

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos

Capítulo 1

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

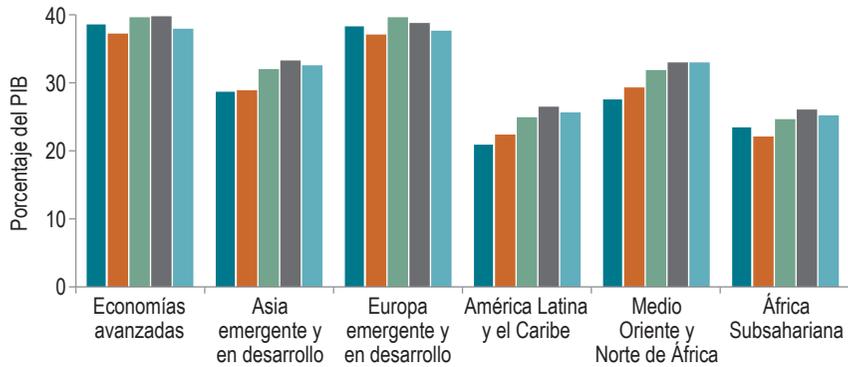
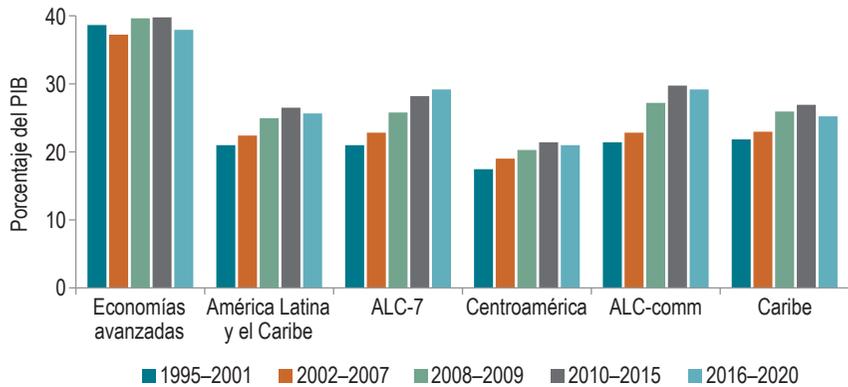
Este capítulo es parte del próximo informe insignia del BID sobre el gasto público. Suscríbete para ser de los primeros en recibir una copia gratuita:
www.iadb.org/DIA2018gasto

1 El gasto público: de más a mejor

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

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

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

Gráfico 1.1 Gasto público en las dos últimas décadas**A. Gasto público primario, por región****B. Gasto público primario en América Latina**

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

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

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

Cuadro 1.1 Preferencia por gasto público vs. sostenibilidad fiscal

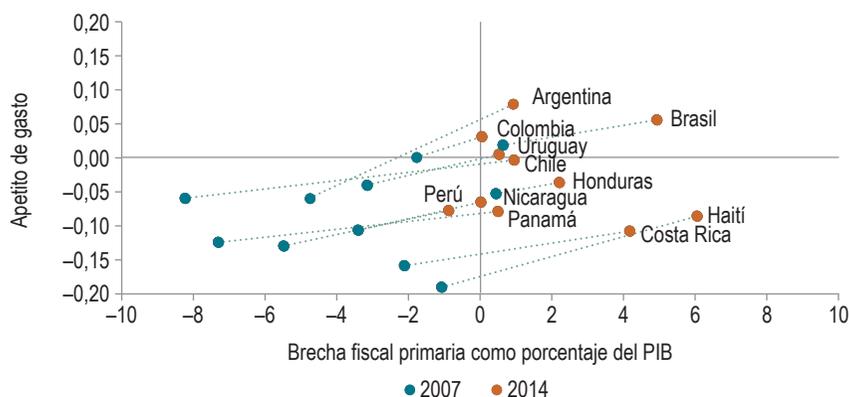
		Sostenibilidad fiscal	
		Sostenible	No sostenible
Preferencia por el gasto público	<i>Preferencia alta</i>	Liberal en las preferencias y fiscalmente sólida	Liberal en las preferencias y fiscalmente “exuberante”
	<i>Preferencia baja</i>	Conservador en las preferencias y fiscalmente sólida	Conservador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

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

Un mayor gasto público: ¿a qué precio?

