

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos

Capítulo 10

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

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

Este volumen analiza un patrón de las políticas de gasto de América Latina y el Caribe de acuerdo con el cual los gobiernos desperdician dinero, es decir, hay ineficiencias del gasto que, en caso de ser eliminadas, permitirían a los gobiernos prestar más y mejores servicios a una mayor cantidad de ciudadanos. Estas ineficiencias plantean un dilema difícil: dado que los ciudadanos de estos países eligen a sus gobiernos, se podría esperar que estos gobiernos implementen políticas para mejorar el bienestar de los ciudadanos, y que los ciudadanos elijan políticos que prometan y lleven adelante políticas eficientes. Por desgracia, no es esto lo que ocurre. Las presiones de la competencia en los mercados políticos y electorales de la región —como sucede en las democracias en todo el mundo— no necesariamente orientan las políticas públicas hacia el óptimo social. Los gobiernos descuidan las inversiones públicas en capital físico y humano, que en términos de crecimiento económico producirían recompensas capaces de superar ampliamente su costo, y toleran grandes ineficiencias del gasto que reducen el valor de los servicios que los ciudadanos reciben. En toda la región, hay un sesgo sistemático contra las políticas que aportarían beneficios sustanciales en el futuro o cuyos frutos son más difíciles de observar. ¿Por qué las democracias, y concretamente las democracias de América Latina, muestran estos sesgos?

Este capítulo intenta responder a esta pregunta. Una explicación es que las instituciones que estructuran los mercados políticos y electorales distorsionan los incentivos de los políticos para responder a las demandas de los ciudadanos. Todas las formas de gobierno tienen reglas que establecen quién elige a qué políticos y cómo estos políticos toman decisiones relacionadas con las políticas públicas. No hay reglas perfectas; ninguna regla les brinda a los políticos incentivos perfectos para traducir las preferencias de los ciudadanos en políticas públicas. Sin embargo, algunas

son menos perfectas que otras. En América Latina, las reglas formales de las elecciones y de la toma de decisiones legislativas favorecen un menor gasto de capital; no promueven los acuerdos de largo plazo necesarios para implementar políticas con beneficios duraderos.

Otro tipo de explicación es que los ciudadanos no “demandan” políticas que mejorarían su situación. Hay nueva evidencia proveniente de encuestas realizadas en América Latina y el Caribe que revela que los ciudadanos se muestran reticentes a aprobar políticas que producen beneficios en el futuro, incluso en ámbitos de gran preocupación para ellos, como la educación y la seguridad. A pesar de la gran desigualdad que impera en la región, el apoyo para financiar mayor redistribución con impuestos más altos también es escaso.

Hay tres posibles motivos para estas preferencias en materia de políticas: la desconfianza, la falta de información y la impaciencia. Puede que los ciudadanos no confíen unos en otros, que no confíen en el gobierno o en los funcionarios públicos. La desconfianza disminuye su interés en cualquier política que amplíe el alcance del gobierno; los ciudadanos no creen que los gobiernos seguirán las políticas estipuladas ni que sus conciudadanos se unirán a ellos y votarán en contra de los gobiernos que no cumplan sus promesas. La falta de confianza también acalla las demandas ciudadanas de políticas que requieren costos iniciales en el presente para cosechar beneficios en el futuro; los individuos sencillamente se muestran escépticos ante la posibilidad de que esos beneficios algún día se materialicen. La desconfianza ciudadana ante la posibilidad de que los gobiernos conviertan los ingresos tributarios en infraestructura que favorezca el crecimiento es una explicación posible para la caída de los gastos de capital en el total del gasto público de la región (véase el capítulo 1). Hay nueva evidencia sobre la confianza y las políticas públicas que confirma el rol que desempeña la desconfianza ciudadana en sus preferencias en materia de políticas.

¿Por qué la desconfianza está tan enraizada en la región? En un nivel amplio y agregado, los ciudadanos no se sienten representados por los partidos políticos; al carecer de grandes organizaciones que solucionen los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan para exigir que los gobiernos rindan cuentas, los ciudadanos tienen escasa confianza en el gobierno. En un nivel más local, dudan de que sus vecinos puedan trabajar juntos para demandar que el gobierno local mejore la infraestructura del barrio. Cuanto más grandes sean sus dudas, menos confianza expresarán en el gobierno.

