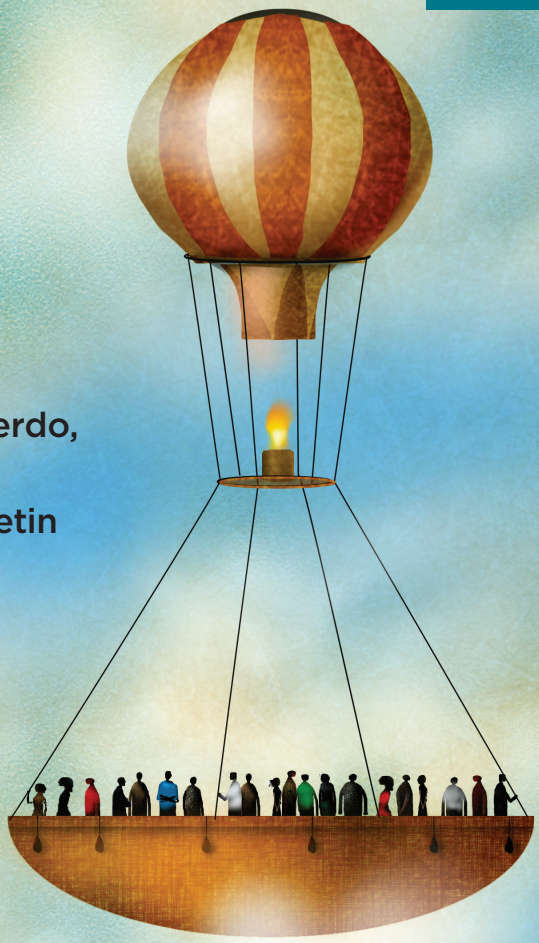
DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

Mejor gasto para mejores vidas

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

RESUMEN EJECUTIVO



Editado por
Alejandro Izquierdo,
Carola Pessino
y Guillermo Vuletin

BID

La serie Desarrollo en las Américas (DIA) es la publicación insignia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cada año el BID presenta un estudio en profundidad de un tema de actualidad de América Latina y el Caribe. La edición de este año, titulada *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, ofrece a los gobiernos de la región una manera de obtener mayores beneficios por sus inversiones. El gasto público ha aumentado en América Latina y el Caribe. De acuerdo con la tendencia al gasto que se observa en todo el mundo y gracias a los ingresos excepcionales provenientes de las materias primas, los gobiernos de la región intentaron ganarse el futuro a golpe de gasto. Desafortunadamente, la fiesta ha llegado a su fin y ahora los responsables de las políticas públicas deben conseguir que sus economías sigan creciendo y sus ciudadanos sigan siendo felices de una manera fiscalmente sostenible. La respuesta tradicional a esta hora de la verdad ha sido sencillamente recortar el gasto. Este libro sugiere que hay otro camino. Aun cuando los gobiernos tengan que gastar menos en términos agregados, se pueden proporcionar los mismos servicios, o incluso más, si se encuentran maneras de conseguir que el gasto sea más inteligente y más eficiente, y que cada peso cuente.

Este resumen ejecutivo revisa el reciente crecimiento del gasto y analiza su composición, sobre todo en términos del gasto corriente y el gasto de capital. Analiza ambas caras de la eficiencia: la eficiencia técnica, cuyo fin es lograr mejores resultados con los mismos recursos o menos; y la eficiencia asignativa, que intenta identificar la combinación correcta de transferencias a corto plazo e inversiones a largo plazo. La clave consiste en asignar el gasto de manera eficiente sin hipotecar el futuro. Sin embargo, la asignación es más que una simple decisión económica y se puede complicar debido a cuestiones de política económica. Los sesgos contra las inversiones a largo plazo como la infraestructura o la educación quizá reflejen la falta de confianza de los ciudadanos en el gobierno, lo cual puede llevar a las personas a preferir las transferencias, que satisfacen necesidades inmediatas, en lugar de inversiones más rentables a largo plazo, que tardan tiempo y pueden materializarse o no. Por último, este resumen subraya algunos de los magníficos resultados que una mayor eficiencia trae consigo en sectores tan diversos como la salud, la educación, la seguridad pública y la infraestructura. En su conjunto, esta sinopsis y el índice proporcionan una muestra de la abundante información y de las valiosas implicaciones para las políticas públicas contenidas en este número del DIA.

Índice del informe completo

1 El gasto público: de más a mejor

2 El gasto y el ciclo

3 La (in)eficiencia del gasto público

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

5 Infraestructura pública: malgastar menos para construir más

6 El gasto en educación: cuando cada centavo cuenta

7 El gasto inteligente en seguridad ciudadana: más allá del crimen y el castigo

8 Un gasto eficiente para vidas más sanas

9 Mejores instituciones: la clave para un mejor gasto público

10 Hipotecando el futuro: el sesgo de corto plazo de las políticas

Para pedir Mejor gasto para mejores vidas,
diríjase a **Amazon.com**
o descargue el libro gratis en
www.iadb.org/DIA2018gasto

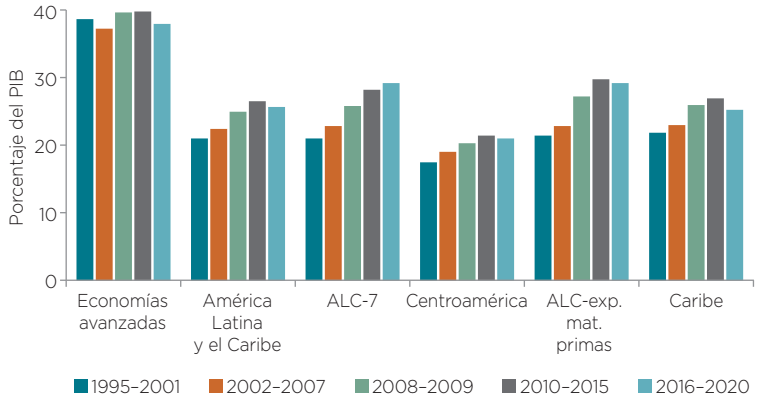
Mejor gasto para mejores vidas

Desde comienzos del siglo XX, el rol de los gobiernos y su participación en la economía ha aumentado de manera sostenida en todo el mundo. Las razones típicas de gasto público en relación con el PIB han aumentado de alrededor del 5% a comienzos del siglo XX hasta cerca de un 22% en 2018. La participación pública en el mundo desarrollado es casi el doble de la observada en los países en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe (40% vs. 20% del PIB, respectivamente). El último auge de las materias primas de la década de 2000 incrementó el tamaño del gasto público hasta el 25% en el conjunto de América Latina y el Caribe, y hasta el 30% en ALC-7 (las siete economías regionales más grandes) más los productores de materias primas. Además, después de la Gran Recesión en Estados Unidos y de sus repercusiones en el mundo en desarrollo, numerosos países de la región siguieron políticas expansivas intentando impulsar la demanda agregada. Sin embargo, muchas de estas políticas expansivas, consideradas contracíclicas en su momento, provocaron aumentos permanentes del gasto, sobre todo a través de salarios y transferencias más altos, que son muy difíciles de revertir.