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

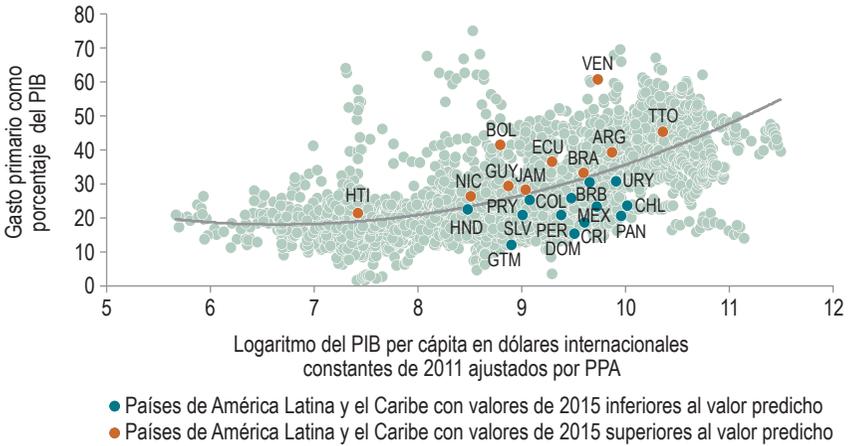
¹ Véanse Talvi y Végh (2005); Kaminsky, Reinhart y Végh (2004); Frankel, Végh y Vuletin (2013) y Végh y Vuletin (2015), para un debate sobre la política fiscal procíclica de los países en desarrollo.

Gráfico 1.2 Preferencia y sostenibilidad fiscal, 2007–14

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

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

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

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

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

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

Hay dos mensajes clave que se desprenden de este análisis:

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

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

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

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

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

Composición del gasto público

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

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

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

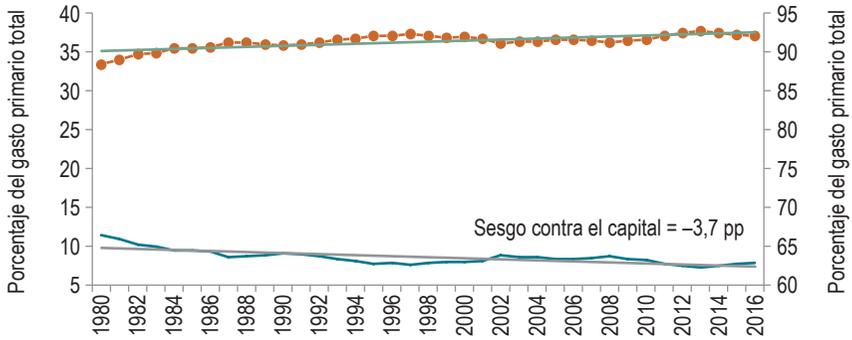
Actualidad vs. futuro: gasto corriente vs. gasto de capital

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

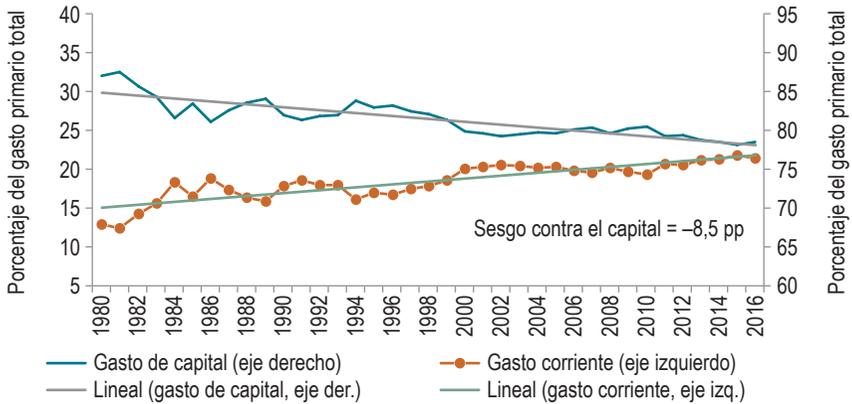
El sesgo contra el gasto de capital también se puede medir como la diferencia entre el porcentaje del gasto de capital en el gasto total en cada momento del tiempo y el que regía en 1980 (véase el gráfico 1.5). Hay dos períodos en los que el porcentaje de gasto de capital se vio particularmente afectado: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

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

A. Economías desarrolladas



B. Economías en desarrollo



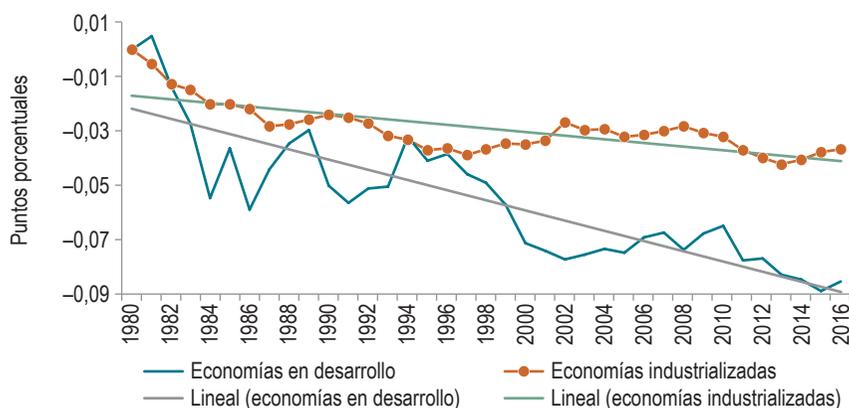
Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