Puede que los ciudadanos también planteen escasas demandas de políticas “buenas” porque están *desinformados* sobre qué pueden hacer los gobiernos por ellos, qué es lo que en efecto están haciendo por ellos, o bien qué prometen hacer por ellos los candidatos políticos. Si las personas

no saben qué son capaces de hacer los gobiernos, no harán las preguntas correctas. Al carecer de información sobre lo que los gobiernos hacen, los ciudadanos no tienen una manera de exigir rendición de cuentas a los funcionarios. Y si no conocen las promesas que han hecho los candidatos en el pasado, no pueden apoyar a aquel cuyas promesas coincidan más con sus preferencias, ni pedir rendición de cuentas a los políticos. Por lo tanto, la ignorancia puede introducir una brecha significativa entre los ciudadanos y los políticos, desalentando la emergencia de políticas beneficiosas. El gasto de capital es particularmente vulnerable ante este problema, puesto que sus beneficios suelen ser indirectos y demandan información. La infraestructura —puertos y carreteras, por ejemplo— producen grandes beneficios indirectos a partir de un crecimiento económico más rápido, pero es difícil incluso para los analistas, y aún más para los ciudadanos, cuantificar esos beneficios.

La información y la confianza están relacionadas. Los ciudadanos que no pueden verificar los logros de las políticas que se arrojan los gobiernos tienen menos motivos para confiar en los gobiernos que les aseguran que se seguirán las políticas estipuladas. Sin embargo, incluso a los ciudadanos plenamente informados puede preocuparles que los gobiernos no cumplan con sus compromisos en el futuro. La infraestructura es vulnerable ante la falta de información: los ciudadanos no pueden verificar fácilmente la eficiencia con que el dinero de sus impuestos se convierte en proyectos, ni los méritos técnicos de los proyectos de infraestructura que los gobiernos deciden construir. Al mismo tiempo, incluso los ciudadanos plenamente informados pueden preguntarse si en el futuro las administraciones seguirán la construcción de proyectos de infraestructura que iniciaron sus predecesores.

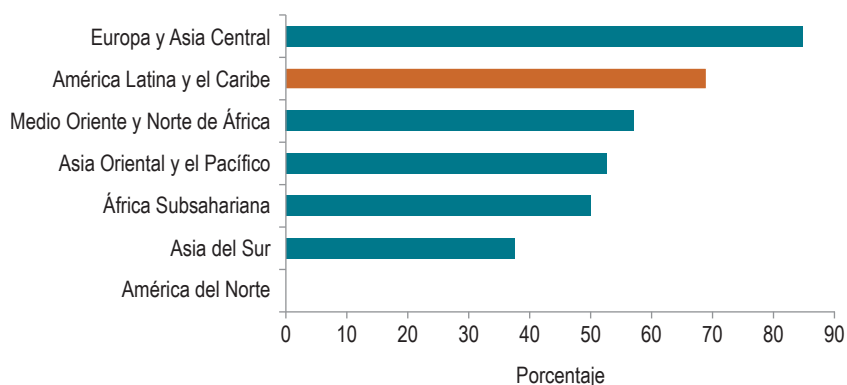
Por último, algunas personas son simplemente más pacientes que otras y asignan un mayor valor a los beneficios futuros. Si los países varían en los niveles de paciencia de sus ciudadanos, puede que también diverjan en la implementación de políticas con altos rendimientos futuros pero financiadas con gastos en el presente. Si bien la paciencia es una característica intrínseca de los individuos, las sociedades pueden verse expuestas a circunstancias externas que ponen a prueba la paciencia de todos los ciudadanos. Las personas pobres se enfrentan a importantes dificultades en el presente que pueden pesar más que sus preocupaciones acerca del futuro. En los países con un contexto económico volátil y mayores posibilidades de malos resultados, es menos probable que los ciudadanos prefieran los beneficios futuros a las recompensas actuales. La alta volatilidad exacerba el problema de la información incompleta, por lo cual a los ciudadanos les cuesta más entender las conexiones entre las inversiones actuales y los beneficios de largo plazo en el porvenir.