Esta tendencia al alza en el gasto suscita la pregunta de cuán amplia debería ser la participación del gobierno en la economía. La respuesta depende de un conjunto de cuestiones que abarcan desde lo ideológico y económico hasta lo demográfico. Sin embargo, un factor determinante clave es el nivel de desarrollo económico del país, típicamente representado por el PIB per cápita. En pocas palabras, y de acuerdo con la denominada Ley de Wagner, a medida que aumenta el PIB per cápita, el gasto público tiende a elevarse.

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

Gráfico 1. Gasto público en América Latina (porcentaje del PIB)



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

del mundo. Como se muestra en el gráfico 1, el gasto público ha aumentado con relativa rapidez en las economías de América Latina y en aquellos países con grandes sectores exportadores de materias primas, en comparación con las economías de Centroamérica y el Caribe. Por ejemplo, en promedio, los países de ALC-7 y los grandes países exportadores de materias primas han elevado el gasto público del 20% al 30% del PIB.

¿Este aumento del gasto público amenaza la sostenibilidad fiscal? No necesariamente. De hecho, algunos de los países con el mayor gasto público del mundo, como las economías escandinavas, tienen a la vez altos niveles de gasto público y altos estándares de sostenibilidad fiscal. Sin embargo, como deja de manifiesto claramente la historia de América Latina y el Caribe, los incrementos del gasto público, sobre todo durante los buenos tiempos, con frecuencia han obligado a los países a ajustarse drásticamente en tiempos difíciles, lo que produce un patrón procíclico hoy en día bien conocido. El cuadro 1 clasifica las sociedades en dos dimensiones: su preferencia alta o baja a favor del gasto público, y las instituciones que las hacen fiscalmente sólidas o fiscalmente “exuberantes” y eventualmente

Cuadro 1. Preferencia por gasto público vs. sostenibilidad fiscal

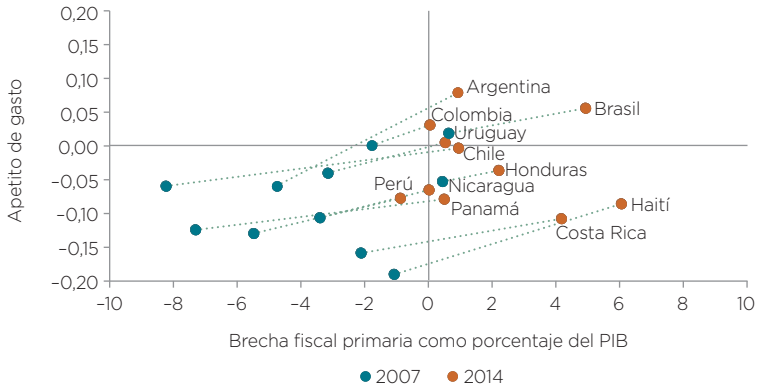
		Sostenibilidad fiscal	
		Sostenible	**No sostenible**
Preferencia por el gasto público	*Alta preferencia*	Liberal en las preferencias y fiscalmente sólida	Liberal en las preferencias y fiscalmente "exuberante"
	Baja preferencia	Conservador en las preferencias y fiscalmente sólida	Conservador en las preferencias y fiscalmente "exuberante"

insostenibles si no se aplica un control adecuado. En general, el problema reside en los países que se ubican en el cuadrante superior derecho del cuadro 1: aquellos que tienen una mayor preferencia por el gasto pero carecen de las instituciones o de los acuerdos nacionales para que este gasto sea sostenible.

Un mayor gasto público: ¿a qué precio?

Durante la última década, ¿el aumento del gasto público se ha producido a expensas de la sostenibilidad fiscal? Según el gráfico 2, la respuesta es un sí rotundo. En el eje X se muestra la "brecha fiscal" y en el eje Y el denominado "apetito por el gasto". Básicamente, los cuatro cuadrantes en el gráfico 2 son similares a los del cuadro 1 y muestran la situación de los países de América Latina y el Caribe con disponibilidad de datos tanto en 2007, año previo a la crisis global (marcados en azul) como en 2014 (marcados en rojo). Una imagen vale mil palabras. Desde 2007 hasta 2014, todos los países se han desplazado hacia la parte superior derecha, lo que significa que la mayor preferencia por el gasto público por lo general ha aumentado las inquietudes a propósito de la sostenibilidad fiscal. Como es natural, no todos los países han evolucionado de la misma manera. Mientras que Colombia ha aumentado moderadamente su gasto público sin modificar apenas su brecha fiscal, Argentina ha "viajado" una larga distancia, tanto en términos de su apetito por el gasto

Gráfico 2. Preferencia y sostenibilidad fiscal, 2007–14



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

público (en realidad desplazándose desde un nivel bajo de preferencia de gasto para su nivel de desarrollo hacia un nivel alto de preferencia del gasto) como en términos de su mayor exposición a preocupaciones relacionadas con la sostenibilidad fiscal.

¿Significa esto que todos los países de la región deberían recortar su gasto? No necesariamente. Numerosos países de la región todavía gastan menos que el nivel pronosticado según su grado de desarrollo, medido por sus niveles de PIB per cápita. Varios países, como Guatemala y El Salvador, actualmente tienen niveles de gasto público inferiores a los pronosticados según su nivel de desarrollo. En estos casos, puede que a los países les convenga considerar proporcionar una gama más amplia de servicios públicos.

De aquí surgen dos mensajes claros:

1. Algunos países de la región gastan más de lo que señala su nivel de desarrollo sin contar con las instituciones fiscales necesarias para que estos niveles de gasto sean sostenibles a largo plazo. Estos países tendrán que proceder a hacer

ajustes. En principio, no hay ningún problema con satisfacer las demandas de un mayor gasto, siempre y cuando no comprometa el crecimiento y vaya acompañado de impuestos más altos y de otras instituciones fiscales que garanticen la sostenibilidad. Aumentar el gasto público sin tener las instituciones para la sostenibilidad a menudo provoca crisis que deshacen todo el bien proporcionado por un mayor gasto público o que pueden generar largos y costosos procesos de ajuste.

