

# Mejor gasto para **mejores vidas**

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

## Capítulo 9

Editado por  
Alejandro Izquierdo,  
Carola Pessino  
y Guillermo Vuletin





# Mejor gasto para **mejores vidas**

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

Este capítulo es parte del próximo informe insignia del BID sobre el gasto público. Suscríbete para ser de los primeros en recibir una copia gratuita:

[www.iadb.org/DIA2018gasto](http://www.iadb.org/DIA2018gasto)



# 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).

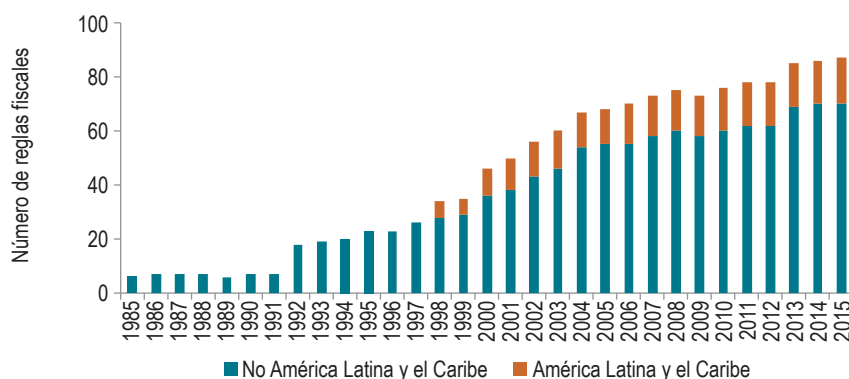
La adopción de reglas fiscales agregadas se ha convertido en una práctica habitual tanto a nivel internacional como en América Latina y el Caribe. Las reglas de esta clase más habituales imponen límites a la deuda, al gasto, a los ingresos y/o al balance presupuestario. Este último es de dos subtipos, 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.

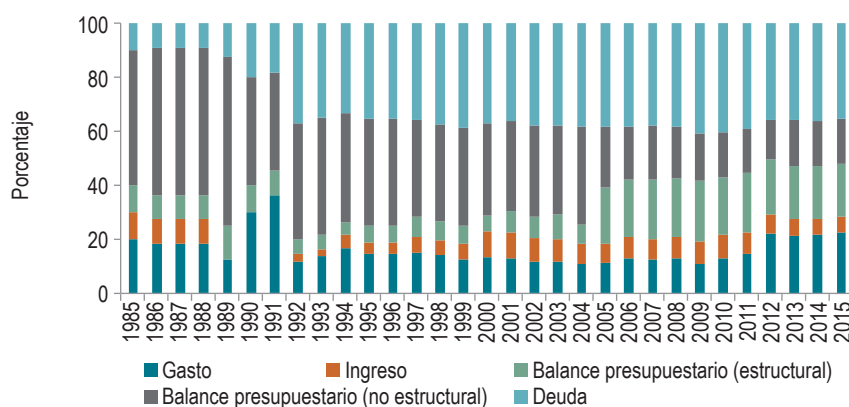
Inicialmente, las reglas de balance fiscal fueron las más adoptadas, pero desde comienzos de los años noventa, las reglas de deuda también se han hecho habituales. Las reglas fiscales asociadas con límites puestos por los ingresos han sido las menos populares y, desde 2012, parecen haber ganado consideración 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).

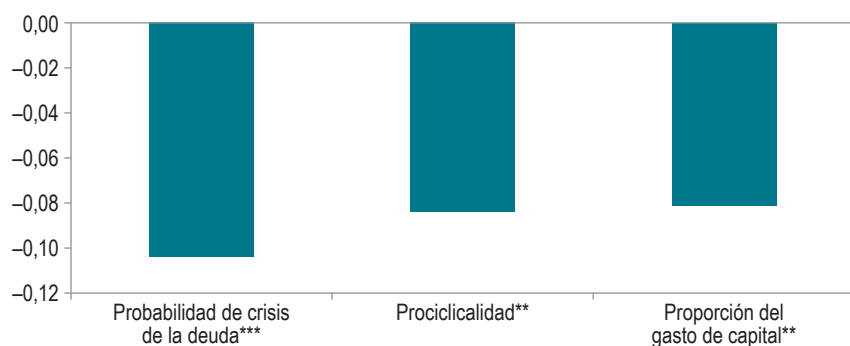
Notas: Las reglas de la deuda establecen un límite u objetivo explícito para la deuda pública como porcentaje del PIB. Las reglas del equilibrio presupuestario limitan la variable que influye principalmente en la tasa de la deuda y se encuentran sobre todo bajo el control de los responsables de las políticas 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: \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$ .