La política de las (malas) políticas: las instituciones

Sería esperable que los gobiernos sigan las políticas que más contribuyan a mejorar el bienestar de los ciudadanos y que estos prefieran a los políticos que prometen seguir estas políticas. Las políticas que funcionan deberían permanecer estables ante las transiciones políticas, y aquellas que no funcionan deberían reemplazarse rápidamente por otras que sí lo hagan. Las distintas áreas de gobierno deberían coordinar las políticas entre sí y velar por su cumplimiento. Desafortunadamente, la realidad a menudo no se adecúa a estas expectativas. En América Latina y el Caribe, las políticas tienden a ser inestables, a favorecer intereses estrechos y a ser ineficientes (Franco Chuaire y Scartascini, 2014). En la región se observa un sesgo sistemático contra la inversión pública (por ejemplo, en infraestructura y educación) cuyos beneficios se materializan en el futuro y son menos directos y más difíciles de apreciar.

Las instituciones políticas de América Latina —la oferta de políticas públicas— contribuyen a este sesgo. Por un lado, las instituciones electorales de la región tienden a tomar distancia de las decisiones focalizadas según criterios geográficos. Esto afecta en particular a la infraestructura, que suele generar más beneficios en algunas zonas geográficas que en otras. Por otro lado, las instituciones responsables de las políticas públicas, sobre todo las legislativas, se caracterizan por sus bajos niveles de cooperación intertemporal. Los actores políticos tienen dificultades para ponerse de acuerdo sobre políticas públicas que tienen costos a corto plazo y beneficios a largo plazo. Este problema es especialmente agudo en contextos donde el mérito de los beneficios se adjudicará a las administraciones futuras, como sucede con la mayoría de los proyectos de infraestructura y de inversión.

En comparación con países que tienen sistemas electorales mayoritarios (es decir, con distritos de un solo miembro donde el ganador se lo lleva todo), los países de representación proporcional tienden a favorecer las alianzas que comparten características demográficas más que geográficas. Los legisladores elegidos en distritos reducidos tienen incentivos para proporcionar a sus electores beneficios focalizados desde el punto de vista geográfico. La infraestructura en especial es fácil de focalizar en términos geográficos. En cambio, las transferencias son más fáciles de focalizar en grupos demográficos. Por lo tanto, en distritos proporcionales grandes, donde los partidos tienden a alinearse con intereses amplios (sindicatos, exportadores, etc.), los legisladores orientan el gasto hacia los subsidios y transferencias y lo alejan de los bienes públicos en la economía (Lizzeri y Pérsico, 2001; Scartascini y Crain, 2002).

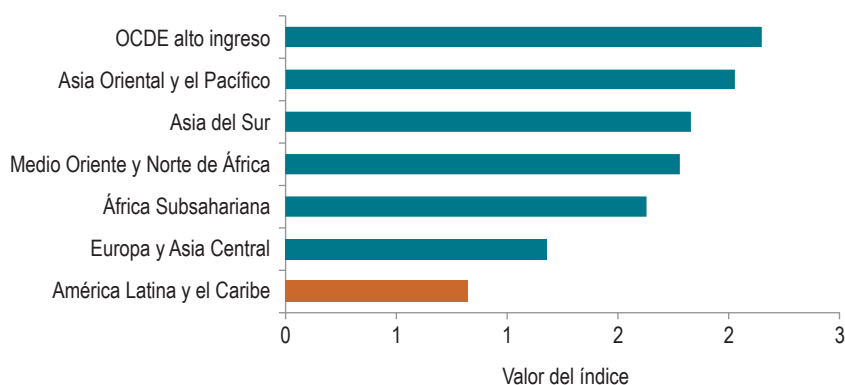
Gráfico 10.1 Países con representación proporcional, por región, 2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Database of Political Institutions 2017.

Milesi-Ferretti, Perotti y Rostagno (2002) analizan una muestra de 20 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y observan que los gastos en transferencias y el gasto total son mayores en los sistemas electorales más proporcionales.¹ En Italia, cuando el sistema electoral se volvió menos proporcional, las transferencias a las familias disminuyeron (Santolini, 2017). En una muestra de estados brasileños, se observó que cuanto más desproporcional era el sistema electoral y más pequeña la fragmentación de las asambleas estatales, más crecía la asignación de bienes públicos y más disminuía la asignación de transferencias (Lledo, 2003).

América Latina y el Caribe es particularmente destacada por tener una gran proporción de sus países con sistemas electorales proporcionales (gráfico 10.1). También es un caso atípico ya que posee una muy baja institucionalización del Congreso (gráfico 10.2), lo cual acarrea importantes implicaciones para la capacidad de los legisladores de llegar a acuerdos intertemporales. Las medidas de la institucionalización del Congreso consideran el nivel de conocimientos técnicos especializados de sus miembros, la experiencia promedio, la relevancia de los comités, la efectividad de los cuerpos legislativos y la confianza de los ciudadanos en el Congreso, entre otras medidas (Saiegh, 2010; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016). Una característica destacada de los congresos institucionalizados es que los legisladores tienden a verlos como lugares donde forjarse una carrera.