2. Si algo aporta la experiencia de los países de América Latina es que los países que gastan menos de lo que pronostica su nivel de desarrollo deberían abstenerse de aumentar el gasto si no han planificado maneras sostenibles de pagarlo. Desde luego, esto no significa que no debería llevarse a cabo un análisis riguroso de la necesidad de más y mejores servicios públicos, pero esto debe ir acompañado de instituciones de sostenibilidad que garanticen que el incremento del gasto se pueda pagar no solo en los buenos tiempos sino también en tiempos difíciles.

A la luz de las crecientes preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal y los niveles de deuda, varios gobiernos de la región están procediendo a hacer ajustes (y seguirán haciéndolo). Sin embargo, la manera en que estos ajustes se producen, tanto en términos de su tamaño como de su composición, serán clave para el futuro de la región. No todos los ajustes son iguales, es decir: los recortes del gasto en todas las partidas pueden producir resultados diferentes de los recortes cuidadosamente planificados que resuelven problemas de ineficiencia en el sector público. Los ajustes mal planificados, como sería el caso de grandes recortes de la inversión pública, podrían poner en peligro las perspectivas de crecimiento de la región. Los grandes recortes en las transferencias públicas podrían borrar del mapa las conquistas sociales alcanzadas durante los años buenos y, en algunos casos, reactivar tensiones sociales generalizadas. Este

libro explora al detalle las ineficiencias del gasto público, desde las ineficiencias técnicas hasta las asignativas, así como también los problemas de economía política implicados, con la esperanza de proporcionar una hoja de ruta para un gasto inteligente con instituciones más adecuadas y más duraderas que pregonan eficiencia para el futuro de la región.

Decisiones difíciles para la eficiencia del gasto

La eficiencia se refiere a hacer más con menos. Requiere maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad. La eficiencia del gasto público se puede clasificar en eficiencia técnica, que trata de las ineficiencias en cada componente del gasto, y eficiencia asignativa, cuyo objetivo es priorizar entre partidas alternativas del gasto basándose en la evidencia, y asignar el gasto a los programas con tasas de retorno social más altas. La eficiencia asignativa y la eficiencia técnica del gasto público son cruciales para promover el crecimiento económico a largo plazo y mejorar la equidad.

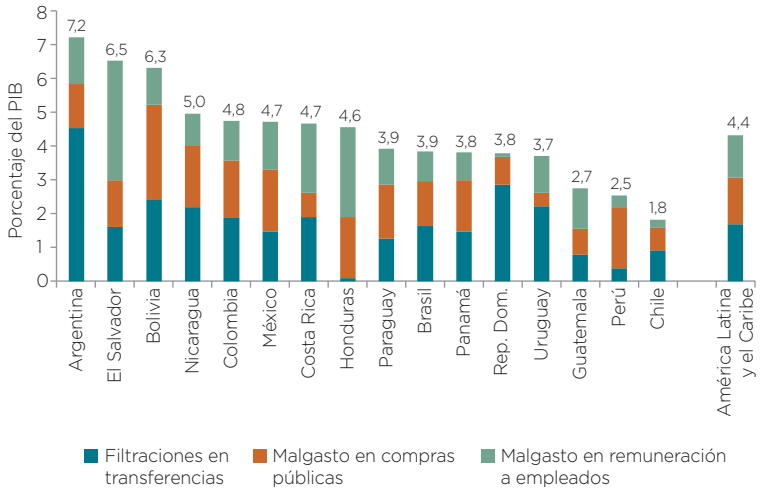
Eficiencia técnica: cuando las cosas adecuadas se hacen bien

Parte del malgasto en el gasto público está relacionado con las ineficiencias técnicas. Es decir, los gobiernos hacen las cosas adecuadas pero de forma incorrecta, utilizando más recursos de los necesarios para alcanzar un determinado resultado. ¿Cuál es la combinación óptima de trabajo, bienes y servicios, construcción y transferencias para prestar servicios a los ciudadanos? Para producir servicios públicos, el gobierno debería combinar sus insumos de manera eficiente al menor costo.

Este libro analiza la eficiencia técnica en tres componentes clave de los costos públicos de producción: el gasto en adquisiciones, que es el costo de bienes y servicios, incluido el gasto de capital; los costos de los funcionarios de la administración pública, y parte de los costos de los subsidios y transferencias, sujetos a filtraciones que favorecen a personas que no son pobres. La ineficiencia en las adquisiciones se puede medir por la diferencia entre los precios de mercado y los precios de compra de diferentes bienes y servicios, e incluso se puede medir según los bienes del mismo precio pero de diferente calidad. También se puede medir de forma indirecta con estudios sobre la corrupción u observando en qué medida los procesos de adquisiciones pueden disminuir el malgasto y las ineficiencias. Tanto el número de trabajadores (uso de los insumos) como los diferenciales salariales en los sectores público y privado proporcionan indicaciones de ineficiencia en los salarios del sector público. Y el malgasto en las transferencias se puede estimar mediante el costo de las filtraciones que favorecen a personas que no son pobres.

En una estimación moderada de las ineficiencias en las adquisiciones, en el gasto de la nómina salarial y en transferencias focalizadas, el monto promedio total del malgasto en la región asciende a cerca del 4,4% del PIB y equivale a alrededor del 16% del promedio del gasto público (véase el gráfico 3). Sin embargo, las estimaciones varían ampliamente según los países, y abarcan desde las ineficiencias potenciales de más del 7% del PIB en Argentina a un mínimo del 1,8% del PIB en Chile. La estimación promedio del 4,4% del PIB es mayor que el gasto corriente promedio en salud (4,1%) y casi tanto como el gasto promedio en educación (4,8%) en la región. Con US$220.000 millones, las ineficiencias regionales superan el PIB total de Perú (US$190.000 millones) y llegan casi al total del PIB de Chile (US$250.000 millones). Corregir estas ineficiencias sería más que suficiente para eliminar la brecha de la extrema pobreza e incluso para disminuir la pobreza moderada en numerosos

Gráfico 3. Ineficiencia técnica en transferencias focalizadas, adquisiciones y nómina salarial



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

países. O bien los ahorros se podrían utilizar para construir 1.225 hospitales con 200 camas (unos 47 hospitales más al año en cada uno de los 26 países).