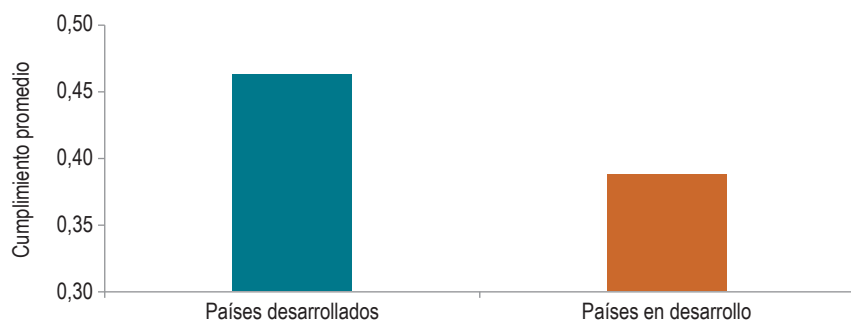
los efectos de la adopción de reglas fiscales (de cualquier tipo) sobre la probabilidad de una crisis de la deuda, la prociclicidad fiscal y la composición del gasto público.<sup>1</sup> Particularmente, como señalan la primera y segunda barras, la adopción de las reglas fiscales reduce la probabilidad 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

<sup>1</sup> 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**

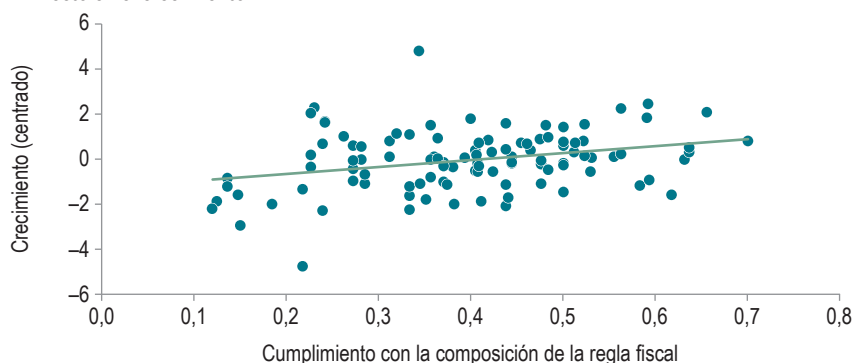
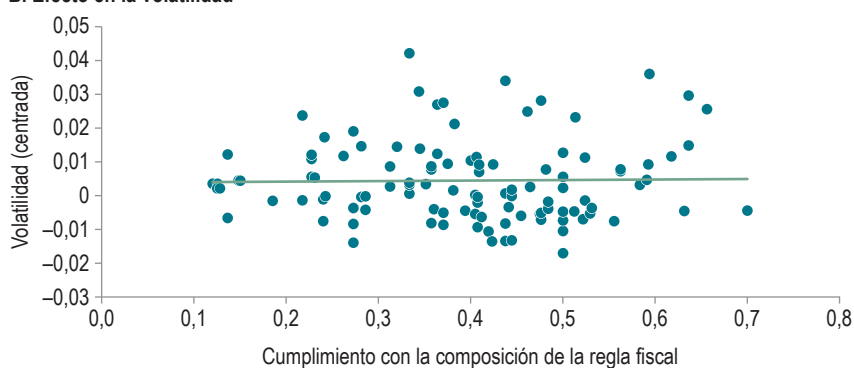
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Izquierdo et al. (2018).

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.<sup>2</sup> 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).<sup>3</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).<sup>4</sup> 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.

---

<sup>4</sup> 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 consistentemente<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Aun cuando no haya un índice ideal de las adquisiciones integral y

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Capello y García Oro (2015).

