Success in Overcoming Its Stunting Crisis." Informe. Banco Mundial, Washington, DC.
- Marqués Sevillano, J. M. y J. Rosselló Villalonga. 2004. "Public Employment and Regional Redistribution in Spain." *Hacienda Pública Española* 170(3) septiembre: 59-80.
- Martínez, L. 2017. "Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia." Harris School of Public Policy, University of Chicago, Chicago. Documento inédito.
- Martinez, N. N., Y. J. Lee, J. E. Eck y S. H. O. 2017. "Ravenous Wolves Revisited: A Systematic Review of Offending Concentration." *Crime Science* 6(1) diciembre: 1-16.
- Martínez-Aguilar, S., A. Fuchs, E. Ortiz-Juárez y G. Del Carmen. De próxima publicación. "The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile." En N. C. Lustig, ed., *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington, DC: Brookings Institution Press; y New Orleans, LA: CEQ Institute, Tulane University.
- Martínez-Vázquez, J. y M.-H. Yao. 2009. "Fiscal Decentralization and Public Sector Employment: A Cross-Country Analysis." *Public Finance Review* 37(5) septiembre: 539-71.
- Mason, A. y R. Lee. 2006. "Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend." *Genus* 62(2) abril-junio: 11-35.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681-712.

- . 1998. "Corruption and the Composition of Government Expenditure." *Journal of Public Economics* 69(2) junio: 263-79.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider, eds. 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McEwan, P. J. y M. Trowbridge. 2007. "The Achievement of Indigenous Students in Guatemalan Primary Schools." *International Journal of Educational Development* 27(1) enero: 61-76.
- McKevitt, D. 2015. "Debate: Value for Money in Search of a Definition." *Public Money and Management* 35(2): 99-100.
- McKinsey Global Institute (con McKinsey's Capital Projects and Infrastructure Practice). 2017. "Reinventing Construction: A Route to Higher Productivity." Informe. McKinsey and Company, Nueva York, NY.
- Meheus, F. y D. McIntyre. 2017. "Fiscal Space for Domestic Funding of Health and Other Social Services." *Health Economics, Policy, and Law* 12(2) abril: 159-77.
- Melguizo, Á., M. Bosch y C. Pagés. 2017. "Better Pensions, Better Jobs: Status and Alternatives toward Universal Pension Coverage in Latin America and the Caribbean." *Journal of Pension Economics and Finance* 16(2) abril: 121-43.
- Melguizo, T., F. Sánchez y T. Velasco. 2016. "Credit for Low-Income Students and Access to and Academic Performance in Higher Education in Colombia: A Regression Discontinuity Approach." *World Development* 80(abril): 61-77.
- Meltzer, A. H. y S. F. Richard. 1983. "Tests of a Rational Theory of the Size of Government." *Public Choice* 41(3) enero: 403-18.
- Meyer-Sahling, J.-H., C. Schuster y K. S. Mikkelsen. 2018. "Civil Service Management in Developing Countries: What Works? Evidence from a Survey with 23,000 Civil Servants in Africa, Asia, Eastern Europe, and Latin America." Informe para el Departamento para Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).
- Mezzadra, F. y A. Rivas. 2010. "Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires." Documento de trabajo no. 51. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.
- Milesi-Ferretti, G. M., R. Perotti y M. Rostagno. 2002. "Electoral Systems and Public Spending." *Quarterly Journal of Economics* 117(2) mayo: 609-57.
- Miller, A. H. 1974. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review* 68(3) septiembre: 951-72.

- Mingat, A. y J.-P. Tan. 1996. "The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries' Economic Growth Performance." Documento de trabajo sobre desarrollo de capital humano y política operativa no. 73. Banco Mundial, Washington, DC.
- Mishler, W. y R. Rose. 2001. "What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies." *Comparative Political Studies* 34(1) febrero: 30-62.
- Mitchell, O., D. B. Wilson, A. Eggers y D. L. MacKenzie. 2012. "Assessing the Effectiveness of Drug Courts on Recidivism: A Meta-Analytic Review of Traditional and Non-Traditional Drug Courts." *Journal of Criminal Justice* 40(1) enero-febrero: 60-71.
- Mizala, A., P. Romaguera y S. Gallegos. 2011. "Public-Private Wage Gap in Latin America (1992-2007): A Matching Approach." *Labour Economics* 18(suplemento 1) diciembre: S115-S131.
- Molinas Vega, J. R., R. Paes de Barros, J. Saavedra Chanduvi y M. Giugale (con L. J. Cord, C. Pessino y A. Hasan). 2012. *Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Montenegro, C. E. y H. A. Patrinos. 2014. "Comparable Estimates of Returns to Schooling around the World." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 7020. Banco Mundial, Washington, DC.
- Monteverde, H., A. Pereyra y M. Pérez. 2016. "Manual para la estimación y el seguimiento del costo de un programa de infraestructura." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7682>. Consultado en abril de 2018.
- Morales Peillard, A. M. y J. Cárcamo Cáceres. 2013. "Drug Treatment Court Programs: Sustainability, Training and Advocacy." En C. S. Cooper, ed., *Drug Treatment Courts: An International Response to Drug Dependent Offenders*. Washington, DC: Organización de Estados Americanos.
- Moreno, L. A. 2017. "How Tech Can Fight Corruption in Latin America and the Caribbean." *European Business Review*, 22 de diciembre. Disponible en <http://www.europeanbusinessreview.eu/page.asp?pid=2340>. Consultado en agosto de 2018.
- Moreno-Serra, R. 2014. "The Impact of Cost-Containment Policies on Health Expenditure: Evidence from Recent OECD Experiences." *OECD Journal on Budgeting* 13(3): 1-29.
- Moreno-Serra, R., M. Anaya Montes y P. C. Smith. 2018. "Levels and Determinants of Health System Efficiency in Latin America and the

- Caribbean.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Moreno-Serra, R., C. Millett y P. C. Smith. 2011. “Towards Improved Measurement of Financial Protection in Health.” *PLoS Medicine* 8(9) septiembre: e1001087. doi:10.1371/journal.pmed.1001087.
- Moreno-Serra, R. y P. C. Smith. 2012a. “Does Progress towards Universal Health Coverage Improve Population Health?” *Lancet* 380(9845) septiembre: 917-23.
- . 2012b. “An Exploratory Application of Data Envelopment Analysis to the Efficiency of Health Service Coverage and Access.” Results for Development Institute, Washington, DC. Disponible en <https://www.r4d.org/wp-content/uploads/THF-Efficiency-of-health-service-coverage-and-access.pdf>. Consultado en julio de 2018.
- Muñoz, A. F., E. I. Pineda y A. Radics, eds. 2017. *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Murnane, R. J., M. R. Waldman, J. B. Willett, M. S. Bos y E. Vegas. 2017. “The Consequences of Educational Voucher Reform in Chile.” Documento de trabajo de la NBER no. 23550. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Musacchio, A., E. I. Pineda Ayerbe y G. García. 2015. “State-Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions.” Documento de discusión del BID no. 401. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Musgrave, R. A. 1969. “Provision for Social Goods.” En J. Margolis and H. Guitton, eds., *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and Their Relations to the Private Sectors*. Londres: Macmillan.
- Nagin, D. S. 2013. “Deterrence in the Twenty-First Century.” *Crime and Justice* 42(1): 199-263.
- Nechyba, T. J. 2003. “Centralization, Fiscal Federalism, and Private School Attendance.” *International Economic Review* 44(1) febrero: 179-204.
- Neidhöfer, G., J. Serrano y L. Gasparini. 2018. “Educational Inequality and Intergenerational Mobility in Latin America: A New Database.” *Journal of Development Economics*, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdevco.2018.05.016>.
- Neyroud, P. y M. Slothower. 2015. “Wielding the Sword of Damocles: The Challenges and Opportunities in Reforming Police Out-of-Court Disposals in England and Wales.” En M. Wasik y S. Santatzoglou, eds., *The*

- Management of Change in Criminal Justice: Who Knows Best?* Houndmills, Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Nina, O., Ó. Molina, P. Barrientos y P. Aguilar. 2006. "¿Es equitativa en Bolivia la asignación del gasto público en educación?" *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* 7(octubre): 57-96.
- Niño de Guzmán, J. 2016. "Recent Developments in Performance Budgeting: Peru Case." Presentación en PowerPoint brindada en la primera Reunión Conjunta de la Red de Sistemas de Salud para América Latina y el Caribe, 7-8 de julio, Bogotá.
- Oates, W. E. 2006. "On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization." Documento de trabajo del IFIR no. 2006-05. Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, Martin School of Public Policy and Administration. University of Kentucky, Lexington, KY.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2009. "Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)." Publicaciones de la OCDE, París.
- . 2010. *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background—Equity in Learning Opportunities and Outcomes*. Volumen II. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2011a. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2011b. *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2012. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2013a. *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*. Serie revisión de gobernanza pública de la OCDE. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2013b. *PISA 2012 Results: Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed*. Volumen II. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2014a. *Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2014b. *Open Government in Latin America*. Serie revisión de gobernanza pública de la OCDE. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2014c. "Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment across Levels of Government." OCDE, París.
- . 2015. "Recommendation of the Council on Budgetary Governance." OCDE, París.
- . 2016a. "Income Inequality Update 2016: Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery." Noviembre. OCDE, París.