Eficiencia asignativa: cuando las cosas equivocadas se hacen bien

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

Al considerar la eficiencia asignativa del gasto, resulta útil ver las opciones disponibles para los países: gasto corriente vs. gasto

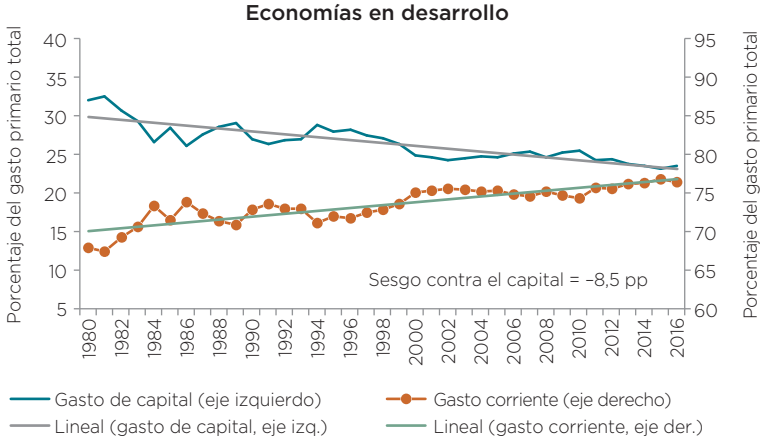
de capital, jóvenes vs. personas mayores, educación de la primera infancia vs. educación superior, prevención vs. castigo por delinquir. Los responsables de las políticas públicas se enfrentan a alternativas claras que implican futuros muy diferentes para el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal.

El presente vs. el futuro: gasto corriente vs. gasto de capital

Durante los últimos 25 años, la composición del gasto público se ha mantenido básicamente constante en las economías industrializadas, mientras que ha cambiado drásticamente en las economías en desarrollo. El gráfico 4 muestra la evolución de los porcentajes del gasto corriente y de capital en el gasto total primario desde 1980 y muestra con claridad un sesgo creciente contra el gasto de capital en las economías en desarrollo. Esto implica una decisión consciente de priorizar los gastos en el presente por encima de las inversiones para construir el futuro. En pocas palabras, la actualidad le gana al mañana.

Un motivo importante por el cual el gasto de capital ha ido perdiendo terreno en relación con el gasto corriente es cómo los gobiernos gestionan el gasto corriente y el gasto de capital a lo largo del ciclo económico. En principio, el gasto corriente (diferente del seguro de desempleo) debería ser acíclico. Por ejemplo, los gastos en educación y salud no tienen que depender de las fluctuaciones del ciclo económico, dado que se centran en objetivos de largo plazo que son independientes de dicho ciclo. En contraste, los gastos de capital constituyen el gasto contracíclico por excelencia, dado que se pueden aumentar para sostener la demanda agregada en los momentos difíciles —reduciendo así el tamaño de las fluctuaciones del producto— y se pueden reducir a niveles más bajos en los buenos tiempos. Desafortunadamente, hay una asimetría fundamental en cómo se comportan los gastos corrientes y de capital en los países en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe: el gasto corriente *aumenta* en los buenos tiempos (cuando esto

Gráfico 4. Evolución de la composición del gasto público, clasificación económica (porcentaje del gasto primario total)



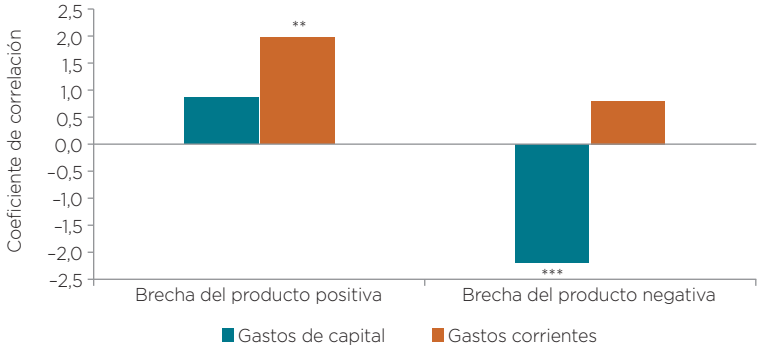
Fuente: Izquierdo et al. (2018).

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

no debería suceder), pero no disminuye en tiempos difíciles, mientras que el gasto de capital *se reduce* en los malos tiempos (cuando debería expandirse) y no sube en los buenos (véase el gráfico 5).

Resulta interesante señalar que las economías avanzadas no muestran este comportamiento cuando siguen políticas acíclicas en los gastos corrientes y los gastos de capital, ya se trate de buenos tiempos como de tiempos adversos. ¿Cómo se explican estas diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados? Según Ardanaz e Izquierdo (2017), hay dos elementos fundamentales a los que se puede responsabilizar. La primera diferencia tiene que ver con las instituciones. El efecto del gasto de capital en tiempos difíciles es grande e importante en los países con bajos niveles de calidad institucional, mientras que se vuelve pequeño e insignificante en caso contrario. Con

Gráfico 5. Gasto de capital y gasto corriente en los buenos y malos tiempos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ardanaz e Izquierdo (2017).
Nota: Este gráfico se elaboró utilizando un valor de componente cíclico de 1 para los componentes cíclicos positivos y un valor de -1 para los componentes cíclicos negativos.

los gastos corrientes ocurre lo opuesto: estos aumentan en los buenos tiempos solo cuando la calidad institucional es baja. Por lo tanto, los países de América Latina, que normalmente se sitúan en el lado de la baja calidad institucional del espectro, tienden a reducir el gasto de capital en los malos tiempos y a aumentar el gasto corriente en los buenos, algo que los países industrializados no suelen hacer. El segundo elemento en juego es el impacto de los ciclos electorales en el gasto corriente. Cuando las autoridades están lejos del final de su mandato, no recortan el gasto de capital ni aumentan el gasto corriente en los buenos tiempos, es decir, se comportan de manera adecuada. Sin embargo, cuando se acerca el final de su mandato o se aproxima la reelección, impulsan el gasto corriente en los buenos tiempos —para atraer a más votantes— y recortan el gasto de capital —que es menos dañino desde el punto de vista político— en los malos tiempos. En general, las economías avanzadas no practican estas medidas.

Además de cómo los países gastan a lo largo del ciclo económico, hay otros factores que influyen en la composición

del gasto público. La desigualdad, medida por el coeficiente Gini, reduce la participación relativa del gasto de capital, una observación importante, dado que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. Entre los factores políticos e institucionales, los gobiernos de orientación izquierdista suelen prestar más importancia a la seguridad social y a la atención de la salud, mientras que los gobiernos de orientación derechista favorecen la infraestructura y la defensa (Van Dalen y Swank, 1996). Por lo tanto, se prevé que el porcentaje del gasto de capital será menor en los gobiernos de izquierda. Cabe señalar que la corrupción tiende a castigar el gasto de capital aunque es más fácil cobrar suculentos sobornos en grandes proyectos de infraestructura o en sofisticados equipos de defensa que en libros de texto o en los salarios de los docentes (Mauro, 1998). Los sistemas democráticos parecen favorecer el gasto corriente por encima del gasto de capital, dado que el votante medio puede preferir políticas redistributivas y, por lo tanto, demandar un mayor gasto social.