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

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

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

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



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

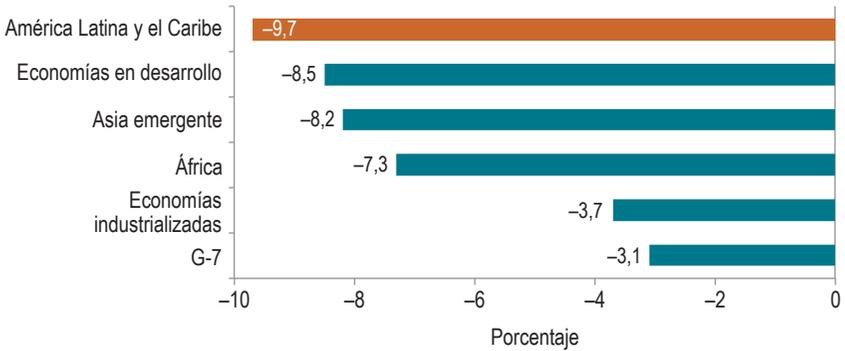
Nota: El gasto de capital público real se define como la formación de capital fijo bruto del gobierno general. El gasto corriente real del gobierno se define como el gasto corriente del gobierno general neto del pago de intereses. El gasto total se define como la suma del gasto de capital y el gasto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

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

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

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

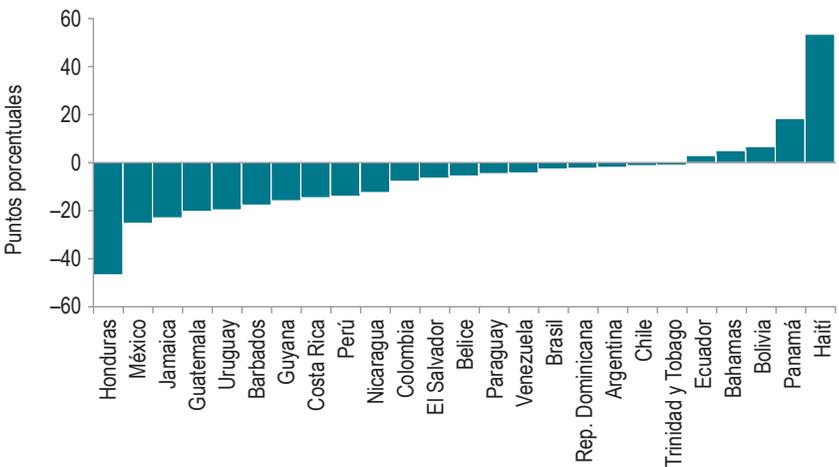
³ Véase Ardanaz e Izquierdo (2017) para un debate reciente sobre el manejo cíclico del gasto público.

Gráfico 1.6 Sesgo contra el gasto de capital, por regiones

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

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

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

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

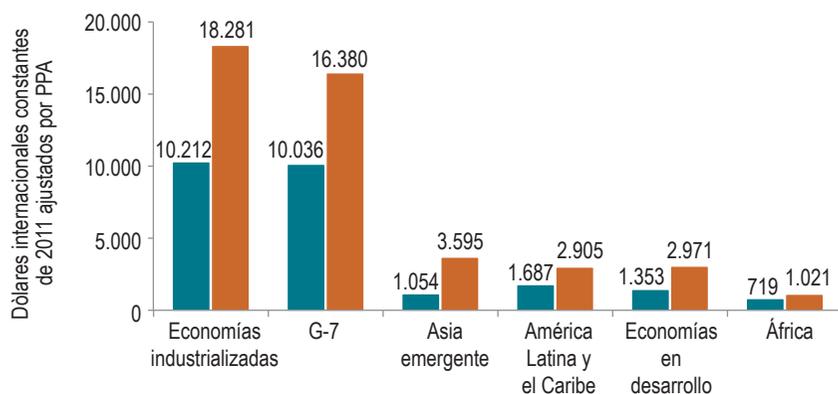
Fuente: Izquierdo, Puig et al. (2018c).