¹ Ardanaz y Scartascini (2014) muestran que las instituciones fiscales pueden cambiar este equilibrio transformando los incentivos de los responsables de las políticas públicas.

Gráfico 10.2 Grado de institucionalización del Congreso en diferentes regiones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Chuaire y Scartascini (2014).

Convertirse en político profesional exige convertirse en legislador profesional. Los legisladores profesionales invierten en sus carreras en el Congreso, participan en comités relevantes y promueven la antigüedad y la experiencia. Estas características de los congresos institucionalizados tienden a facilitar la cooperación intertemporal (Stein et al., 2005; Stein y Tommasi, 2008; Scartascini, Stein y Tommasi, 2013; Franco Chuaire y Scartascini, 2014; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016).

Los legisladores profesionales con horizontes de largo plazo se muestran más dispuestos a llegar a acuerdos de largo plazo porque pueden cosechar las recompensas políticas de proyectos que producen beneficios solo en el futuro. La institucionalización del Poder Legislativo influye en esos horizontes. Por ejemplo, en contextos de baja institucionalización, los legisladores actuales tienen razones para desconfiar que los legisladores futuros respeten los acuerdos actuales y ello reduce las inversiones potenciales. Así, las grandes inversiones en infraestructura, por ejemplo, producen grandes beneficios futuros solo en la medida en que los legisladores futuros aprueben el financiamiento para el mantenimiento. Si no lo hacen, la infraestructura se deteriora y los beneficios prometidos no se materializan.

Las políticas de largo plazo también son complejas. El gasto en infraestructura implica tomar decisiones sobre dónde construir, qué tipo de infraestructura priorizar, si debería estar a cargo de empresas privadas o públicas y si debería financiarse parcialmente con tarifas a los usuarios. Sin embargo, las instituciones legislativas a menudo no otorgan poder de toma de decisiones internas a los legisladores que son expertos, por lo cual estos tienen escasos incentivos para adquirir precisamente dichos conocimientos. Dado que para identificar políticas públicas que optimicen el bienestar

se requieren conocimientos, los sistemas que no los recompensan rebajan la calidad de las políticas, incluidas las que sustituyen beneficios reducidos en el presente por resultados más beneficiosos en el futuro.

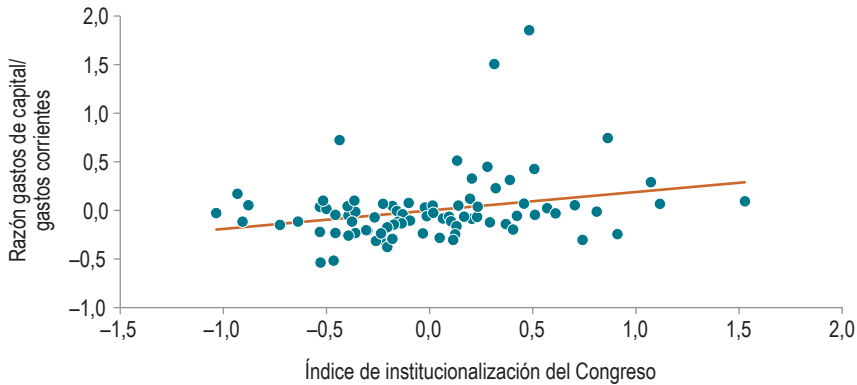
De hecho, los países con cuerpos legislativos más institucionalizados también tienden a producir mejores políticas públicas. La institucionalización legislativa genera mejor infraestructura y disminuye los subsidios distorsionadores (Scartascini y Tommasi, 2010). También está positivamente correlacionada con un menor derroche del gasto público y una mayor eficiencia del gasto en educación (Scartascini y Tommasi, 2010; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016).