- Disponible en <http://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf>. Consultado en mayo de 2018.
- . 2016b. “PISA 2015: Results in Focus.” PISA en Nota Focus no. 67. Publicaciones de la OCDE, París. Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-in-focus_aa9237e6-en. Consultado en mayo de 2018.
- . 2016c. *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*. Serie revisión de gobernanza pública de la OCDE. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2017a. *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2017b. *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2017c. “G20/OECD Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-Corruption: Towards Data-Driven Public Sector Integrity and Civic Auditing.” OCDE, París.
- . 2017d. *Government at a Glance 2017*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2017e. “Public Procurement Recommendations.” OCDE, París.
- . 2018a. “Effective Public Investment Toolkit. Disponible en DOI: <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>.
- . 2018b. Spending Reviews 2018. Key Observations and Trends from the 2018 OECD Performance Budgeting Survey. Presentación en PowerPoint en Zagreb, mayo 2018.
- . 2018c. “Subnational Government Structure and Finance.” Base de datos. Disponible en <http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr>. Consultada en agosto de 2018.
- OCDE/CAF/CEPAL (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Banco de Desarrollo de América Latina y Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). 2018. *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*. París: Publicación de la OCDE.
- OCDE/CEPALC/CIAT/BID (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018*. París: Publicaciones de la OCDE.
- Olken, B. A. 2007. “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.” *Journal of Political Economy* 115(2) abril: 200-49.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2010a. *Violence Prevention: The Evidence*. Ginebra, Suiza: OMS.

- . 2010b. *The World Health Report: Health Systems Financing: The Path to Universal Coverage*. Ginebra, Suiza: OMS.
- . 2015. *State of Inequality: Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health*. Ginebra, Suiza: OMS.
- . 2017a. *Guidance on the Use of International Nonproprietary Names (INNs) for Pharmaceutical Substances*. Ginebra, Suiza: OMS. Disponible en <http://www.portal.pmnch.org/medicines/services/inn/inguidance/en/>. Consultado en julio de 2018.
- . 2017b. "WHO Model List of Essential Medicines." Vigésima edición. OMS, Ginebra, Suiza. Disponible en http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/20th_EML2017_FINAL_amendedAug2017.pdf.
- ONU (Naciones Unidas). 2017. "World Population Prospects: The 2017 Revision." Base de datos. División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, NY. Disponible en <http://esa.un.org/unpd/wpp/>. Consultado en agosto de 2018.
- ONUDD (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2016. *World Drug Report 2016*. Viena: ONUDD.
- Ooms, G. y R. Hammonds. 2014. "Financing Global Health through a Global Fund for Health?" Documento del grupo de trabajo sobre financiación no. 4. Grupo de trabajo del Centre on Global Health Security. Chatham House (The Royal Institute of International Affairs), Londres.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2016. *eHealth in the Region of the Americas: Breaking Down the Barriers to Implementation: Results of the World Health Organization's Third Global Survey on eHealth*. Washington, DC: OPS.
- Palanza, V., C. Scartascini y M. Tommasi. 2016. "Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison." *Legislative Studies Quarterly* 41(1) febrero: 7-34.
- Paler, L. 2013. "Keeping the Public Purse: An Experiment in Windfalls, Taxes, and the Incentives to Restrain Government." *American Political Science Review* 107(4) noviembre: 706-25.
- Panadeiros, M. y C. Pessino. 2018. "Consecuencias fiscales del envejecimiento poblacional: proyecciones agregadas del gasto en salud para 10 países de América Latina." Documento de discusión del BID no. 601. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Panizza, F. y G. Philip. 2005. "Second Generation Reform in Latin America: Reforming the Public Sector in Uruguay and Mexico." *Journal of Latin American Studies* 37(4) noviembre: 667-91.

- Parker, J. A. 2017. "Why Don't Households Smooth Consumption? Evidence from a \$25 Million Experiment." *American Economic Journal: Macroeconomics* 9(4) octubre: 153-83.
- Paulus, A., H. Sutherland y P. Tsakloglou. 2010. "The Distributional Impact of In-Kind Public Benefits in European Countries." *Journal of Policy Analysis and Management* 29(2) primavera: 243-66.
- Paz Arauco, V., G. Gray Molina, E. Yáñez Aguilar y W. Jiménez Pozo. 2014. "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia." *Public Finance Review* 42(3) mayo: 326-45.
- Perrotti, D. E. y R. J. Sánchez. 2011. "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe." Serie Infraestructura y recursos naturales no. 153. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPALC), Santiago.
- Persson, T. y G. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Pessino, C. 2017. "Utilizando Big Data para construir un sistema de inteligencia fiscal para los gobiernos." *Recaudando bienestar* (blog), Banco Interamericano de Desarrollo, 13 de junio. Disponible en <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/06/13/inteligencia-fiscal-para-los-gobiernos/>. Consultado en agosto de 2018.
- Pessino, C., I. Badin, J. C. Benítez, D. Dborokin, N. Tolsa y J. Zentner. 2018. "Trends in Public Spending: Insights from a New Latin American Dataset." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Pessino, C. y J. C. Benítez. 2018. "Consequences of Vertical Imbalances on Misallocation of Spending: The Case of Argentina's Provinces." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Pessino, C. y R. Fenochietto. 2007. "How to Implement a National Coordinated System for the Identification of Individuals and Information Exchange to Improve Fiscal and Social Equity: Lessons from Latin American Countries." En T. Janowski y T. A. Pardo, eds., *ICEGOV '07: Proceedings of the First International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. Nueva York, NY: ACM Publications.
- Pessino, C. y M. Panadeiros. 2018. "Consecuencias fiscales del envejecimiento poblacional: proyecciones del gasto en pensiones y salud en América Latina." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Pessino, C., D. M. Pinto, G. Cafagna, L. G. Álvarez y N. Tolsá Caballero, eds. 2018. "Public Expenditure Efficiency in Health Care in Latin America and the Caribbean: Highlights from an IDB Workshop on Public Expenditure Efficiency and Outcomes." Banco Interamericano de

- Desarrollo, Washington, DC. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/8734>. Consultado en agosto de 2018.
- Pessino, C. y J. Zentner. 2018. "Consecuencias fiscales del envejecimiento poblacional: proyecciones del gasto, contribuciones y déficit en pensiones para diez países de América Latina." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Pimenta, C. y M. Pessoa, eds. 2015. *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Piña, G. y C. N. Avellaneda. 2017. "Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Administrative Capacity." School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, IN. Disponible en <https://ostromworkshop.indiana.edu/pdf/seriespapers/2017spr-colloq/avellaneda-paper.pdf>. Consultado en agosto de 2018.
- Pino, H. N. 2011. "Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica." Serie Estudios y perspectivas no. 132. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPALC), Santiago.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016. "Sustainable Development Goals." Disponible en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/brochure/SDGs_Booklet_Web_En.pdf. Consultado en abril de 2018.
- Powell, A., coord. 2016. *Time to Act: Latin America and the Caribbean Facing Strong Challenges*. Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2016 Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- , coord. 2017. *Routes to Growth in a New Trade World*. Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2017 Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prada, S. I., V. E. Soto, T. S. Andía, C. P. Vaca, Á. A. Morales, S. R. Márquez y A. Gaviria. 2018. "Higher Pharmaceutical Public Expenditure after Direct Price Control: Improved Access or Induced Demand? The Colombian Case." *Cost Effectiveness and Resource Allocation* 16(8): 1-8.
- Pradhan, S. 1996. "Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews." Documento de discusión del Banco Mundial no. 323. Banco Mundial, Washington, DC.
- Psacharopoulos, G. 1996. "Economics of Education: A Research Agenda." *Economics of Education Review* 15(4) octubre: 339-44.
- Puig, J. y L. Salinardi. 2015. "Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva." Documento de trabajo no. 183. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