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

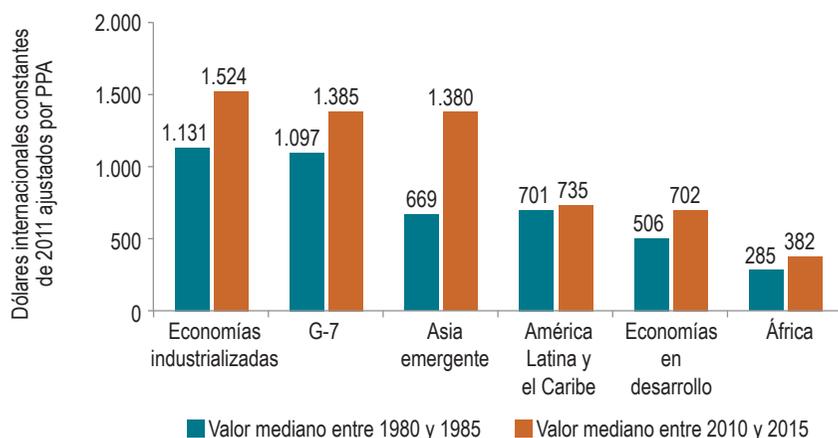
comienzos de los años ochenta, los países desarrollados ostentaban un promedio de US\$10.212 (ajustados según la paridad del poder adquisitivo, PPA) en gasto corriente por persona (véase el gráfico 1.8A) y US\$1.131 en gastos de capital (gráfico 1.8B). Actualmente desembolsan US\$18.281 y US\$1.524,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

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

A. Gasto corriente per cápita



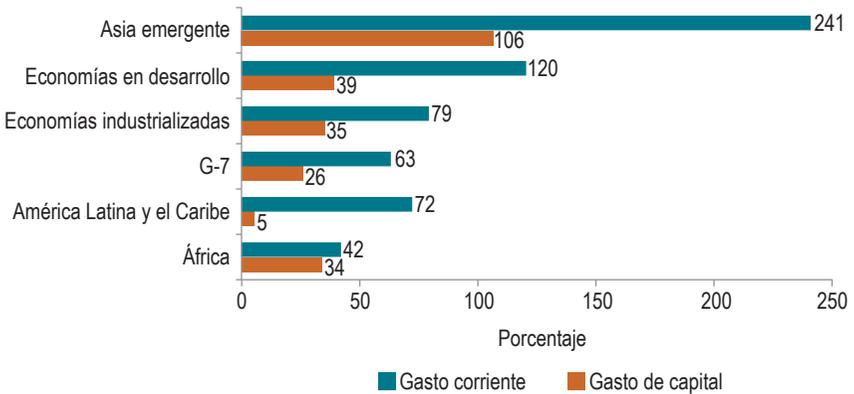
B. Gasto de capital per cápita



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

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

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



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

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

Factores determinantes de la composición del gasto público

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

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

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

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

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

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

La ciclicidad

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

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

El stock de capital

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

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

La desigualdad

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

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

La apertura

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

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

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

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

Factores políticos e institucionales

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

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

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

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

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

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

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

Las reglas fiscales

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

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

La demografía

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

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

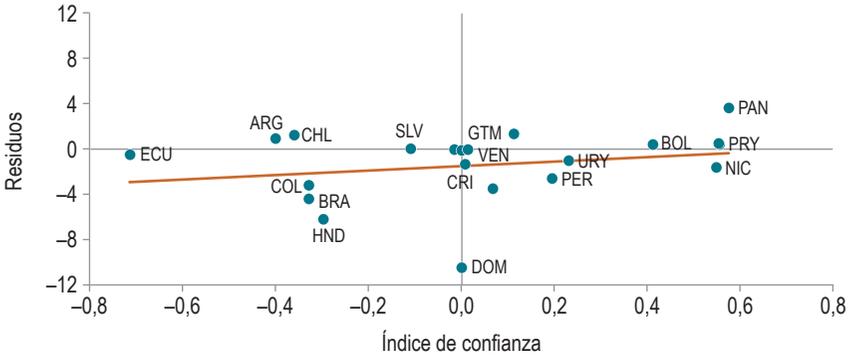
Como es de preverse, las tasas de dependencia de la población se inclinan más por un mayor gasto corriente. Los responsables de las políticas públicas deberían considerar atentamente las implicaciones de esta tendencia; a pesar de que la región actualmente disfruta de un dividendo demográfico, en el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

La confianza o su ausencia

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

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

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

Gráfico 1.10 Sesgo inexplicado y confianza

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

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

Implicaciones de políticas

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

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

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

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

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

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

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

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