Otras instituciones también revisten una gran importancia para la cooperación intertemporal entre los actores políticos. Entre ellas, los partidos políticos son especialmente relevantes. Los partidos políticos que proporcionan una carrera profesional a sus miembros, establecen los criterios de selección de los candidatos e influyen en dicha selección, que movilizan electorados independientes de los candidatos que se presentan y mantienen un programa de políticas consistente a lo largo del tiempo y con diferentes candidatos, pueden velar por el cumplimiento de los acuerdos entre los legisladores; los futuros legisladores de un partido fuerte, institucionalizado y programático no pueden desentenderse fácilmente de los acuerdos alcanzados por legisladores anteriores del mismo partido (véase Keefer, 2018). La institucionalización del Congreso está estrechamente relacionada con la organización de los partidos: en la medida en que los legisladores no tengan motivos partidarios para apoyar a las instituciones legislativas, es probable que estas sean frágiles (Diermeier, Prato y Vlaicu, 2018).

América Latina y el Caribe tiende a presentar un sesgo hacia el gasto corriente en desmedro del gasto de capital (véase el capítulo 2). Los países de la región también son particularmente débiles en términos de institucionalización, sobre todo en lo que atañe al Congreso, y tienden a elegir a sus representantes utilizando sistemas de representación proporcional. ¿Están correlacionados estos patrones?

En términos amplios, las legislaturas institucionalizadas y los partidos forman la base de las observaciones de Keefer (2007), según las cuales las democracias más jóvenes tienen menos probabilidades de proporcionar bienes públicos —como la inversión pública— que las democracias más antiguas. En cuanto a la región, hay más evidencia directa, que surge de una simple correlación. Una medida de proporcionalidad del sistema electoral es el número de legisladores por distrito legislativo. Cuantos más hay, más proporcionales son las reglas electorales. Un aumento de una desviación estándar en el grado de proporcionalidad en las elecciones legislativas se asocia con una disminución en la razón del gasto de capital/

Gráfico 10.3 Razón gastos de capital/gastos corrientes e institucionalización del Congreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Scartascini, Cruz y Keefer (2018); base de datos del WEO del FMI, e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: El gráfico describe la relación entre la razón del gasto de capital/gasto corriente y la institucionalización del Congreso, controlando por log (tamaño medio del distrito del Congreso), independencia judicial, institucionalización de los partidos, calidad burocrática, log (PIB), log (superficie del territorio) y si el sistema político es presidencial o parlamentario.

gasto corriente de alrededor de 5 puntos porcentuales, lo cual implica un monto considerable, puesto que la razón promedio del gasto de capital/gasto corriente en la región es cercana a un 22%.

El gasto de capital también va de la mano con la institucionalización del Congreso: un aumento de aproximadamente una desviación estándar de la institucionalización se asocia con un incremento en la razón cercano a 12 puntos porcentuales (véase el gráfico 10.3).²

Las instituciones no son los únicos factores determinantes del “lado de la oferta” de la elección de políticas. Los grupos de interés también desempeñan un rol destacado. Los sindicatos fuertes, los grupos organizados de la clase media o los desempleados pueden contribuir a inclinar la balanza de la composición del gasto hacia un aumento del gasto corriente. Por otro lado, los actores empresariales fuertes, sobre todo en el sector de la construcción, pueden inclinar las decisiones más hacia el gasto en infraestructura. Sin embargo, no hay datos para analizar si el poder relativo de estos grupos de interés es sistemáticamente diferente en los países de América Latina y el Caribe que exhiben una preferencia desmedida por el gasto corriente en relación con el gasto de capital.

² Cabe señalar que Palanza, Scartascini y Tommasi (2016) observan que la representación proporcional está correlacionada negativamente con la institucionalización. Como tal, la opción institucional parece tener un doble efecto en las decisiones de gasto, a través de los incentivos para la reelección y de los incentivos para construir un Congreso fuerte.

De la misma manera, puede que los ciudadanos tengan más dificultades para identificar las líneas de responsabilidad de ciertas políticas públicas (por ejemplo, infraestructura y gasto de capital) que de otras. Este puede ser el caso sobre todo cuando se encuentran en países con gobiernos de coalición o sistemas federales de gobierno. Sin embargo, una vez más, la evidencia sistemática sobre estos temas es escasa y resulta difícil mostrar que los países de América Latina y el Caribe son casos atípicos con respecto a líneas borrosas de rendición de cuentas.