Las reglas fiscales constituyen un factor determinante clave de la composición del gasto público y parecen sesgar el mismo a favor del gasto corriente. Aunque las reglas fiscales han sido implementadas fundamentalmente en los países industrializados, en la última década los países de América Latina y el Caribe han comenzado a aplicarlas cada vez más. En este contexto, el diseño de reglas fiscales que protegen la inversión pública, más allá de representar una buena gestión del ciclo económico, se convierte en un asunto crucial en la configuración y eficiencia del gasto público.

Las altas tasas de dependencia de la población —medidas como la suma de los jóvenes (menores de 15 años) y las personas de edad avanzada (65 años y más) en relación con la población total— favorecen el gasto corriente, sobre todo por motivos sociales. Los jóvenes tienden a exigir más gasto en salud y educación, mientras que las personas mayores prefieren aumentos del gasto en salud y seguridad social.

Por último, la falta de confianza en los políticos es otro factor determinante clave de la composición del gasto público,

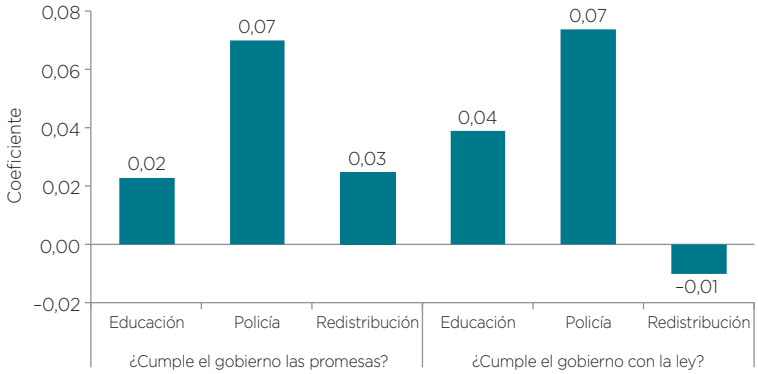
dado que inclina las preferencias hacia un gasto seguro a corto plazo, como las transferencias, en lugar de hacerlo hacia un gasto más inseguro, pero quizá más rentable a largo plazo, como la infraestructura. Por lo tanto, la falta de credibilidad puede llevar a los ciudadanos a pensar que "más vale pájaro en mano (transferencias) que cien volando (infraestructura)".

Es evidente que la falta de confianza socava el apoyo a todo tipo de políticas públicas, incluidas aquellas cuyos beneficios parecen más distantes en el futuro (educación) y aquellas relacionadas con resultados más inmediatos (redistribución). Pero ¿cuáles son las políticas más afectadas?

Las respuestas a las encuestas revelan que las dos variables de la confianza más pertinentes para las comparaciones entre políticas son las ideas de los encuestados de si los políticos y funcionarios públicos cumplen sus promesas y obedecen las leyes. El objetivo consiste en descubrir si estas dos variables influyen de manera desproporcionada en las políticas que muestran un horizonte temporal más largo (gasto en infraestructura) y una mayor complejidad (educación y vigilancia policial), en comparación con la redistribución, que tiene a la vez un horizonte más corto y es menos compleja. El gráfico 6 demuestra que entre los encuestados que no siempre se pronuncian a favor o en contra de un gobierno más grande (la gran mayoría de los encuestados) no hay ninguna medida de la confianza que influya en las preferencias a favor de la redistribución. Sin embargo, ambas medidas de la confianza están significativamente asociadas con el apoyo de impuestos más altos para la policía. Si los encuestados creen o no que los funcionarios públicos respetan las leyes también está significativamente asociado con el apoyo de impuestos más altos para la educación, otra política de largo plazo.[1] Por lo tanto, en

[1] Véanse Talvi y Vegh (2005), Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004), y Frankel, Veghy Vuletin (2013), y Vegh y Vuletin (2015) para una profundización del debate sobre la política fiscal procíclica en los países en desarrollo.

Gráfico 6. Confianza en el gobierno y preferencias a favor de impuestos más altos para educación, policía y redistribución, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.
Notas: Cada barra indica el monto por el cual un incremento de una unidad en la confianza se asocia con mayores preferencias por impuestos para financiar ya sea la educación, la policía o la redistribución, en lugar de impuestos más bajos para apoyar la provisión privada de educación o seguridad o para acelerar el crecimiento económico. La asociación controla por efectos fijos de país y un gran número de características de los encuestados, que abarcan desde lo político hasta lo demográfico. Las dos medidas de confianza son: ¿Cree usted que los políticos/funcionarios públicos cumplen sus promesas? ¿Cree usted que cumplen con la ley?

especial para la gran mayoría que no tiene una opinión formada sobre el tamaño del gobierno, los bajos niveles de confianza pueden estar sesgando la demanda del gasto en contra de las políticas de largo plazo, lo cual incluye los gastos de capital. Puede que la confianza sea particularmente importante para los procesos que tardan tiempo, como la educación o los gastos de capital, que no se pueden verificar con la misma rapidez que las transferencias, por ejemplo.

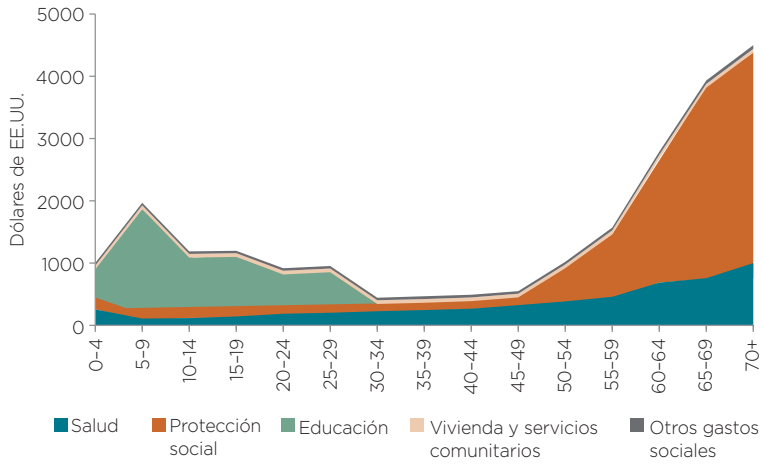
El gasto relacionado con la edad: se favorece a los mayores antes que a los jóvenes

La buena noticia es que las personas en América Latina y el Caribe actualmente viven más y de manera más saludable. Los avances en materia de salud y esperanza de vida en la región son

un logro importantísimo. La mala noticia es que una población que vive más tiempo y envejece plantea dificultades fiscales a largo plazo y, a diferencia de Europa, América Latina y el Caribe está envejeciendo antes de que sus ingresos aumenten lo suficiente. Actualmente, numerosos países de la región gastan mucho en jubilaciones y prestaciones de salud, aunque sus poblaciones son todavía relativamente jóvenes. Esta carga fiscal se incrementará aún más en las próximas décadas, a medida que el número de personas de edad avanzada crezca mucho más rápidamente de lo que aumentó en Europa.

