



# En pos de un gasto eficiente

El puente Juscelino Kubitschek extiende sus 1.200 metros sobre el lago Paranoá en Brasilia, Brasil.

*Benedict Clements, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven*

**América Latina necesita reformar el gasto público para imprimirle eficiencia, ayudar mejor a los pobres y modernizar una infraestructura anquilosada**

**A**MÉRICA Latina está viviendo la expansión económica más vigorosa desde los años setenta: el crecimiento promedio superó 5% el último trienio, la inflación retrocedió a un promedio de alrededor de 5% en 2006 y, según el FMI, los saldos de las cuentas corrientes externas registrarán superávits en 2007 por quinto año consecutivo. Este crecimiento también ha hecho mella en la pobreza.

Con todo, la opinión general es que la región necesita poner más empeño para estimular el crecimiento —que sigue por debajo del promedio de los países en desarrollo en conjunto— y para despejar vulnerabilidades macroeconómicas como la elevada deuda pública. Las finanzas públicas se han afianzado gracias al creciente caudal de ingreso público, alimentado sobre todo por la exportación de productos básicos, pero la deuda pública equivale a 52% del PIB (en promedio ponderado a fines de 2006). Por ende, una de las tareas más apremiantes será frenar el rápido aumento del gasto público de estos últimos años, que ha impedido recortes más profundos de la deuda

del Estado. A la vez, América Latina arrastra una infraestructura de poca calidad y una desigualdad aguda del ingreso. Para recortar el gasto mientras modernizan la infraestructura y promueven el nivel de servicios que brindan a los pobres y al resto de la población, los gobiernos deberán mejorar la eficiencia y la equidad de sus desembolsos.

#### **Tendencias recientes del gasto público**

El gasto público latinoamericano (descontados los pagos en concepto de intereses) viene subiendo desde mediados de la década pasada (gráfico 1), pero no de manera continua. En las primeras fases de la expansión actual, sobre todo 2003–04, el aumento estuvo bien contenido, pero entre 2004 y 2006 se reavivó en 11 de 17 países. El gasto real creció en promedio 7½% por año durante los dos últimos años, pero como porcentaje del PIB avanzó apenas 1 punto porcentual, ya que el PIB también creció con rapidez.

Lo que impulsó estos cambios fue el gasto corriente. El gasto de capital bajó en relación con el producto agregado y el gasto total, en

tanto que el gasto social ocupa ahora más lugar en los presupuestos estatales, sobre todo para educación y protección social. Entre 1995 y 2004, por ejemplo, el gasto social se incrementó en promedio más o menos 2 puntos porcentuales del PIB, casi lo mismo que el total del gasto primario (es decir, sin contar los intereses) durante ese período.

La reforma será fundamental para que el Estado pueda recortar el gasto y mantener —o preferiblemente ampliar— los servicios. En América Latina, el gasto público es en gran medida ineficiente, es decir, se podrían prestar servicios superiores sin gastar más. Al mejorar la composición del gasto en diferentes categorías y programas surgiría una oportunidad para acelerar el crecimiento y la reducción de la pobreza. A continuación enumeramos algunas prioridades críticas.

**Eliminar el zigzag del gasto público.** El gasto público tiende a subir durante las épocas de prosperidad y a contraerse drásticamente durante las desaceleraciones (gráfico 2). Según Akitoby *et al.* (2006), alrededor de dos tercios de los países latinoamericanos exhiben una relación a corto plazo estadísticamente significativa entre las perturbaciones del producto real y el gasto primario real en la cual el movimiento del producto y del gasto es procíclico (es decir, en la misma dirección). El porcentaje de países con gasto procíclico es más elevado en América Latina que en el conjunto de los países en desarrollo. El gasto de capital parece ser el más sensible a la situación macroeconómica, ya que la región tiende a cortarlo radicalmente durante las recesiones.

El alza de los dos últimos años subraya la dificultad de lograr que la evolución del gasto sea compatible con una situación fiscal sostenible a largo plazo. Si bien por ese motivo se justificaría implantar reglas fiscales que limitaran la expansión del gasto, habría que respaldarlas con un sistema eficaz de supervisión y sanciones que garantizará un buen funcionamiento.