<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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

<sup>9</sup> 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
<b>Planificación/priorización</b>	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).
<b>Cobertura y coordinación</b>	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.
<b>Competencia</b>	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).
<b>Tecnología digital e instrumentos eficientes</b>	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.
<b>Transparencia/participación</b>	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).
<b>Profesionalización</b>	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.
<b>Evaluación ex post</b>	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).
<b>Monitoreo y control</b>	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%).<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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 sobreprecios 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

<sup>10</sup> Véase Volosin (2012) y actualizaciones de la legislación hasta 2016.

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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,<sup>13</sup> 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 explícitas<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Brasil, Bolivia y Uruguay permiten unas 30 excepciones a las adquisiciones competitivas, en comparación con un promedio regional de alrededor de 10.<sup>16</sup> Es decir, la tecnología digital por sí sola no solucionará el problema de la corrupción en las adquisiciones públicas.<sup>17</sup> Un gran paso en la mejora de la eficiencia y transparencia en las compras públicas consistiría en abordar

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

---

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.

<sup>18</sup> 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/>.

<sup>19</sup> 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 público<sup>20</sup> 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,<sup>21</sup> 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).<sup>22</sup>

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

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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.

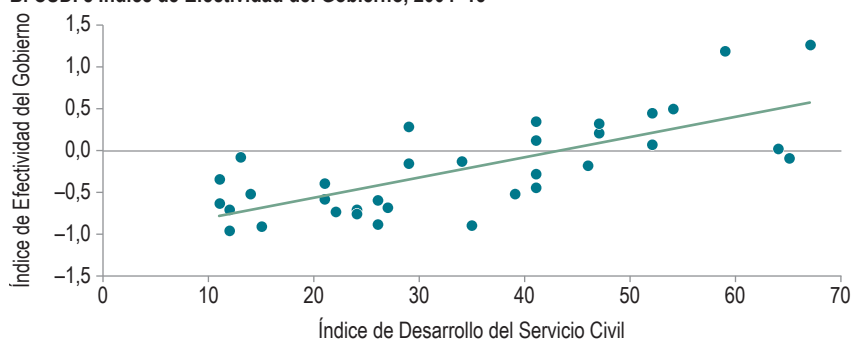
<sup>22</sup> La correlación no implica causalidad y la relación bien podría darse en ambos sentidos simultáneamente.

### 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
<b>Transparencia y participación</b>	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.	Elaborar anuncios consistentes para los cargos ofrecidos. Publicar la identificación de los trabajadores fantasma y el exceso de personal. Disminuir el nepotismo.
<b>Profesionalización</b>	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.	Promover la contratación abierta y competitiva y la capacitación de los funcionarios técnicos.
<b>Evaluación ex post</b>	Asegurar que el desempeño importe en la gestión del empleo público. La remuneración por desempeño debe ser suficiente para retener a los funcionarios más motivados y mejorar el rendimiento.	Es necesario diseñar e implementar sistemas de gestión de desempeño formales. Si no existen, se logra lo contrario y funcionarios públicos menos motivados.
<b>Monitoreo y control</b>	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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup> 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

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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,<sup>26</sup> 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

---

<sup>25</sup> 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).