La decisión de cómo asignar recursos que salven vidas entre jóvenes y ancianos tiene que ver tanto con la equidad como con la eficiencia. Los gobiernos de América Latina y el Caribe gastan un promedio de US$4.000 per cápita en las personas mayores de 65 años, cerca de US$500 per cápita en quienes tienen entre 30 y 49 años, US$1.000 per cápita en los jóvenes de entre 10 y 25 años, y US$1.500 desde el nacimiento hasta los 10 años. Es decir, gastan unas cuatro veces más en las personas de edad avanzada que en los más jóvenes (gráfico 7). El actual sistema de gasto público

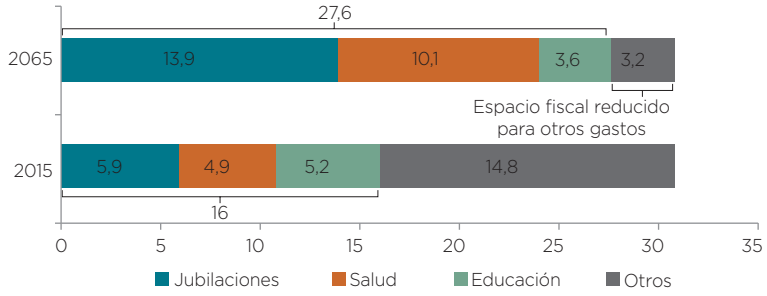
Gráfico 7. Gasto público per cápita por grupo de edad



es injusto con las generaciones más jóvenes: el tamaño grande y creciente de los beneficios de prestaciones de salud y de jubilación no financiados requerirá que los niños de hoy se enfrenten a una pesada carga tributaria cuando crezcan y sean adultos en edad de trabajar. Para beneficio de las cohortes más jóvenes, las prestaciones de los mayores en la vejez deberían pagar su parte de impuestos antes de transferir la carga a la próxima generación. Si bien la equidad se ve sin duda afectada por la asignación de fondos públicos a diferentes grupos de edad y en diferentes generaciones, la eficiencia también se ve muy afectada. Una menor acumulación de capital humano entre las familias desfavorecidas genera pérdidas en las tasas sociales de retorno de las inversiones en la primera infancia y tiene un impacto en el crecimiento.

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

Gráfico 8. Composición del gasto en 2015 y proyecciones para 2065



Prevención vs. castigo de los delitos: el gasto inteligente para la seguridad ciudadana

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo. Tiene el 9% de la población, pero el 33% de los homicidios a nivel mundial. Su tasa de homicidios (24 por cada 100.000 habitantes en 2015) es cuatro veces el promedio mundial. De las 50 ciudades más violentas del mundo, 43 están en la región (CCCSPJP, 2018). Cada año se pierden casi 140.000 vidas. Con un perfil de la criminalidad de estas características, es comprensible que la seguridad pública sea una de las mayores prioridades de la región para los gobiernos y los ciudadanos por igual. Desafortunadamente, el gasto no ha producido los resultados correspondientes.

Por cada dólar adicional del que un gobierno dispone para la protección de sus ciudadanos, se enfrenta a una decisión crucial: ¿cuál es el mejor uso que puede dar a esos recursos para resguardar tanto la integridad física de sus habitantes como la propiedad de sus bienes? ¿Contratar más policías para aumentar la vigilancia, subir sus salarios para que estén más motivados, equipar laboratorios forenses para capturar a más delincuentes? ¿Invertir en programas sociales para reducir la probabilidad de que los jóvenes se inicien en actividades delictivas o construir más cárceles para alojar más cantidad de delincuentes por más tiempo? La lista es larga. Afortunadamente, la literatura

académica coincide en tres principios clave para orientar el gasto en seguridad: preventivo en lugar de reactivo y punitivo, focalizado en lugar de disperso, y basado en evidencia científica del impacto, y preferentemente en términos de costo-beneficio, en lugar de basado en la intuición.

Prevenir que se cometa un delito no solo evita el sufrimiento ocasionado por las pérdidas personales y materiales, sino que también resulta más barato que reaccionar ante los delitos consumados y sus consecuencias. Se trata de una cuestión de sentido común. Cuando se comete un delito, el Estado debe gastar en: i) policías para perseguir y aprehender al infractor; ii) servicios de justicia para investigarlo y juzgarlo; iii) el sistema de sanciones para aplicarle una sanción y promover la rehabilitación; y iv) servicios de reparación del daño para las víctimas. Si se suman estos gastos y se comparan con el costo de prevenir que el delito ocurra, el balance será claramente favorable a la prevención. Esto es incluso más verdadero después de considerar los costos privados y sociales de los delitos, así como los costos de los delitos prevenidos en el futuro. Por ejemplo, los programas de tutoría intensiva para adolescentes en situación de riesgo, como "Becoming a Man" en la ciudad de Chicago, lograron una reducción del 44% en los arrestos por delitos violentos (además de mejoras educativas) (Heller et al., 2017). La evaluación de costo-beneficio arrojó un beneficio de casi US$8 por cada dólar invertido (WSIPP, 2017).

El segundo principio para un gasto más inteligente en seguridad tiene que ver con la focalización. Los delitos se concentran de manera desproporcionada en un pequeño número de lugares, personas y comportamientos de alto riesgo (Abt, 2017). Cuanto más focalizado sea el gasto en seguridad y justicia en estos tres ámbitos, mayor será su impacto.

- *Lugares:* se estima que el 50% de los delitos se concentran en el 5% de los segmentos de calle en ciudades de Estados Unidos y Europa, y entre un 3% y un 7,5% en las ciudades de América Latina (Weisburd, 2015; Jaitman y Ajzenman, 2016).