**Promover la eficiencia de la inversión pública.** La inversión pública de la región disminuyó del 5,8% del PIB en 1995–99 al 5,1% desde el año 2000, pero esa baja quedó compensada en parte por el aumento del gasto privado en infraestructura. Las ineficiencias del gasto en inversión pública están contribuyendo a las deficiencias de infraestructura. El aprovechamiento de ese gasto, medido como la relación entre la inversión pública y el avance de los indicadores de infraestructura, varía mucho entre un país y otro, de modo que probablemente haya margen para mejorar, sobre todo adoptando prácticas óptimas para la selección, evaluación y seguimiento de proyectos (FMI, 2005). También sería conveniente establecer presupuestos plurianuales estables para la inversión pública y fortalecer la capacidad del personal (Aldunate, 2007).

**Mejorar la eficacia de la función pública.** El gasto en remuneraciones del sector público ronda 7% del PIB, cerca del promedio de otras regiones. Sin embargo, la calidad de los servicios públicos es inferior a la de muchas otras regiones que están creciendo rápidamente y no mejora desde fines de la década de 1990. Según un estudio reciente (Echebarría y Cortázar, 2006), en más de la mitad de los países de la región la función pública no está preparada para atraer personal idóneo y garantizar que su desempeño sea satisfactorio.

Al igual que en el sector público de muchos países, durante la última década no ha habido correlación entre el aumento de las remuneraciones y la mejora de la calidad de los servicios. Esto

indica que se podría obtener un aprovechamiento mejor de las remuneraciones y que probablemente no baste incrementarlas para lograr mejores servicios. De hecho, la reforma debería centrarse en realzar el valor del mérito en las burocracias y en corregir las debilidades más graves de las administraciones de la región: amiguismo en la contratación y los ascensos, ausencia de evaluaciones del rendimiento profesional, y desigualdades internas en las remuneraciones como sueldos distintos por trabajos parecidos (Echebarría y Cortázar, 2006).

**Mejorar la eficiencia y la focalización del gasto social.** El gasto en atención de la salud, educación, protección social y vivienda es sustancial, alrededor de 13% del PIB (más o menos la mitad del gasto público no financiero), pero no ha dado resultados uniformes desde el punto de vista de los indicadores sociales. Los indicadores de logro educativo y salud coinciden aproximadamente con el nivel de desarrollo de la región (CEPAL, 2006), y algunos —tasas de matriculación escolar, acceso a agua potable y vacunación— mejoraron durante la década pasada. Pero en cuanto al capital humano, América Latina se encuentra considerablemente rezagada respecto de los países industriales y de las regiones más dinámicas. La calidad de la educación —medida por ejemplo por los resultados

Gráfico 1

### El alza del gasto

El gasto público primario<sup>1</sup> de América Latina está en aumento.

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Promedio no ponderado de 17 países.

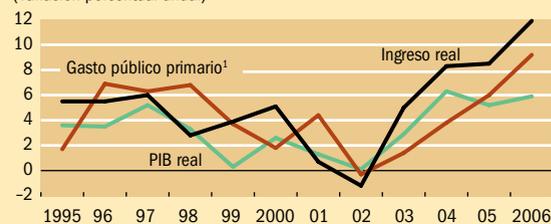
<sup>1</sup>Gasto total del gobierno menos pagos en concepto de intereses, según la definición más amplia de gobierno.

Gráfico 2

### El zigzag del gasto

El gasto público latinoamericano tiende a aumentar con rapidez durante los años de prosperidad y a disminuir durante las desaceleraciones.

(Variación porcentual anual)



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Promedio no ponderado de 17 países.

<sup>1</sup>Gasto total del gobierno menos pagos en concepto de intereses, según la definición más amplia de gobierno.

obtenidos en exámenes internacionales de lectura, ciencias y matemáticas— también es deficiente. Aunque quizás haya varios factores en juego, es posible que el elevado porcentaje del gasto educativo que está destinado a los salarios —y no a insumos no salariales como los materiales didácticos— sea un factor contribuyente, junto a la falta de buenos incentivos de desempeño (De Ferranti *et al.*, 2003).