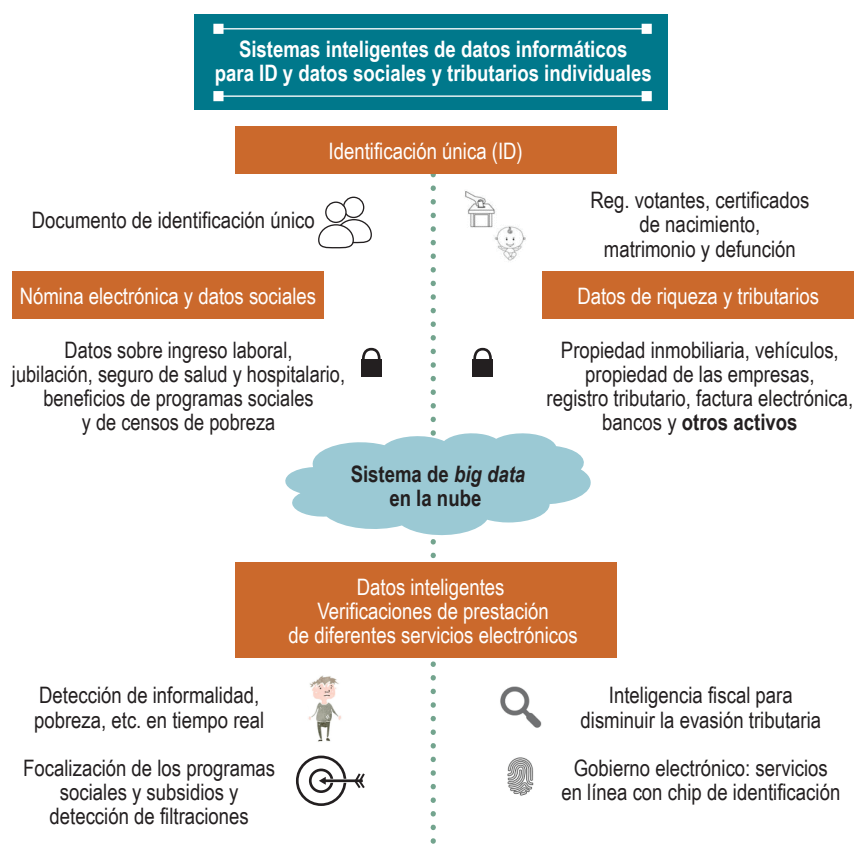
<sup>26</sup> La compresión salarial del sector público en Estados Unidos comenzó en los años setenta, y Borjas (2003) sostuvo que, como consecuencia, al sector público se le hizo cada vez más difícil atraer y retener trabajadores altamente calificados.

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.<sup>27</sup> 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).<sup>28</sup>

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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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,<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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
<b>Piloto (corto a mediano plazo)</b>	a) Implementar un plan piloto en una oficina de alto nivel encargada de coordinar datos administrativos; b) establecer la seguridad y privacidad de la información; c) mejorar, digitalizar y estandarizar las bases de datos, comenzando con los datos de identidad.	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.
<b>Planificación/priorización</b>	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.	Diseñar el sistema para coordinar un marco homogéneo para bases de datos con datos administrativos que permitan el intercambio de información entre las agencias.
<b>Cobertura y coordinación</b>	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.	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.
<b>Regulación</b>	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.	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.
<b>Tecnología digital y herramientas eficientes</b>	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.	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.
<b>Transparencia y participación</b>	Promover la transparencia publicando en diferentes medios la información sobre los beneficiarios de las transferencias cuya publicación no esté prohibida por reglas de privacidad.	Permitir a los ciudadanos revisar sus propios datos dentro del sistema y saber qué institución tuvo acceso a la información.

*(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 comparten 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.kszbccss.fgov.be/en>; <https://e-estonia.com/>.

los datos.<sup>31</sup> 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

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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

---

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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

---

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

### ***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.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Véase Fritz, Verhoeven y Avenia (2017); Hashim y Piatti-Fünfkirchen (2018); Schiavo-Campo (2017).