- *Personas:* cerca del 10% de la población es responsable del 66% de los delitos (Martínez et al., 2017). En Boston, el 1% de los jóvenes de entre 15 y 24 años fue responsable del 50% de los disparos que se hicieron en la ciudad (Braga y Winship, 2015). En Montevideo, una encuesta de la población escolar adolescente reveló que el 2% es responsable del 70% de los incidentes violentos (Trajtenberg y Eisner, 2014). Al centrarse en los delincuentes frecuentes, se puede prevenir un mayor número de delitos con menos recursos.
- *Comportamiento:* portar un arma de fuego, sobre todo si es ilegal; consumo excesivo de alcohol, por su relación con el riesgo de violencia, y asociación con grupos de personas o pandillas que infringen la ley, todo ello aumenta la probabilidad de cometer delitos (OMS, 2010).

Por último, la calidad de la asignación del gasto mejora utilizando prácticas y programas basados en la evidencia de su impacto y un análisis de costo-beneficio. Existe una base de evidencia científica robusta sobre intervenciones costo-efectivas para prevenir la delincuencia y la violencia, sobre todo en países desarrollados. Con el fin de hacer esta información más accesible a los gobiernos de la región, el BID está desarrollando un repositorio con evidencia de más de 400 intervenciones.

Toda política de seguridad ciudadana que aspire a gastar de manera inteligente tiene que construir y financiar un portafolio de intervenciones basado en esta evidencia internacional. Lograr esto es un proceso gradual y complejo. El primer paso consiste en recopilar evidencia global acerca de qué funciona y qué no funciona en materia de seguridad ciudadana, y desarrollar intervenciones y programas adaptados localmente a partir de esos conocimientos.

La eficiencia educativa: educación temprana vs. educación superior

En el contexto del financiamiento de la educación, la eficiencia asignativa se logra cuando los fondos se distribuyen de la

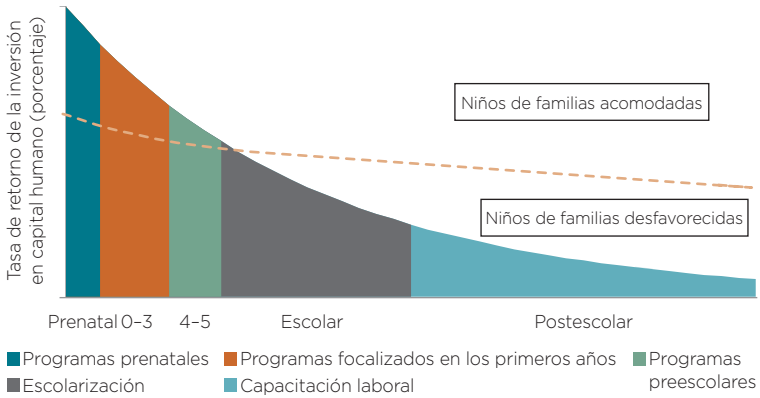
manera más socialmente eficiente entre diferentes niveles educativos. Aunque en el campo de la investigación no hay un consenso sobre cómo se deberían distribuir los recursos educacionales, priorizar el financiamiento de la educación pública en la etapa preescolar (de 0 a 5 años) parece arrojar los retornos sociales más altos (Heckman, 2012). Las experiencias tempranas suelen tener efectos persistentes y significativos en una amplia gama de importantes resultados en la vida adulta (Berlinsky y Schady, 2015). Además, las inversiones que se realizan en los primeros años del desarrollo infantil pueden aumentar el retorno de las inversiones realizadas más tarde en la vida (Cunha y Heckman, 2007).

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

veces más que el gasto por niño en preprimaria (y normalmente en niños de familias relativamente acomodadas).

Un giro en los recursos del nivel superior hacia los niños desfavorecidos más pequeños tendría como resultado una asignación más eficiente (y equitativa) de los recursos. Las inversiones inteligentes en las intervenciones tempranas focalizadas en los niños con menores aptitudes arrojan retornos económicos mucho más altos (puesto que tienden a igualar las habilidades y las tasas de retorno posteriores) que los programas remediales más tarde en la vida, como la capacitación pública para el empleo, los programas de alfabetización para adultos, los subsidios a las matrículas o los gastos en policía para disminuir el delito (gráfico 9). Los datos también muestran que invertir en el crecimiento para el desarrollo de niños pequeños en situación de riesgo es importante para el crecimiento económico. A fin de aumentar la eficiencia asignativa, primero es clave priorizar las inversiones en educación de calidad de la primera infancia para niños en situación de riesgo. Posteriormente, es fundamental mantener esas mejoras con una educación efectiva a lo largo

Gráfico 9. Retornos por dólar invertido en las habilidades de los niños desfavorecidos (en comparación con las de niños de familias acomodadas) en diferentes etapas del ciclo de vida



Fuente: Adaptado de Heckman (2008, 2016) y Woessman (2008).

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

Gasto público y equidad

A lo largo de la última década, en América Latina y el Caribe la pobreza y la desigualdad disminuyeron hasta estabilizarse en 2014. La pobreza descendió en prácticamente todos los países y el porcentaje de personas de la región que vivían con menos de US$2,50 al día se redujo a la mitad, de un 25,9% en 2004 a un 12,7% en 2015. La disminución de la desigualdad también ha sido notable. En 2004 el coeficiente de Gini (ingreso disponible) fue de un promedio de 0,532 y hacia 2015 había disminuido en más de 6 puntos porcentuales, hasta 0,467. A pesar de esta disminución de la desigualdad, América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo.

La mayoría de los programas que influyen en la equidad directamente se incluyen en el gasto social y se pueden dividir

entre los programas que proporcionan seguridad social, los programas que redistribuyen el ingreso y los programas que construyen capital humano, incluida la educación. Hay una relación positiva entre el tamaño del gasto y la redistribución. Sin embargo, cuando se comparan los países de América Latina con los países de la OCDE que gastan aproximadamente lo mismo, los países avanzados redistribuyen mucho más. Los países de América Latina que más reducen la desigualdad (entre el 6% y el 14%) son Argentina, Brasil y Uruguay, que también están entre los países que más gastan en programas sociales. Sin embargo, el tamaño no lo es todo. Los países europeos con niveles similares de gasto social reducen la desigualdad al menos cuatro veces más.

América Latina y el Caribe redistribuye de manera ineficiente. En 16 países de América Latina, los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad en solo un 4,7% en promedio, mientras que en una muestra de economías avanzadas la disminución es del 38%. Entre los problemas se observan: 1) la baja capacidad redistributiva de la política fiscal, sobre todo la política de gasto; 2) un alto nivel de gasto en programas regresivos y un bajo nivel de gasto en programas progresivos; 3) la escasa capacidad de focalización de los programas sociales; 4) un gasto no contributivo cada vez mayor, lo cual genera respuestas conductuales que disminuyen el efecto de la política social; 5) un gasto en salud y educación que, al ser cuantificado en costos, parece progresivo, pero cuando se analiza por su cobertura y calidad, en realidad es regresivo; y 6) la proporción creciente de contribuciones de los gobiernos subnacionales al gasto social, lo que añade una dificultad más para lograr la equidad.