El gasto social ha tenido un efecto limitado a la hora de reducir la pobreza y cerrar la amplia brecha que separa a los ricos de los pobres. En promedio, los pobres reciben un porcentaje desproporcionadamente pequeño de los beneficios del gasto social, aunque ese porcentaje varía mucho según el programa (véase el cuadro). Gran parte del gasto en enseñanza superior y protección social termina en manos de los grupos de más ingreso, en tanto que la enseñanza primaria y la asistencia social benefician mayormente a los pobres (De Ferranti *et al.*, 2004; CEPAL, 2006; Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006).

Una iniciativa exitosa y alentadora son los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo, que han demostrado su eficacia para encauzar recursos a los pobres y aliviar la pobreza. Para beneficiarse de la asistencia en efectivo que brindan estos programas, los miembros generalmente deben tomar ciertas medidas de autosuperación, como por ejemplo enviar a los familiares a la escuela, que afianzan las perspectivas de encontrar una vía de escape duradera a la pobreza. En la mayor parte de los países, el gasto en esta y otras iniciativas de asistencia social promedia aproximadamente 1–1½% del PIB y abarca una proporción pequeña del gasto social.

### Hoja de ruta para la reforma

Para imprimirle más eficiencia, los gobiernos deben reducir la tendencia del gasto a dispararse durante las épocas de prosperidad y desmoronarse durante las desaceleraciones, quizás a través de reglas fiscales eficaces que ayuden a frenarlo cuando la economía se expande. Asimismo, deberían plantearse la posibilidad de incrementar el gasto asignado a la inversión pública y perfeccionar la capacidad de evaluación y administración de los proyectos de inversión. También sería útil establecer un sistema de contratación y remuneración por mérito.

#### Ayuda a los más favorecidos

En América Latina, el gasto social beneficia más a los sectores pudientes que a los pobres.

(Distribución porcentual de los beneficios del gasto social)		
	Quintil más pobre	Quintil más rico
Educación	20,2	20,4
Primaria	29,0	7,9
Secundaria	13,2	18,3
Terciaria	1,9	52,1
Salud	20,6	17,6
Seguridad social	5,6	51,2
<b>Gasto social total</b>	<b>15,0</b>	<b>30,4</b>
Proporción del ingreso primario correspondiente al quintil	3,6	56,4

Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Promedio no ponderado. La cobertura varía por categoría; las cifras correspondientes a gasto social total, enseñanza, salud y seguridad social abarcan 8, 13, 14 y 9 países, respectivamente.

La experiencia reciente de la región ofrece valiosas lecciones para dotar al gasto de una orientación más favorable a los pobres: seguir adelante con la reforma de las pensiones públicas para lograr un sistema menos generoso con una base actuarial sólida; aumentar los cargos que abonan los usuarios de la educación superior, pero con subvenciones para las familias de bajo ingreso; promover la calidad de la enseñanza secundaria,

## El gasto social ha tenido un efecto limitado a la hora de reducir la pobreza y cerrar la amplia brecha que separa a los ricos de los pobres.

y expandir los programas de asistencia social focalizados. La reestructuración del gasto público —que deja en gran parte de lado a los pobres— será una tarea difícil a nivel político, pero es fundamental para que el Estado pueda cumplir la función de crear una sociedad más equitativa. ■

*Benedict J. Clements es Jefe de División y Christopher Faircloth es Economista en el Departamento del Hemisferio Occidental del FMI. Marijn Verhoeven es Subjefe de División en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.*

*Este artículo se basa en el estudio IMF Working Paper No. 07/21, "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Issues".*

#### Referencias:

- Akitoby, Bernardin, Benedict Clements, Sanjeev Gupta y Gabriela Inchauste, 2006, "Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries", *European Journal of Political Economy*, vol. 22, págs. 908–24.
- Aldunate, Eduardo, 2007, "Sistemas de Gestión de Inversión Pública en América Latina", estudio presentado en el XIX Seminario Regional de Política Fiscal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006, *Panorama social de América Latina (Santiago: Naciones Unidas)*.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton, 2004, *Inequality in Latin America: Breaking with History?* (Washington: Banco Mundial).
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William Maloney, Carolina Sánchez-Paramo y Norbert Schady, 2003, *Closing the Gap in Education and Technology* (Washington: Banco Mundial).
- Echebarría, Koldo, y Juan Cortázar, 2006, "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America", en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora, compilador (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2005, *Public Investment and Fiscal Policy—Lessons from the Pilot Country Studies* (Washington).
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro, 2006, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean* (Washington: Banco Mundial).