<sup>36</sup> 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*

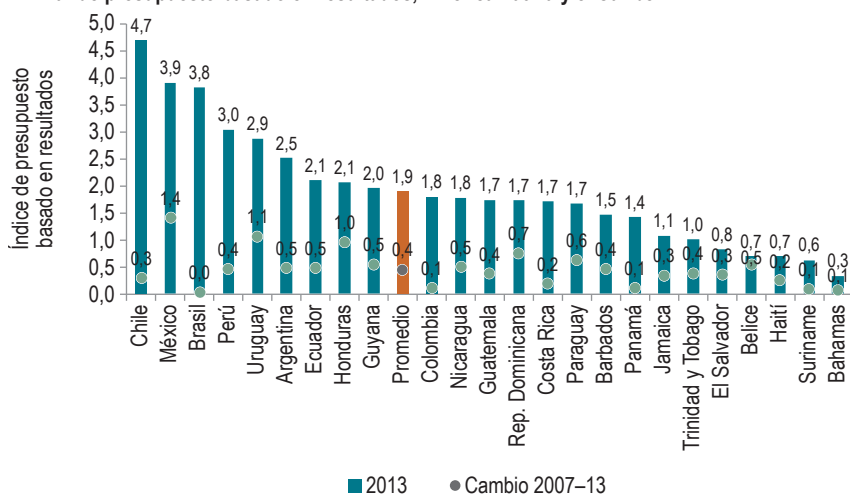
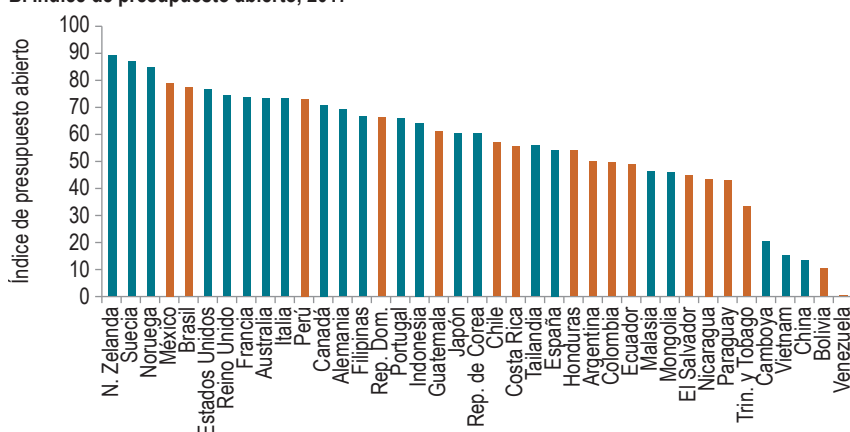
El presupuesto es una manifestación tangible de las prioridades nacionales: ¿en qué gastará el gobierno? ¿Cuánto se destinará a la educación, la atención sanitaria, las carreteras, etc.? El objetivo de los PbR consiste en reemplazar el proceso de toma de decisiones tradicional, basado en el gasto y los 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).<sup>37</sup> 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).<sup>38</sup>

El PbR emergió como un motor de la innovación presupuestaria en Estados Unidos hace más de 60 años pero ha tenido un historial internacional desparejo 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

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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 exime 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.<sup>40</sup> 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

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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

<b>Planificación/priorización</b>	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.
<b>Cobertura y coordinación</b>	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.
<b>Modelo operativo</b>	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.
<b>Tecnología digital y herramientas eficientes</b>	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.
<b>Transparencia/participación</b>	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)*

<b>Profesionalización</b>	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.
<b>Evaluación ex post</b>	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.
<b>Monitoreo y control</b>	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 evaluación<sup>41</sup> 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

<sup>41</sup> 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).

para monitorear) no era ni estratégica ni viable. El último estudio de presupuesto basado en resultados realizado por la OCDE revela que actualmente en algunos países, entre ellos Canadá, Nueva Zelanda,<sup>42</sup> 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).<sup>43</sup>

### *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

<sup>42</sup> 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](http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/snapshot-mar17_0.pdf)).

<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> América Latina ha experimentado una ola de adopciones

<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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

---

<sup>45</sup> 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).

<sup>46</sup> 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 Chile<sup>47</sup> 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.

---

<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

### ***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

---

<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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

---

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> La

---

<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> 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,

---

<sup>51</sup> 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,<sup>52</sup> 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.<sup>53,54</sup> 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).

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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).

<sup>54</sup> 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
<b>Planificación/priorización</b>	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.
<b>Cobertura y coordinación</b>	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.
<b>Operativo</b>	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 (Laurson 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).
<b>Tecnología digital y herramientas eficientes</b>	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.
<b>Transparencia/participación</b>	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.
<b>Profesionalización</b>	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).
<b>Evaluación ex post</b>	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,<sup>a</sup> 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.<sup>b</sup> 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.

<sup>a</sup> 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).

<sup>b</sup> 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 intergubernamentales<sup>55</sup> de modo que sean igualadoras,<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

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

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Véase Muñoz, Pineda y Radics (2017) sobre una propuesta para el diseño de las transferencias de igualación en América Latina y el Caribe.

<sup>57</sup> 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 <sup>a</sup> (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
<b>Transparencia/participación</b>	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.
<b>Profesionalización</b>	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.
<b>Evaluación ex post</b>	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.
<b>Monitoreo y control</b>	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.

<sup>a</sup> 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).<sup>58</sup>

- **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

<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>
- **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

---

<sup>59</sup> 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.