La suma del todo

Este resumen ejecutivo ha subrayado solo unos pocos ejemplos de las decisiones a las que se enfrentan los responsables de las políticas públicas cuando intentan que cada peso cuente para

sus ciudadanos. Este libro muestra que sopesar esas alternativas puede marcar una gran diferencia en numerosos sectores. En el sector de la salud, se estima que una mayor eficiencia mejora la esperanza de vida en un promedio de cuatro años, reduce la mortalidad infantil en alrededor de un 47% y disminuye el número de años perdidos debido a una salud deficiente, incapacidad o muerte prematura en un 19%. En educación, las puntuaciones de PISA en la región podrían aumentar un 17%. En la lucha contra el crimen, una mayor eficiencia podría tener como resultado un 30% menos de delitos violentos. Y en infraestructura, recortar los sobrecostos y retrasos podría ahorrar hasta el 1,2% del PIB.

Se trata de beneficios nada desdeñables. Las políticas e instituciones propuestas en este libro muestran a los gobiernos una manera de alcanzar mejores resultados con los mismos o menos recursos. El reto consiste en encontrar la combinación correcta de transferencias para satisfacer las necesidades actuales y las inversiones necesarias para prepararse para el futuro.

Referencias bibliográficas

Abt, T. P. 2017. "Towards a Framework for Preventing Community Violence among Youth." *Psychology, Health and Medicine* 22 (Suplemento 1): S266–S285.

Ardanaz, M. y A. Izquierdo. 2017. "Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries." Documento de trabajo del BID no. 838. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Banco Mundial. 2018. "Indicadores del Desarrollo Mundial." Base de datos. Banco Mundial, Washington, DC.

Berlinski, S. y N. Schady, eds. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.

Braga, A. A. y C. Winship. 2015. "StreetSafe Boston." Texto de blog.

CCSPJP (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal). 2018. "Ranking de ciudades 2017." México. Disponible en https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2017. Consultado en junio de 2018.

Cunha, F. y J. J. Heckman. 2007. "The Technology of Skill Formation." *American Economic Review* 97(2) mayo: 31–47.

Frankel, J. A., C. A. Végh y G. Vuletin. 2013. "On Graduation from Fiscal Procyclicality." *Journal of Development Economics* 100(1) enero: 32–47.

Heckman, J. J. 2012. "Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy." The Heckman Equation. Disponible en https://heckmanequation.org/assets/2013/07/F_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic_052714–3-1.pdf. Consultado en mayo de 2018.

Heller, S. B., A. K. Shah, J. Guryan, J. Ludwig, S. Mullainathan y H. A. Pollack. 2017. "Thinking, Fast and Slow? Some Field Experiments to Reduce Crime and Dropout in Chicago." *Quarterly Journal of Economics* 132(1) febrero: 1–54.

Izquierdo, A., J. Puig, C. Végh y G. Vuletin. 2018. "On Recent Trends and Determinants of Public Spending Composition." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Inédito.

Jaitman, L. y N. Ajzenman. 2016. "Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America." Documento de trabajo del BID no. 699. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Kaminsky, G. L., C. M. Reinhart y C. A. Végh. 2004. "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." *NBER Macroeconomics Annual* 19(2004): 11–53.

Martínez, N. N., Y. J. Lee, J. E. Eck y S. H. O. 2017. "Ravenous Wolves Revisited: A Systematic Review of Offending Concentration." *Crime Science* 6(1) diciembre: 1–16.

Mauro, P. 1998. "Corruption and the Composition of Government Expenditure." *Journal of Public Economics* 69(2) junio: 263–79.

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2010. *Violence Prevention: The Evidence*. Ginebra, Suiza: OMS.

Pessino, C. y M. Panadeiros. 2018. "Consecuencias fiscales del envejecimiento poblacional: proyecciones del gasto en pensiones y salud en América Latina." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

Talvi, E. y C. A. Végh. 2005. "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries." *Journal of Development Economics* 78(1) octubre: 156–90.

Trajtenberg, N. y M. Eisner. 2014. *Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.

Van Dalen, H. P. y O. H. Swank. 1996. "Government Spending Cycles: Ideological or Opportunistic?" *Public Choice* 89(1–2) octubre: 183–200.

Végh, C. A. y G. Vuletin. 2015. "How Is Tax Policy Conducted over the Business Cycle?" *American Economic Journal: Economic Policy* 7(3) agosto: 327–70.

Weisburd, D. 2015. "The Law of Crime Concentration and the Criminology of Place." *Criminology* 53(2) mayo: 133–57.

WSIPP (Washington State Institute for Public Policy). 2017a. "Becoming a Man (BAM) with High-Dosage Tutoring." Benefit-cost and meta analysis estimates. WSIPP, Olympia, WA. Disponible en http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost/Program/522. Consultado en junio de 2018.

Mejor gasto para mejores vidas proporciona un análisis integral y en profundidad de la efectividad del gasto público en América Latina y el Caribe. Abarca toda la gama de actividades fiscales de los gobiernos, y evalúa los costos y beneficios marginales de los programas de gasto en la región. Asimismo, examina con agudeza crítica el sesgo contra la inversión en las políticas públicas. También aborda abiertamente la necesidad de transparencia y reformas en toda la región. Este libro definirá el debate sobre las políticas de gasto en los países de América Latina durante los próximos años.

James J. Heckman
Premio Nobel; Profesor y Director del Center for the Economics of Human Development (Centro de Economía de Desarrollo Humano) de la Universidad de Chicago

El gasto público se ha situado en el corazón del debate sobre las políticas públicas en América Latina y el Caribe durante mucho tiempo. Sin embargo, dada la necesidad frecuente de emprender costosos ajustes a nivel del gasto público, se ha prestado escasa atención a los efectos de su composición y a la eficiencia del mismo en la prosperidad económica en general. Este incisivo volumen es un imperativo para todos aquellos interesados en la política fiscal, las finanzas públicas o el desarrollo y, en particular, para los responsables de las políticas públicas y profesionales que se esfuerzan por aprender cómo lograr más con menos y cómo desarrollar las instituciones adecuadas que contribuirán a salvaguardar la inversión pública para un crecimiento inclusivo.

Carlos Végh
Economista Jefe, América Latina y el Caribe, Banco Mundial

BID