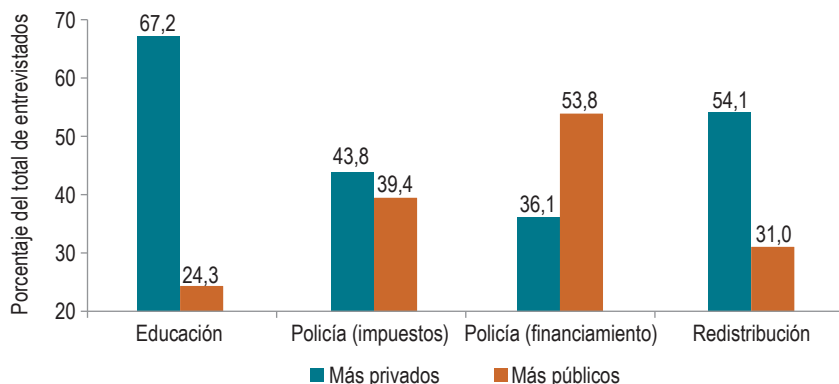
El lado de la demanda: las preferencias de los ciudadanos en materia de políticas

Si bien es convincente, la explicación del “lado de la oferta” o institucional es incompleta. Los países de otras regiones con instituciones similares no muestran la misma disfunción de las políticas que los países de América Latina. Al mismo tiempo, las instituciones convierten las preferencias de los ciudadanos en políticas públicas, pero las preferencias de los votantes y la relación entre votantes y políticos pueden variar en diferentes países con instituciones idénticas. Si los votantes no demandan bienes públicos e inversiones con beneficios futuros, esas políticas se aplicarán menos, al margen de las disposiciones institucionales del país. Si los votantes no confían o no tienen ninguna información sobre qué hacen los políticos, preferirán políticas que no les exijan tener fe en las promesas de los políticos. Por lo tanto, puede que los políticos se inclinen por políticas que mejoren menos el bienestar, no solo a causa de las instituciones sino también porque los ciudadanos toleran, o incluso se manifiestan a favor de esas políticas.

De hecho, las encuestas regionales sugieren que la falta de inversión puede ser totalmente congruente con las preferencias de los ciudadanos. Una de esas encuestas, llevada a cabo en 2017 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) (la encuesta BID-LAPOP), recoge las preferencias en materia de políticas de 5.800 participantes de siete países: Chile, Colombia, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay. Las preguntas se centran en el financiamiento de la educación, la policía y la redistribución a favor de los pobres.³ Los resultados indican falta de apoyo para un mayor financiamiento orientado a dichas finalidades (véase el gráfico 10.4).

³ Un tema clave al evaluar las preferencias de las políticas con precisión es si los encuestados entienden que las opciones de políticas requieren concesiones. La encuesta explicitó con claridad cuáles eran las concesiones presentando a los entrevistados viñetas que les daban a escoger entre dos opciones de políticas mutuamente

Gráfico 10.4 Preferencias a favor (en contra) de los bienes públicos en América Latina, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Los entrevistados indiferentes acerca de las opciones de políticas no se muestran en el gráfico. La opción “más privados” significa impuestos más bajos para mayor gasto del sector privado (educación y policía) o para un crecimiento económico más rápido (redistribución), mientras que la opción “más públicos” implica impuestos más altos para financiar una mayor provisión de servicios públicos (educación y policía) o una mayor redistribución.

Del gráfico 10.4 emergen tres mensajes clave. En primer lugar, los latinoamericanos se oponen a tener impuestos más altos para financiar un mayor gasto en educación y redistribución, aunque los niveles de ambos en la región son inferiores a los de otros países con niveles similares o superiores de ingreso per cápita. Asimismo, se muestran esencialmente indiferentes —ni a favor ni en contra— ante el aumento de impuestos para financiar a la policía.

En segundo lugar, entre estas opciones de políticas, los beneficios de la educación son los que tardan más tiempo en materializarse. La resistencia a tener impuestos más altos para financiar el gasto en educación es significativamente mayor que la resistencia ante los impuestos para la policía y la redistribución. Esto es relevante para la pregunta central respecto de la tasa de gasto corriente versus gasto de capital en la región. Nótese que la educación es similar al gasto de capital en el sentido de que los beneficios de este tipo de gasto solo se materializan en el futuro. ¿Podría esto indicar un problema de confianza para implementar políticas de largo plazo?

excluyentes. Por ejemplo, una pregunta era: “El gobierno tiene dos opciones para combatir la inseguridad. La opción A consiste en asignar más recursos a la policía para que puedan desempeñarse mejor en la lucha contra el crimen en toda la ciudad. La opción B consiste en dar subsidios a los ciudadanos y vecinos para que luchen contra el crimen contratando seguridad privada e instalando cámaras de seguridad en sus calles. ¿Qué opción prefiere?”.