- Puig-Junoy, J. 1998. "Measuring Health Production Performance in the OECD." *Applied Economics Letters* 5(4) abril: 255-59.
- Rajaram, A., T. M. Le, K. Kaiser, J.-H. Kim y J. Frank, eds. 2014. *The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ramírez-Valdivia, M. T., S. Maturana y S. Salvo-Garrido. 2011. "A Multiple Stage Approach for Performance Improvement of Primary Healthcare Practice." *Journal of Medical Systems* 35(5) octubre: 1015-28.
- Rao, R. 2011. "Investigating Equity through Allocation of Teachers." *International Journal of Educational Administration and Policy Studies* 3(1) enero: 11-16.
- Ratcliffe, J. H., T. Taniguchi, E. R. Groff y J. D. Wood. 2011. "The Philadelphia Foot Patrol Experiment: A Randomized Controlled Trial of Police Patrol Effectiveness in Violent Crime Hotspots." *Criminology* 49(3) agosto: 795-831.
- Rau, T., E. Rojas y S. Urzúa. 2013. "Loans for Higher Education: Does the Dream Come True?" Documento de trabajo de la NBER no. 19138. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Reder, M. 1975. "The Theory of Employment and Wages in the Public Sector." En D. S. Hamermesh, ed., *Labor in the Public and Nonprofit Sectors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reinhart, C. M. y K. S. Rogoff. 2011. "From Financial Crash to Debt Crisis." *American Economic Review* 101(5) agosto: 1676-1706.
- Reinikka, R. y J. Svensson. 2004. "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda." *Quarterly Journal of Economics* 119(2) mayo: 679-705.
- Renda, A. y S. Dougherty. 2017. "Pro-Productivity Institutions: Learning from National Experience." Documento de trabajo de la OCDE sobre productividad no. 07. Publicaciones de la OCDE, París.
- Reyes-Tagle, G. y K. Garbacik. 2016. "Policymakers' Decisions on Public-Private Partnership Use: The Role of Institutions and Fiscal Constraints." Nota técnica del BID no. 1169. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Rice, J. K. y A. E. Schwartz. 2015. "Toward an Understanding of Productivity in Education." En H. F. Ladd y M. E. Goertz, eds., *Handbook of Research in Education Finance and Policy*. Segunda edición. Nueva York, NY: Routledge.
- Rioja, F. 2013. "What Is the Value of Infrastructure Maintenance? A Survey." En G. K. Ingram y K. L. Brandt, eds., *Infrastructure and Land Policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- Robinson, M. 2013. "Performance Budgeting." En R. Allen, R. Hemming y B. H. Potter, eds., *The International Handbook of Public Financial Management*. Houndmills, Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Robles, M., M. G. Rubio y M. Stampini. 2015. "Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?" Resumen de política del BID no. 246. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Rodrik, D. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5) octubre: 997-1032.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* 9(2) junio: 131-65.
- Roemer, J. E. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Romer, T. 1975. "Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax." *Journal of Public Economics* 4(2) febrero: 163-85.
- Roodman, D. 2017. "The Impacts of Incarceration on Crime." Informe. Open Philanthropy Project, San Francisco, CA. Disponible en <https://blog.givewell.org/wp-content/uploads/2017/09/The-impacts-of-incarceration-on-crime-10.pdf>. Consultado en junio de 2018.
- Rosano, A., C. A. Loha, R. Falvo, J. van der Zee, W. Ricciardi, G. Guasticchi y A. G. de Belvis. 2013. "The Relationship between Avoidable Hospitalization and Accessibility to Primary Care: A Systematic Review." *European Journal of Public Health* 23(3) junio: 356-60.
- Rossignolo, D. De próxima publicación. "Taxes, Expenditures, Poverty, and Income Distribution in Argentina." En N. C. Lustig, ed., *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington, DC: Brookings Institution Press; y New Orleans, LA: CEQ Institute, Tulane University.
- Rothstein, J. 2015. "Teacher Quality Policy When Supply Matters." *American Economic Review* 105(1) enero: 100-30.
- Rubenstein, R., D. Doering y L. Gess. 2000. "The Equity of Public Education Funding in Georgia, 1988-1996." *Journal of Education Finance* 26(2) otoño: 187-208.
- Ruiz-Rodríguez, M., L. A. Rodríguez-Villamizar e I. Heredia-Pi. 2016. "Technical Efficiency of Women's Health Prevention Programs in Bucaramanga, Colombia: A Four-Stage Analysis." *BMC Health Services Research* 16(1) octubre: 1-13.
- Sacks, A. 2010. "Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government." Washington, DC, Banco Mundial. Documento inédito.

- Saiegh, S. M. 2010. "Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures." En C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, eds., *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Sánchez Choez, X., R. Jimbo Sotomayor, R. Henríquez Trujillo y K. Bermúdez. 2015. "Evaluación regional completa de los Análogos de Insulina de Acción Prolongada para el tratamiento de pacientes adultos con Diabetes Mellitus tipo 2 insulino-requiriente: proyecto de cooperación técnica BID ATN/OC-13546-RG." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en <https://pdime.s3.amazonaws.com/media/documents/informe-completo-insulina-glargina-diabetes-mellitus-2.pdf>. Consultado en julio de 2018.
- Sandberg, J. 2015. "Evidence-Based Policymaking? Revisiting the 'Known,' the Assumed and the Promoted in New Social Development Policy." *Journal of Poverty Alleviation and International Development* 6(2) diciembre: 47-80.
- Santolini, R. 2017. "Electoral Rules and Public Spending Composition: The Case of Italian Regions." *Contemporary Economic Policy* 35(3) julio: 551-77.
- Sauma, P. y J. D. Trejos. 2014. "Social Public Spending, Taxes, Redistribution of Income, and Poverty in Costa Rica." Documento de trabajo del CEQ no. 18. Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) and Department of Economics, Tulane University, New Orleans, LA; y Diálogo Interamericano, Washington, DC.
- Savedoff, W. D. y P. C. Smith. 2016. "Measuring Governance: Accountability, Management and Research." En S. L. Greer, M. Wismar y J. Figueras, eds., *Strengthening Health System Governance: Better Policies, Stronger Performance*. Serie Observatorio Europeo sobre políticas y sistemas de salud. Maidenhead, Berkshire, Inglaterra y Nueva York, NY: Open University Press.
- Sawyer, A. M. y C. M. Borduin. 2011. "Effects of Multisystemic Therapy through Midlife: A 21.9-Year Follow-up to a Randomized Clinical Trial with Serious and Violent Juvenile Offenders." *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 79(5) octubre: 643-52.
- Scartascini, C. y W. M. Crain. 2002. "The Size and Composition of Government Spending in Multi-Party Systems." George Mason University, Fairfax, VA. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1353462. Consultado en julio de 2018.
- Scartascini, C., C. Cruz y P. Keefer. 2018. "The Database of Political Institutions 2017 (DPI2017)." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington,

- DC. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/8806>. Consultado en julio de 2018.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2013. "Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Public Policies." *Journal of Applied Economics* 16(1) mayo: 1-32.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2010. "The Politics of Productivity." En C. Pagés, ed., *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Serie Desarrollo en las Américas. Nueva York: Palgrave Macmillan; y Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2014. "Government Capabilities in Latin America: Why They Are So Important, What We Know about Them, and What to Do Next." Resumen de política del BID no. 210. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina y A. Weber. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next-Generation' Rules: A New Dataset." Documento de trabajo del FMI no. 12/187. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Schaeffer, M. y S. Yilmaz. 2008. "Strengthening Local Government Budgeting and Accountability." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 4767. Banco Mundial, Washington, DC.
- Schiavo-Campo, S. 2017. *Government Budgeting and Expenditure Management: Principles and International Practice*. Nueva York, NY: Routledge.
- Schick, A. 2004. "Twenty-Five Years of Budgeting Reform." *OECD Journal on Budgeting* 4(1): 81-102.
- . 2014. "The Metamorphoses of Performance Budgeting." *OECD Journal on Budgeting* 2013(2): 49-79.
- Schneider, M., G. Elacqua y J. Buckley. 2006. "School Choice in Chile: Is It Class or the Classroom?" *Journal of Policy Analysis and Management* 25(3) verano: 577-601.
- Schneider, M., P. Teske y M. Marschall. 2002. *Choosing Schools: Consumer Choice and the Quality of American Schools*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schnell, P. y D. Azzolini. 2015. "The Academic Achievements of Immigrant Youths in New Destination Countries: Evidence from Southern Europe." *Migration Studies* 3(2) julio: 217-40.
- Schoellman, T. 2012. "Education Quality and Development Accounting." *Review of Economic Studies* 79(1) enero: 388-417.
- Schönberg, U., T. Cornelissen, C. Dustmann y A. Raute. De próxima publicación. "Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance." *Journal of Political Economy*.

- Scott, A. 2018. "The Myth of the 'Aging Society'" *Project Syndicate*, 25 de mayo. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-myth-of-the-aging-society-by-andrew-scott-2018-05?barrier=accesspaylog>. Consultado en agosto de 2018.
- Scott, J. 2014. "Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System." *Public Finance Review* 42(3) mayo: 368-90.
- Scott, J., E. de la Rosa y R. Aranda. 2017. "Inequality and Fiscal Redistribution in Mexico." Documento de trabajo del CEQ no. 65. Commitment to Equity Institute, Tulane University, New Orleans, LA.
- Scrollini, F. y U. Durand Ochoa. 2015. "Perspectives on Open Government in Latin America." Strategic Update 15.1. London School of Economics, Londres. Disponible en <http://www.lse.ac.uk/ideas/research/updates/open-government>. Consultado en julio de 2018.
- Serebrisky, T. 2012. *Airport Economics in Latin America and the Caribbean: Benchmarking, Regulation, and Pricing*. Washington, DC: Banco Mundial.
- _____. 2014. "Sustainable Infrastructure for Competitiveness and Inclusive Growth: IDB Infrastructure Strategy." Informe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Serebrisky, T., J. Morales Sarriera, A. Suárez-Alemán, G. Araya, C. Briceño-Garmendía y J. Schwartz. 2016. "Exploring the Drivers of Port Efficiency in Latin America and the Caribbean." *Transport Policy* 45(enero): 31-45.
- Serebrisky, T., A. Suárez-Alemán, D. Margot y M. C. Ramírez. 2015. "Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and by Whom?" Informe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Serebrisky, T., A. Suárez-Alemán, C. Pastor y A. Wohlhueter. 2017. "Increasing the Efficiency of Public Infrastructure Delivery: Evidence-Based Potential Efficiency Gains in Public Infrastructure Spending in Latin America and the Caribbean." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Serrano-Berthet, R., ed. 2018. *Del policía cazador al policía protector: la reforma silenciosa de la Policía Nacional de Uruguay 2010-2017*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shaffer, D. K. 2011. "Looking Inside the Black Box of Drug Courts: A Meta-Analytic Review." *Justice Quarterly* 28(3): 493-521.
- Shaw, T. 2016. "Performance Budgeting Practices and Procedures." *OECD Journal on Budgeting* 15(3): 65-136.
- Shelton, C. A. 2007. "The Size and Composition of Government Expenditure." *Journal of Public Economics* 91(11-12) diciembre: 2230-60.
- Sherman, L. W. y D. Weisburd. 1995. "General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime 'Hot Spots': A Randomized, Controlled Trial." *Justice Quarterly* 12(4) diciembre: 625-48.

- Singal, G. L., A. Nanda y A. Kotwani. 2011. "A Comparative Evaluation of Price and Quality of Some Branded versus Branded-Generic Medicines of the Same Manufacturer in India." *Indian Journal of Pharmacology* 43(2) abril: 131-36.
- Smith, P. C. 2012. "What Is the Scope for Health System Efficiency Gains and How Can They Be Achieved?" *Eurohealth* 18(3): 3-6.
- . 2016. "Where Have We Got to in Understanding Health System Efficiency?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Solis, A. 2017. "Credit Access and College Enrollment." *Journal of Political Economy* 125(2) abril: 562-622.
- Sorenson, C., M. Drummond y P. Kanavos. 2008. *Ensuring Value for Money in Health Care: The Role of Health Technology Assessment in the European Union*. Copenhagen: Oficina Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud.
- Soucat, A., E. Dale, I. Mathauer y J. Kutzin. 2017. "Pay-for-Performance Debate: Not Seeing the Forest for the Trees." *Health Systems and Reform* 3(2): 74-9.
- Sou da Paz. 2017. "Mapping Impunity: Why Brazil Needs a Homicide Clearance Rate." São Paulo, Brasil. Informe. Disponible en http://www.soudapaz.org/upload/pdf/relat_rio_index_ingl_s_web_v2.pdf. Consultado en junio de 2018.
- Sow, M. y I. F. Razafimahefa. 2015. "Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery." Documento de trabajo del FMI no. 15/59. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Staiger, D. O. y J. E. Rockoff. 2010. "Searching for Effective Teachers with Imperfect Information." *Journal of Economic Perspectives* 24(3) verano: 97-118.
- Starfield, B. 1994. "Is Primary Care Essential?" *Lancet* 344(8930) octubre: 1129-33.
- Stecklov, G., P. Winters, J. Todd y F. Regalia. 2007. "Unintended Effects of Poverty Programmes on Childbearing in Less Developed Countries: Experimental Evidence from Latin America." *Population Studies* 61(2) julio: 125-40.
- Stein, E. y M. Tommasi (con P. T. Spiller and C. Scartascini), eds. 2008. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne, coords. 2005. *The Politics of Policies*. Progreso económico y social en América Latina:

- Informe 2006. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Stigler, F. L., J. Macinko, L. M. Pettigrew, R. Kumar y C. van Weel. 2016. "No Universal Health Coverage without Primary Health Care." *Lancet* 387(10030) abril-mayo: 1811.
- Stokey, N. L. 2016. "Technology, Skill and Long Run Growth." Documento presentado en la Conferencia en honor a Robert E. Lucas Jr., 7-8 de octubre, Chicago, IL.
- Suárez-Alemán, A., J. Morales Sarriera, T. Serebrisky y L. Trujillo. 2016. "When It Comes to Container Port Efficiency, Are All Developing Regions Equal?" *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 86(abril): 56-77.
- Suescún, R. A. 2018. "Tool for Fiscal Policy Planning and Debt Sustainability Analysis in a Medium-Term Fiscal Framework: The FMM-MTFF Model." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Sunstein, C. R. 2018. *The Cost-Benefit Revolution*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sutherland, D., R. Price y F. Gonand. 2009. "Improving Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education." *OECD Journal: Economic Studies* 2009(1): 1-30.
- Tajnikar, M. y P. Došenović Bonča. 2007. "Differences between Health Care Systems and the Single European Health Care Market." *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Rijeci* 25(2): 309-24.
- Talvi, E. y C. A. Végh. 2005. "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries." *Journal of Development Economics* 78(1) octubre: 156-90.
- Tanzi, V. y H. Davoodi. 1998. "Corruption, Public Investment, and Growth." En H. Shibata y T. Ihori, eds., *The Welfare State, Public Investment y Growth*. Tokyo: Springer Japón.
- Tauchmann, H. 2012. "Partial Frontier Efficiency Analysis." *Stata Journal* 12(3): 461-78.
- Teich, V. y D. V. Araújo. 2011. "Estimativa de custo da síndrome coronariana aguda no Brasil." *Revista Brasileira de Cardiologia Invasiva* 24(2) marzo-abril: 85-94.
- Ter-Minassian, T. 2016. "Fiscal and Financial Issues for 21st Century Cities: Background and Overview." Brookings Institution, Washington, DC. Disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Fiscal-and-Financial-Issuesweb.pdf>. Consultado en agosto de 2018.

- . 2017. “Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State-Owned Enterprises (SOEs).” Documento de discusión del BID no. 546. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ter-Minassian, T. y L. de Mello. 2016. “Intergovernmental Fiscal Cooperation: International Experiences and Possible Lessons for Brazil.” Nota técnica del BID no. 1048. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Tiebout, C. M. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy* 64(5) octubre: 416-24.
- Toutkoushian, R. K. y R. S. Michael. 2007. “An Alternative Approach to Measuring Horizontal and Vertical Equity in School Funding.” *Journal of Education Finance* 32(4) primavera: 395-421.
- Trajtenberg, N. y M. Eisner. 2014. *Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.
- Treisman, D. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- UNICEF/UNESCO (Fondo de las Naciones Unidas para la infancia y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2007. *A Human Rights-Based Approach to Education for All*. Nueva York, NY: UNICEF.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2013. “Guidebook on Anti-Corruption in Public Procurement and the Management of Public Finances: Good Practices in Ensuring Compliance with Article 9 of the United Nations Convention against Corruption.” UNODC, Viena.
- Urban, I. 2009. “Kakwani Decomposition of Redistributive Effect: Origins, Critics and Upgrades.” Documento de trabajo no. 2009-148. Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ), Verona, Italia.
- Urquiola, M. 2006. “Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Bolivia.” *Review of Economics and Statistics* 88(1) febrero: 171-77.
- Van Dalen, H. P. y O. H. Swank. 1996. “Government Spending Cycles: Ideological or Opportunistic?” *Public Choice* 89(1-2) octubre: 183-200.
- van de Walle, S., S. Van Roosbroek y G. Bouckaert. 2005. “Annex: Data on Trust in the Public Sector.” Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE Fortaleciendo la Confianza en el Gobierno, 28 de noviembre, París.
- van Stolk, C. y E. D. Tesliuc. 2010. “Toolkit on Tackling Error, Fraud and Corruption in Social Protection Programs.” Documento de discusión sobre protección social no. 1002. Banco Mundial, Washington, DC.