En tercer lugar, el hecho de si los recursos provienen de los impuestos o tienen otro origen marca una diferencia. A los encuestados se les hicieron preguntas sobre dos escenarios: en un caso se indicaba que el financiamiento provenía explícitamente de impuestos más elevados, mientras que en el otro la fuente era ambigua. El apoyo a la segunda opción (más policía financiada de manera ambigua) fue mucho mayor que el apoyo a la primera (más policía financiada con impuestos más altos). Al igual que en el resto del mundo, los latinoamericanos se sienten atraídos por la promesa de mayores beneficios con escaso o nulo costo.

Estas conclusiones también plantean dudas sobre los resultados de la encuesta, que dicen capturar las preferencias de los ciudadanos en materia de políticas sin haberles pedido jamás que sopesaran los *trade-offs* de dichas preferencias. Por ejemplo, numerosas encuestas de América Latina han solicitado a los encuestados que describan sus preferencias en relación con la participación del Estado en la economía y la provisión de servicios públicos. Cuando se les pregunta por estos temas de manera general, expresan significativamente más apoyo a la expansión del rol público. Sin embargo, estas preguntas no solo son amplias sino que además omiten solicitar a los encuestados que sopesen los *trade-offs*. Una vez que a los participantes se les obliga a explicar la necesidad de hacer concesiones (por ejemplo, impuestos más altos para financiar más gobierno), el entusiasmo por un gobierno más grande parece disminuir significativamente.

Idealmente, la información directa sobre las preferencias de los ciudadanos en cuanto al gasto en infraestructura también debería estar disponible. Sin embargo, resulta difícil de recopilar. En primer lugar, la infraestructura abarca una diversidad de servicios, con diferentes distribuciones de las preferencias de los ciudadanos. Por ejemplo, la mayoría de los hogares tiene acceso regular a agua potable, pero algunos no. En ciertos hogares las personas dependen del transporte público o viajan largas distancias, y en otros no. En segundo lugar, los servicios de infraestructura se diferencian entre los que proporcionan beneficios directos e indirectos. Por ejemplo, los puertos, las carreteras, las vías férreas y las redes medulares de Internet benefician a los hogares de forma indirecta con bienes más baratos y un crecimiento económico más rápido. En tercer lugar, numerosos servicios de infraestructura tienen impacto localizado geográficamente y favorecen solo a algunos pocos. Por lo tanto, los ciudadanos pueden expresar escasa preferencia por el gasto en infraestructura sencillamente porque no están seguros del destino de ese gasto. Las políticas de educación, de lucha contra el delito y de redistribución están menos sujetas a estas dificultades, pero varían entre ellas en dimensiones

intertemporales y otras dimensiones relevantes, lo cual pone de relieve otras distorsiones de las políticas públicas que dificultan la planificación de largo plazo.

La confianza en América Latina y el Caribe: un bien escaso

Uno de los factores que puede contribuir al sesgo contra el gasto de capital y contra el alza de los impuestos para policía, educación y redistribución es la falta de confianza de los ciudadanos en el gobierno y en los actores políticos. Hay abundantes trabajos de investigación que han analizado la competencia electoral entre candidatos cuando los votantes creen que hay una buena posibilidad de que los políticos no cumplan sus promesas, y se ha llegado a la conclusión de que esto reduce los incentivos para proporcionar servicios que beneficien a todos (es decir, los bienes públicos), y aumenta la búsqueda de rentas (Persson y Tabellini, 2000; Keefer y Vlaicu, 2008); incluso incrementa la compra de votos por parte de los políticos (Keefer y Vlaicu, 2017). Dado que es posible que en las democracias más jóvenes los políticos tengan más dificultades para construir confianza entre los votantes, puede que sus políticas difieran notoriamente de aquellas de las democracias más establecidas. Con frecuencia, se caracterizarán por menos inversión pública y fluctuaciones más grandes del gasto público durante los años en que hay elecciones (Keefer, 2007).

La desconfianza hacia el gobierno y hacia otros ciudadanos también puede reducir el apoyo a la redistribución a favor de los pobres. El principal reto de la redistribución es que los beneficios se focalicen de manera adecuada. Sin embargo, incluso ante una gran desigualdad, puede que los ciudadanos no secunden políticas redistributivas si no confían en que el gobierno realice una focalización precisa. Este puede ser uno de los motivos por los que las personas en condiciones relativamente más acomodadas tienden a no aprobar las transferencias a los pobres, mientras que favorecen otros tipos de redistribución (Machado, 2012).