- Vandierendonck, C. 2014. "Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation." Documento económico sobre economía europea no. 525. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea. Bruselas.
- Varela, P. S., G. A. Martins y L. P. L. Fávero. 2010. "Production Efficiency and Financing of Public Health: An Analysis of Small Municipalities in the State of São Paulo—Brazil." *Health Care Management Science* 13(2) junio: 112-23.
- Vegas, E. y C. Coffin. 2015. "When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data." *Comparative Education Review* 59(2) mayo: 289-304.
- Végh, C. A. y G. Vuletin. 2015. "How Is Tax Policy Conducted over the Business Cycle?" *American Economic Journal: Economic Policy* 7(3) agosto: 327-70.
- Verstegen, D. A. 2015. "On Doing an Analysis of Equity and Closing the Opportunity Gap." *Education Policy Analysis Archives* 23(41) abril: 1-20.
- Vesely, R. S. y F. E. Crampton. 2004. "An Assessment of Vertical Equity in Four States: Addressing Risk Factors in Education Funding Formulas." *Journal of Education Finance* 30(2) otoño: 111-22.
- Vlaicu, R., M. Verhoeven, F. Grigoli y Z. Mills. 2014. "Multiyear Budgets and Fiscal Performance: Panel Data Evidence." *Journal of Public Economics* 111(marzo): 79-95.
- Vogler, S. 2012. "The Impact of Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies on Generics Uptake: Implementation of Policy Options on Generics in 29 European Countries An Overview." *Generics and Biosimilars Initiative Journal* 1(2): 93-100.
- Vogler, S. y B. Schmickl. 2010. "Rational Use of Medicines in Europe: Executive Summary." Ministerio Federal de Salud de Austria, Viena.
- Volosin, N. 2012. "Comparative Public Procurement in Latin America and the Caribbean." *European Procurement and Public Private Partnership Law Review* 7(3): 148-61.
- . 2015. "Datos abiertos, corrupción y compras públicas." Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), Montevideo. Disponible en <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/5.-Corrupcion-y-compras-publicas-Volosin1.pdf>. Consultado en septiembre de 2018.
- Wagstaff, A. y M. Claeson. 2004. *The Millennium Development Goals for Health: Rising to the Challenges*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Waller, I. 2014. *Smarter Crime Control: A Guide to a Safer Future for Citizens, Communities, and Politicians*. Lanham, MD: Rowman y Littlefield.

- Weingast, B. R. 2009. "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives." *Journal of Urban Economics* 65(3) mayo: 279-93.
- Weisburd, D. 2015. "The Law of Crime Concentration and the Criminology of Place." *Criminology* 53(2) mayo: 133-57.
- Weisburd, D. y C. W. Telep. 2014. "Hot Spots Policing: What We Know and What We Need to Know." *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30(2) mayo: 200-20.
- Welham, B., P. Krause y E. Hedger. 2013. "Linking PFM Dimensions to Development Priorities." Documento de trabajo no. 380. Overseas Development Institute, Londres.
- Woessmann, L. 2008. "Efficiency and Equity of European Education and Training Policies." *International Tax and Public Finance* 15(2) abril: 199-230.
- WSIPP (Washington State Institute for Public Policy). 2017a. "Becoming a Man (BAM) with High-Dosage Tutoring." Estimaciones de costos y metaanálisis de costo-beneficio. WSIPP, Olympia, WA. Disponible en <http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost/Program/522>. Consultado en junio de 2018.
- . 2017b. "Benefit-Cost Results." Varias estimaciones. WSIPP, Olympia, WA. Disponible en <http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost>. Consultado en junio de 2018.
- . 2017c. "Drug Court." Estimaciones de costos y metaanálisis de costo-beneficio. WSIPP, Olympia, WA. Disponible en <http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost/Program/44>. Consultado en junio de 2018.
- Xu, K., P. Saksena, M. Jowett, C. Indikadahena, J. Kutzin y D. B. Evans. 2010. "Exploring the Thresholds of Health Expenditure for Protection against Financial Risk." Documento de antecedentes del Informe sobre la salud en el mundo no. 19. Departamento de Financiación de los Sistemas de Salud de la Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza.
- Yamada, G., P. Lavado y G. Montenegro. 2016. "The Effect of One Laptop per Child on Teachers' Pedagogical Practices and Students' Use of Time at Home." Documento de discusión de IZA no. 10432. IZA Institute of Labor Economics, Bonn, Alemania.
- Yamamura, E. 2014. "Trust in Government and Its Effect on Preferences for Income Redistribution and Perceived Tax Burden." *Economics of Governance* 15(1) febrero: 71-100.

Índice

- ALC-7, 1-2, 82, 147, 291
- análisis envoltante de datos (DEA),
 - 50, 177, 212, 230, 269-70, 277, 279
- años de vida ajustados por discapacidad (AVAD), 269-71, 279
- apertura, 15-16
- Argentina
 - ciclos de gasto público, 4, 31, 34-40
 - educación, 184n4, 188, 204
 - eficiencia, 54, 56, 60, 62, 66, 69, 72, 83, 99, 102-105
 - equidad, 118-20, 125, 128-33, 142, 146-149, 154
 - infraestructura, 163
 - jubilaciones, 72-73, 80n44
 - seguridad, 216, 221, 224, 231, 257
 - SINTyS, 324
 - sistema de salud, 265, 267, 295
 - subsidios, 66
- Asignación Universal por Hijo (AUH), 146-148
- asociaciones público-privadas (APP), 19, 315, 345-55
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
 - Banco Mundial y, 337
 - Base de Datos de las Instituciones Políticas, 17
 - DIME, 282n12
 - encuesta BID-LAPOP, 371, 380-83, 385, 393-99
 - estudios sobre
 - gasto del gobierno, 53
 - gasto público, 82, 311
 - pensiones, 73
 - seguridad, subsidios, 128
- Fundación Paz Ciudadana y, 258
- Índice de Desarrollo del Servicio Civil, 318
- proyectos de infraestructura, 167-76
- Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública, 158, 161
- Banco Mundial, 16, 143, 161, 167-68, 170, 332, 337-38
- Benchmarking Public Procurement, 161
- Encuestas de Empresas, 178
- indicadores de desempeño
 - logístico (LPI), 178
- Índice de Efectividad del Gobierno, 170
- Índice de Estado de Derecho, 170
- bancos multilaterales de desarrollo (BMD), 154, 166-67, 169-70, 180
- Belice, 188, 313
- Benchmarking Public Procurement (BPP), base de datos, 161-62
 - Véase también Banco Mundial*
- beneficios monetarios no contributivos, 125-27
- Bismarck, Otto von, 115n4
- Bolivia
 - adquisiciones, 316
 - educación, 188, 206
 - empresas estatales (SOE), 349-50
 - equidad, 125
 - gasto de capital, 10
 - gasto relacionado con la edad, 342-45

- ineficiencia, 56, 60, 66, 73, 99
- infraestructura, 158-59
- inversión pública, 345
- sistema de salud, 271, 276
- Brasil
 - adquisiciones públicas, 313, 315-17
 - beneficios monetarios no contributivos, 125
 - confianza en el gobierno, 375, 391
 - corrupción y, 58, 102
 - cumplimiento de la ley, 216, 221, 223-24, 228-29, 231, 256
 - educación, 185, 188, 193, 197-99, 204, 209, 212
 - eficiencia, 99, 102
 - empleo, 63
 - equidad, 118-120, 122, 148
 - Foro de Seguridad Pública, 260
 - gasto en jubilaciones, 72, 76
 - gasto público, 34, 50, 54
 - gasto relacionado con la edad, 342-45
 - gasto subnacional, 56, 353-54
 - gestión de la inversión pública, 346
 - infraestructura, 154, 158
 - pobreza, 129-30
 - presupuestos basados en resultados, 332
 - salarios, 61, 323
 - seguridad social, 36-39
 - sistema electoral, 367
 - sistemas de salud, 271, 276, 294-95
 - transferencias en el crecimiento, 83
- CAF, banco de desarrollo, 332
- capacitación en el lugar de trabajo, 86-88, 108
 - Véase también gasto en educación*
- ciclicalidad, 15
 - deuda y, 23, 26
 - Véase también ciclos económicos*
- ciclos económicos
 - datos sobre, 34-38
 - gasto ineficiente, 45
 - gasto para la estabilización, 28-30
 - gasto público sobre, 24-28
 - gastos de capital vs. gastos corrientes, 40-42
 - gestión de, 46-48
 - inversión pública, 44-45
 - política del gasto y
 - macroeconomía, 42-44
 - resumen, 23-24
 - solución del rompecabezas de los, 38-40
 - teoría vs. práctica, 31-34
 - transferencias sociales y, 30-31
- cobertura universal de salud, 263
 - Véase también sistemas de salud*
- Colombia
 - adquisiciones públicas, 313
 - asociaciones público-privadas, 349
 - confianza en el gobierno, 386
 - educación, 185, 188, 193, 196-99, 205-9, 212
 - fijación de prioridades, 295
 - gasto cíclico, 4
 - gasto público, 343, 346
 - gobiernos subnacionales, 102
 - ineficiencia, 56, 62, 65, 95-99
 - infraestructura, 158-62
 - pensiones, 73
 - preferencias de los ciudadanos en
 - materia de políticas, 371
 - programas de capacitación, 97n69
 - seguridad, 383
 - sistema de salud, 282-91
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 185
- comisiones de productividad, 340-42
- competencia, 161, 164, 166, 181, 308-09, 312-13, 315-17, 322, 358-59, 363, 399
- confianza en el gobierno
 - factores determinantes de la, 391-95

- financiamiento de la educación, 380-83
- financiamiento de la policía, 383-86
- redistribución y, 386-89
- resumen, 374-80
- Uruguay, 375, 380, 383-84, 386
- Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA), 294
- consejos fiscales, 340-42
- coordinación fiscal
 - intergubernamental (CFI), 352-54
- corrupción
 - adquisiciones públicas y, 312-18
 - asociaciones público-privadas y, 349
 - Brasil, 58, 102
 - confianza y, 382, 385
 - educación y, 202, 212-13
 - eficiencia y, 102, 106, 315-16, 359
 - errores, fraude o corrupción, 65
 - gasto público y, 16-17, 50, 54
 - Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), 59
 - ineficiencia y, 55-60
 - infraestructura y, 162, 165, 176, 179
 - licitaciones competitivas, 316n14
 - malgasto pasivo, 58
 - monitoreo y, 314, 353
 - reformas de la GFP y, 330
 - servicios de salud y, 280-81
 - transparencia y, 314, 347-49, 359
 - Unión Europea y, 58-60
- Costa Rica
 - educación, 188, 193, 197
 - equidad, 129, 131
 - gasto cíclico, 34
 - gestión del empleo público, 323
 - ineficiencia, 60, 63, 65, 73, 83
 - infraestructura, 159-62
 - seguridad, 223-24, 233
 - sistema de salud, 265, 271, 276, 282-84, 286, 292-95
 - sistemas de adquisiciones públicas, 313
- Cuentas Únicas del Tesoro (CUT), 330
- Chile
 - adquisiciones públicas, 313, 315, 324
 - asociaciones público-privadas, 349
 - confianza en el gobierno, 386
 - educación, 94, 97, 193, 196, 204, 206-8, 211-13
 - equidad, 131
 - gasto cíclico, 26, 34, 36
 - gobiernos subnacionales, 104
 - ineficiencia, 59, 62, 69, 73, 83, 86n54, 106
 - infraestructura, 159, 162, 185, 187-88
 - pobreza, 129
 - preferencias de los ciudadanos en materia de políticas, 371, 395-99
 - presupuestos basados en resultados, 332, 334, 338, 343
 - seguridad, 216, 234, 239-40, 246, 258
 - sistema de salud, 270-71, 276, 282-84, 286, 292, 295-97
 - tribunales de tratamiento de drogas, 258
- demografía
 - equidad y, 212
 - focalización y, 130
 - gasto público, 17-18
 - gasto relacionado con la edad, 71-72, 75-78, 107
 - instituciones políticas y, 366
 - política fiscal y, 344
 - política y, 19-20
 - seguridad y, 231, 237
 - sistema de salud y, 270
 - transferencias sociales y, 30
- descentralización
 - capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, 104-05
 - conurrencia del gasto, 105-06
 - educación y, 143-44, 206, 211, 213

- eficiencia asignativa y, 98-104
- eficiencia y, 109, 205, 351-53
- sistemas de salud y, 279, 327
- desequilibrios fiscales verticales (DFV), 99, 101-02, 104
- Desvío de Fondos Públicos (DFP), 59
- deuda
 - ajustes de gasto, 6
 - asociaciones público-privadas y, 348-49
 - crisis de la deuda, 8, 305
 - evaluación de la sostenibilidad de la deuda (ASD), 3, 343-44
 - gasto cíclico y, 23, 26
 - infraestructura y, 157
 - Portugal y, 350
 - reglas fiscales y, 302-04
 - sostenibilidad, 339
 - subnacional, 309
- DIME, países de la, 282-85, 294
- Ecuador
 - adquisiciones públicas, 313, 315
 - equidad, 148
 - gasto cíclico, 10
 - ineficiencia, 54, 65
 - infraestructura, 162
 - seguridad, 236
 - sistema de salud, 271, 282, 286, 294
- eficiencia
 - adquisiciones, salarios y subsidios, 68-69
 - aumento, 106-09
 - centralizado y descentralizado
 - capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, 104-05
 - conurrencia del gasto, 105-06
 - empleo público y, 60-65
 - gasto, 98-106
 - corrupción y, 55-60
 - formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida, 88-97
 - ineficiencia asignativa
 - capital físico y humano, 81-88
 - contabilidad del desarrollo, 84-88
 - gasto relacionado con la edad, 70-81
 - resumen, 70
 - resumen, 49-52
 - técnica, 52-55
 - transferencias focalizadas, 65-68
 - Véase también ineficiencia*
 - eficiencia técnica, 52-55
 - eficientizar
 - evitar retrasos en la construcción, 169-76
 - recortar sobrecostos, 164-69
 - resumen, 163-63
- El Salvador
 - adquisiciones públicas, 313
 - educación, 267
 - equidad, 120, 134, 136
 - gasto cíclico, 4
 - ineficiencia, 60, 65-66, 75, 83
 - infraestructura, 154, 159, 162
 - seguridad, 239-40
 - sistema de salud, 282-84, 286, 294
- empleo público, 60-65
 - adquisiciones públicas y, 312-17
- empresas estatales (SOE), 328, 343-50
 - riesgos fiscales de, 349
- Encuesta Mundial de Valores, 200, 375
- Encuestas de Empresas, 178
 - Véase también Banco Mundial*
- equidad
 - beneficios monetarios no contributivos, 125-27
 - cerrando la brecha de la extrema pobreza, 128-33
 - desigualdad de oportunidades, 138-42
 - dilema de las políticas, 150-51
 - geografía de la equidad en el gasto, 142-44
 - incidencia fiscal de la primera ronda, 116-18

- incidencia fiscal de segunda
 - ronda, 144-49
 - pasado, presente y futuro, 112-15
 - pensiones contributivas, 120-24
 - resumen, 111-12
 - subsidios, 128
 - tamaño y redistribución, 118-20
 - transferencias en especie, 133-38
- errores, fraude o corrupción
 - Véase corrupción*
- España, 34, 322, 349
- esperanza de vida, 70, 138-40, 263, 269-80, 344, 361
- estatus socioeconómico
 - brechas de habilidades y, 91
 - cumplimiento de la ley y, 231, 237, 255
 - educación y, 183, 189-91, 191n14, 195, 198, 201-02, 213
 - equidad y, 137-41
 - gasto en salud y, 267
- fideicomisos, 350
- FIEL, 66, 128
- financiamiento de la policía, 383-86
- focalización
 - asociaciones público-privadas y, 348
 - educación, 93-94, 195-96, 199
 - ineficiencia y, 6, 9, 106
 - infraestructura y, 155, 373
 - instituciones, 323-28
 - marcos de gasto a mediano plazo (MGMP), 339
 - nutrición y formación de habilidades, 337
 - pobreza, 115, 128-33, 141, 195, 374
 - política fiscal, 111-12
 - política social y, 354-57, 360, 366
 - redistribución y, 122
 - seguridad, 216, 240, 242, 245-47, 258, 387
 - sistemas de salud, 291
 - subsidios, 128
 - transferencias focalizadas, 65-68, 146, 150
- Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), 204-05, 213
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 19, 75, 157, 161
 - indicador PIE-X, 177
- Índice de Gestión de la Inversión Pública, 162
- Foro Económico Mundial (FEM), 45, 161, 177
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
 - Véase FIEL*
- Fundación Paz Ciudadana, 246, 258
- G-20, 317n18
- gasto en educación
 - Argentina, 188, 204
 - asignación de recursos, 186-88
 - Bolivia, 188, 206
 - Brasil, 185, 188, 193, 197-99, 204, 209, 212
 - Colombia, 185, 188, 193, 196-99, 205-09, 212
 - Costa Rica, 188, 193, 197
 - Chile, 94, 97, 193, 196, 204, 206-08, 211-13
 - eficiencia técnica, 188-93
 - eficiencia vs. equidad
 - explicación, 197-200
 - factores nacionales, 200-02
 - mejora, 211-13
 - sistemas de financiamiento de la educación, 204-11
 - eficiencia y equidad en la escuela, 186-99
 - El Salvador, 267
 - equidad educativa, 193-97
 - Guatemala, 188
 - México, 185, 193, 197, 212, 380
 - Perú, 136, 185, 188, 193, 196-98, 206-07
 - resumen, 183-86
 - Uruguay, 266, 271, 292, 295, 297
- gasto público

- determinantes de composición, 13-19
 - apertura, 15-16
 - ciclicalidad, 14
 - confianza, 18-19
 - demografía, 17-18
 - desigualdad, 15
 - factores políticos e institucionales, 16-17
 - reglas fiscales, 17
 - stock* de capital, 15
- implicaciones de políticas, 19-21
- paridad del poder adquisitivo (PPA), 12, 131, 217, 219
- redistribución, 122
- presupuestos basados en resultados (PbR), 331-38, 340-42, 357
- igualación fiscal de ingresos, 351n57
- fortalecimiento del Estado de Derecho, 162, 231, 280
 - Índice de Estado de Derecho (Banco Mundial), 170, 251
- resumen, 1-3
- precio de, 3-7
- composición del gasto público, 7-13
 - corriente vs. capital, 8-13
- gasto relacionado con la edad, 70-81, 342-45
- gastos de capital vs. gastos corrientes
 - ciclo económico y, 40-42
 - gasto público y, 8-13
- Gestión Financiera Pública (GFP), 309-10, 328-31, 340, 357
- gobiernos subnacionales, 98-105, 109, 142, 328, 351-53
 - capacidades institucionales, 104-05
- Guatemala
 - educación, 187-88
 - equidad, 120, 199
 - gasto cíclico, 4
 - gestión del empleo público, 323
 - gestión de la inversión pública, 345
 - ineficiencia, 54, 60, 65, 83
 - infraestructura, 154, 159, 162, 170
 - seguridad, 237
 - sistema de salud, 136, 266-67, 271, 279
- habilidades
 - alfabetización, 201-02
 - educación y, 88-89
 - equidad y, 133, 144, 151
 - formación, 51
 - gasto público en, 337-38, 355-56
 - gestión del empleo público, 318, 321
 - ineficiencia y, 60, 63, 70, 72, 81, 107-09
 - oportunidad y, 138, 141
 - política y, 395
 - presupuesto para, 88-97
- Heckman, James J., 70, 89, 93, 141, 361
- Honduras, 66, 83, 101, 131, 159, 162, 188, 223, 237, 313, 323, 349, 371, 397
- impuestos
 - gastos, 68
 - México, 384
 - rendición de cuentas y, 103
 - subsidios e, 68, 116
- indicadores de desempeño logístico (LPI), 178
- Índice de Competitividad Global, 160-61
- Índice de Desarrollo del Servicio Civil (BID), 318
- Índice de Efectividad del Gobierno (Banco Mundial), 170, 318
- Índice de Oportunidades Humanas (IOH), 143
- Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)
 - Véase corrupción*
- índice McLoone, 194-97
- índice PRODEV, 332
- Índice Socioeconómico Internacional de Estatus Ocupacional (ISEI), 190n11

- ineficiencia
 Argentina y, 54, 56, 60, 62, 66, 69, 72, 83, 99, 102-05
 eficiencia de sistemas de salud, 264, 268-80
 gasto en educación y, 197-213
 habilidades y, 60, 63-64, 70-71, 81-82, 107-09
 salarios y, 46-54, 60-65, 73-76, 87-89, 102, 106-07
 subsidios y, 50-52, 54, 65-66, 106
Véase también eficiencia
Informe sobre la salud en el mundo, 281
- infraestructura pública
 activos existentes, 176-79
 BID y, 167-76
 decisiones correctas, 157-63
 eficientizar
 evitar retrasos en la construcción, 169-76
 resumen, 163-64
 sobrecostos, 164-69
 futuro de, 179-81
 resumen, 153-57
- inmunizaciones, 263, 269, 279, 280
Véase también sistemas de salud
- instituciones que trabajan para mejorar la productividad, 341
- inversión pública
 indicador de la Eficiencia de la Inversión Pública (PIE-X), 177
 Índice de Gestión de la Inversión Pública (PIMI), 157-59, 161
 Sistemas de Gestión de la Inversión Pública (PIMS), 346, 356
- Jamaica, 93, 141, 148, 188, 221, 233, 315, 323
- Lava Jato, 58
Véase también corrupción
- Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), 207
- marcos de gasto a mediano plazo (MGMP), 339-40
- McKinsey Global Institute, 156
- McLoone, índice
Véase índice McLoone
- Metodología de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas (MAPS), 313
Véase también Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- México
 adquisiciones públicas, asociaciones público-privadas, 349
 educación, 185, 193, 197, 212, 380
 equidad, 125, 134, 142, 148
 gestión de la inversión pública, 346
 impuestos, 384
 ineficiencia, 61, 62-63, 66, 73, 83, 99, 105
 infraestructura, 161-62
 preferencias de los ciudadanos en materia de políticas, 371
 presupuesto base cero, 334
 seguridad, 224, 231, 237-38, 384
 sistema de salud, 282-84, 286, 291, 295
 empresas estatales (SOE), 349
 mortalidad infantil, 138
- Naciones Unidas, 75, 77
 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), 312
 profesionalización y, 337
 UNESCO, 187
- Nueva Zelanda, 338, 341
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), agenda de los, 263, 266
- Observatorio de Gasto Público, 317
- Odebrecht, escándalo de, 58, 316n16
- Organización Mundial de la Salud (OMS), 269, 285
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), países de la confianza en el gobierno, 339
 descentralización y, 106

- educación y, 183, 185, 188, 191, 196-97
- equidad y, 113, 119-20, 123, 134, 141-42
- estudio de presupuesto basado resultados, 338
- gasto cíclico y, 34
- gasto relacionado con la edad, 343
- ineficiencia y, 54-58, 60-63, 65, 72, 83, 96, 99
- infraestructura y, 171
- instituciones, 367
- Metodología de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas (MAPS), 313-14
- revisiones inteligentes del gasto público, 338
- seguridad y, 217, 219, 221, 223, 230
- sistema de adquisiciones públicas, 313-15
- sistemas de salud, 265-66, 269-71, 277, 282, 294-98
- partos
 - asistencia en el parto, 263, 279, 280
 - esperanza de vida en, 269-270, 280
 - lugar de nacimiento, 138
 - tasas de nacimientos, 71
 - Véanse también sistemas de salud; inmunizaciones*
- pensiones
 - contributivas, 120-24
 - déficit, 124
 - equidad y, 114-15, 120, 145-46, 148
 - gasto relacionado con la edad y, 70-81, 342-44
 - ineficiencias, 54, 87, 107, 109
 - no contributivas, 125-33, 309
 - pobreza y, 80n44, 128
 - política social y, 395
 - programas sociales y, 67-68
 - salarios y, 323
 - transferencias y, 65
- pensiones no contributivas (PNC), 67, 73
- Véase también pensiones*
- Perú
 - adquisiciones públicas, 313
 - asociaciones público-privadas, 349
 - confianza en el gobierno, 386
 - educación, 136, 184n4, 185, 188, 193, 196-98, 206-07
 - equidad, 125
 - gasto cíclico, 34
 - gestión del empleo público, 323
 - gestión de la inversión pública, 346
 - gobiernos subnacionales, 104
 - ineficiencia, 56, 61, 69, 73, 83, 86, 94-95, 99, 106
 - infraestructura, 158-62
 - preferencias de los ciudadanos en materia de políticas, 371
 - presupuestos basados en resultados, 332-34, 336-37
 - reglas fiscales, 305, 343
 - seguridad, 216, 223
 - sistema de salud, 282-84, 286, 295
- pobreza
 - Brasil, 129-30
 - brecha de la pobreza, 128-33
- política del gasto y macroeconomía, 42-44
- políticas
 - acción colectiva, 391-95
 - confianza en el gobierno
 - factores determinantes de, 391-95
 - financiamiento de la educación, 380-83
 - financiamiento de la policía, 383-86
 - redistribución y, 386-89
 - resumen, 374-80
- instituciones, 365-71
- lecciones para el gasto de capital, 389-91
- preferencias de los ciudadanos en materia de políticas, 371-74

- paciencia y, 395-99
 - resumen, 363-65
 - visión de largo plazo, 399-401
- políticas farmacéuticas
 - calidad de servicios preventivos, 287-91
 - gasto y uso de medicamentos, 282-87
- Portugal, 197, 349-50
- preferencias de los ciudadanos
 - en materia de políticas, 371, 395-99
- procesos de adquisiciones, 54-55
- PRODEV, índice
 - Véase índice PRODEV*
- productividad total de los factores (PTF), 81, 84-88, 108
- programas de protección, 40
- Proyecto de Justicia Mundial, 251
- Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), 158, 181
- reglas fiscales
 - agregadas, 302-05
 - asociaciones público-privadas, 348-49
 - componentes, 354-57
 - consejos fiscales y comisiones de productividad, 340-42
 - doble condición, 305-07
 - empresas estatales (SOE), 349-50
 - fideicomisos públicos, 350
 - gasto a nivel micro, 308-12
 - gasto relacionado con la edad, 342-45
 - gasto subnacional, 351-54
 - gestión del empleo público, 318-23
 - gestión de la inversión pública, 345-46
 - gestión de las adquisiciones públicas, 312-18
 - Gestión Financiera Pública, 328-31
 - marcos de gasto a mediano plazo (MGMP), 339-40
 - mejora de la eficiencia asignativa, 331-32
 - presupuestos basados en resultados, 332-38
 - resumen, 301-02
 - revisiones inteligentes del gasto público, 338-39
 - sistemas inteligentes de datos integrados, 323-28
- rendición de cuentas
 - confianza y, 364, 392
 - corrupción y, 212
 - descentralización y, 98-100, 106
 - educación y, 204, 206-07, 211-13
 - gasto público y, 317, 371
 - gasto subnacional y, 63
 - gobernanza y, 292
 - impuestos y, 103
 - mantenimiento y, 179
 - política fiscal y, 143, 341
 - seguridad y, 242
 - sistemas de salud y, 280
- República Dominicana, 54, 83, 159, 162, 191, 197-99, 212, 221, 223, 282-84, 294, 313
- revisiones inteligentes del gasto público, 338-39
- salarios
 - educación y, 211
 - gasto automático y, 28
 - gasto público y, 1, 36, 38-39
 - ineficiencia y, 51-54, 60-65, 73-76, 87-89, 102, 105-106
 - reformas y, 318-323
 - reglas fiscales y, 305
 - seguridad social y, 115
- seguridad ciudadana
 - alternativas a la prisión, 251-58
 - eficiencia
 - contexto, 231, 233
 - eficiencia policial, 230-31
 - nivel subnacional, 233-37
 - organización policial y, 237-38
 - recursos como recompensa, 238
 - evidencia científica, 243

- focalización, 240-43
- gasto, 226-30
- liderazgo institucional, 245-47
- lucha contra el crimen regional, 216-17
- oportunidades y desafíos, 245
- perfil de gasto de la región, 217-27
- prevención, 238-40
- reformas, 258-61
- resumen, 215-16
- sistema judicial, 248-51
- tribunales de tratamiento de drogas, 257-58
- vigilancia policial proactiva, 247
- seguridad social, 16, 18, 24, 30-40, 47, 52, 65, 75, 87, 115-16, 123, 133, 144, 146, 148, 266, 324-25, 343, 354
- sistemas de beneficios definidos (BD), 73-76
- sistemas de contribuciones definidas (CD), 73-76
- sistemas de salud
 - análisis de, 298-99
 - Argentina, 265, 267, 295
 - Bolivia, 271, 276-77, 179
 - Colombia, 282-91
 - Chile, 270-71, 282-84, 286, 292, 295-97
 - Ecuador, 271, 282, 286, 294
 - eficiencia, 264, 268-80
 - acceso a los servicios, 280
 - análisis DEA de, 269-79
 - características de, 279-80
 - equidad en el acceso a los servicios, 280
 - resultados de salud, 280
 - gasto en la región, 265-67
 - Guatemala, 136, 266-67, 271, 279
 - México, 282-84, 286, 291, 295
 - Perú, 282-84, 286, 295
 - política farmacéutica, 281-91
 - calidad de servicios preventivos, 287-91
 - gasto y uso de medicamentos, 282-87
 - recomendaciones para mejorar gobernanza y la calidad de las instituciones, 292-93
 - políticas farmacéuticas, 293-94
 - reconfiguración de la prestación de servicios de salud, 295-98
 - resumen, 263
 - Uruguay, 266, 271, 292, 295, 297
 - Venezuela, 265-66, 279
 - Véanse también parto;*
inmunizaciones
- stock de capital, 15, 19, 22, 48, 82, 108, 177
- subsídios
 - contabilidad del desarrollo y, 87
 - educación y, 94, 96-97, 196, 207-08, 213, 356
 - energía, 66, 68,
 - equidad y, 116, 125, 128, 131, 145, 212
 - focalización, 128, 324
 - impuestos y, 68, 116
 - ineficiencia y, 51-52, 54, 65-66
 - ineficiencias técnicas, 68-69
 - informalidad, 148-50, 342-43, 357
 - Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), 207
 - pobreza y, 128
 - política y, 366, 369, 383
 - reformas, 360-61
 - subsídios a la energía, 66-68
 - tasas de atención especializada en el parto, 269, 279-80
 - Véase también partos*
- Terapia Multisistémica (MST), 244-46
- Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), 185
- transferencias
 - capital humano y físico vs., 82-85
 - en el crecimiento, 82-84
 - en especie, 133-38
 - gastos tributarios, 68
 - programas sociales, 67-68
 - resumen, 65-66

- subsidios a la energía, 66
- transferencias monetarias
 - condicionadas (TMC), 125, 128-30, 132, 146, 148-50, 309, 357
- transferencias sociales
 - Véase transferencias*
- transparencia
 - asociaciones público-privadas y, 348
 - confianza y, 386
 - consejos fiscales y, 340
 - datos inteligentes integrados y, 327-28
 - educación y, 196, 208, 212
 - efectividad del gobierno y, 292
 - fideicomisos y, 350
 - futuro de la, 399-401
 - gasto inteligente a nivel micro y, 309
 - gasto subnacional y, 351-54
 - gestión de adquisiciones públicas y, 312-14, 316-17
 - ineficiencia y, 99, 357-59
 - infraestructura y, 164-65, 181
 - participación y, 327-28, 335
 - reformas, 341, 345
 - retos y, 357
 - sistemas de salud y, 292, 294
 - Véanse también corrupción; confianza en el gobierno*
- tribunales de tratamiento de drogas, 257-58
- Trinidad y Tobago, 54, 62-63, 193, 231, 279
- Unión Europea (UE)
 - corrupción y, 58-60
 - equidad y, 195
 - gasto en envejecimiento, 78n41
 - jubilaciones y, 72
 - reglas fiscales, 302
- Uruguay
 - adquisiciones, 316-17
 - confianza en el gobierno, 375, 380, 383-84, 386
 - educación, 193, 197
 - equidad, 118-20, 131
 - gasto cíclico, 34-38
 - ineficiencia, 56, 59, 72-74, 76
 - infraestructura, 159, 161-62
 - pensiones, 120, 125
 - pobreza, 129
 - preferencias de los ciudadanos en materia de políticas, 371
 - seguridad, 223, 247
 - sistema de salud, 266, 271, 292, 295, 297
 - empresas estatales (SOE), 349
- Venezuela
 - infraestructura, 153-154
 - producción de energía, 66
 - seguridad, 216
 - sistema de salud, 265-66, 279
- World Social Protection Report*, 38

El gasto público ha aumentado en América Latina y el Caribe. Aprovechando las bajas tasas de interés y las ganancias extraordinarias de los productos básicos, muchos gobiernos de la región intentaron abrirse camino hacia el futuro. Lamentablemente, la fiesta se acabó y los responsables de las políticas públicas deberán encontrar la manera de mantener sus economías en crecimiento y a sus ciudadanos felices de manera sostenible desde el punto de vista fiscal. La respuesta tradicional a este momento decisivo ha sido simplemente hacer recortes generalizados del gasto público. Este libro sugiere que existe otra solución. Incluso si los gobiernos tienen que gastar menos en total, pueden proporcionar los mismos o incluso más servicios si aciertan a encontrar maneras más inteligentes a la hora de gastar para lograr una mayor eficiencia, es decir, para hacer que cada centavo cuente.

El primer paso es obtener mejores resultados usando los mismos o menos recursos. El segundo consiste en asignar mejor los recursos, analizando la composición del gasto y encontrando la adecuada combinación de transferencias que satisfagan las necesidades actuales y de inversiones que nos preparen para el futuro. En cuanto a los gobiernos más grandes, ha llegado la hora de mejorarlos. Sin embargo, la eficiencia no consiste únicamente en gastar menos. De hecho, algunos países de la región gastan muy poco en relación con su nivel de desarrollo, aun así, les resulta difícil aumentar los gastos porque sus ciudadanos se niegan a pagar impuestos más altos ante la ineficiencia de sus gobiernos. Los gobiernos deben recuperar la confianza de sus ciudadanos, y la eficiencia puede ayudarlos a lograrlo.

Mejor gasto para mejores vidas proporciona un análisis integral y en profundidad de la efectividad del gasto público en América Latina y el Caribe. Abarca toda la gama de actividades fiscales de los gobiernos, y evalúa los costos y beneficios marginales de los programas de gasto en la región. Asimismo, examina con agudeza crítica el sesgo contra la inversión en las políticas públicas. También aborda abiertamente la necesidad de transparencia y reformas en toda la región. Este libro definirá el debate sobre las políticas de gasto en los países de América Latina durante los próximos años.

James J. Heckman

Premio Nobel; Profesor y Director del Center for the Economics of Human Development (Centro de Economía de Desarrollo Humano) de la Universidad de Chicago

El gasto público se ha situado en el corazón del debate sobre las políticas públicas en América Latina y el Caribe durante mucho tiempo. Sin embargo, dada la necesidad frecuente de emprender costosos ajustes a nivel del gasto público, se ha prestado escasa atención a los efectos de su composición y a la eficiencia del mismo en la prosperidad económica en general. Este incisivo volumen es un imperativo para todos aquellos interesados en la política fiscal, las finanzas públicas o el desarrollo y, en particular, para los responsables de las políticas públicas y profesionales que se esfuerzan por aprender cómo lograr más con menos y cómo desarrollar las instituciones adecuadas que contribuirán a salvaguardar la inversión pública para un crecimiento inclusivo.

Carlos Végh

Economista Jefe, América Latina y el Caribe, Banco Mundial

El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** es una institución internacional creada en 1959 para promover el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe.

Excepto cuando se señale lo contrario, este libro tiene licencia en el marco de la Licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin obra derivada 3.0 IGO. Para ver una copia de esta licencia, consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/igo/>.

Imagen de ilustración de cubierta
© Dave Cutler/Illustration Source.
Imágenes usadas bajo una licencia
CC-BY-NC-ND 3.0
IGO: <http://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/igo/>.

Diseño de portada: Dolores Subiza