La falta de confianza en los conciudadanos también influye en las preferencias de políticas. Los beneficios de numerosas políticas públicas, como la educación o la redistribución, dependen del comportamiento de los hogares a los que están destinadas. Las políticas educativas, por ejemplo, tienen como objetivo aumentar el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, es bien sabido que la efectividad de la escolarización para el aprendizaje también depende de la colaboración familiar en el proceso educativo. Una menor confianza puede minar la convicción de que

los hogares favorecidos llevarán a cabo el esfuerzo complementario clave para el aprendizaje de los alumnos. La escasa confianza en los demás se traduce entonces en un menor apoyo al gasto en educación. De la misma manera, si las personas están convencidas de que se postularán ciudadanos no elegibles y que recibirán los beneficios mencionados, es menos probable que apoyen los programas a favor de la redistribución.

La evidencia de la encuesta Barómetro de las Américas 2017, que abarca todos los países de América Latina y el Caribe, y de BID-LAPOP, realizada en siete países, señala que hay un déficit de confianza en la región. La encuesta del Barómetro, emprendida también por LAPOP, es una de las encuestas de opinión pública más exhaustivas de la región. Recopila respuestas de una muestra representativa a nivel nacional de todos los países de América Latina y el Caribe.

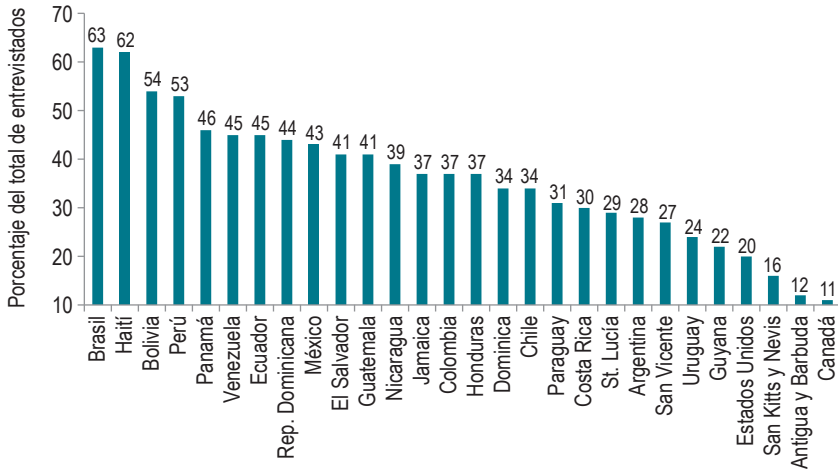
En 2017, como en años anteriores, a los participantes se les preguntó si pensaban que las personas de su comunidad eran muy confiables, algo confiables, poco confiables o nada confiables. El 38% indicó que eran poco o nada confiables, y las cifras oscilaron entre el 63% en Brasil o el 62% en Haití y el 24% en Uruguay (gráfico 10.5).

Los encuestados también respondieron preguntas acerca de la fiabilidad del presidente, el Poder Legislativo y los partidos políticos. Los gráficos 10.6 a 10.8 demuestran los niveles de confianza en los actores políticos en toda la región. En la mayoría de los países, una tercera parte o más de los encuestados declararon no confiar en estos actores.

Los indicadores de confianza anteriores provienen de una encuesta focalizada únicamente en la región y no permiten comparaciones con el resto del mundo. Por otro lado, la Encuesta Mundial de Valores de 2005-07 sugiere que los encuestados en América Latina confían significativamente menos que los del resto del mundo, y es más probable que declaren que no pueden fiarse de las personas. Más específicamente, el gráfico 10.9 muestra que, en contraste con los países de la OCDE, los latinoamericanos confían menos en los demás.

En la encuesta BID-LAPOP de 2017 también se incluía la pregunta sobre la confianza general (si las personas son en general muy confiables, algo confiables, poco confiables o nada confiables), junto con una pregunta paralela sobre los miembros de la familia. Asimismo, también había una batería ampliada de preguntas diseñadas para obtener evaluaciones más precisas de los problemas de confianza. Así, la encuesta sondeaba las expectativas de los participantes en relación con el comportamiento de los políticos y los funcionarios públicos, las personas en general y los miembros de su familia. ¿Pensaban los encuestados que los miembros de estos diferentes grupos cumplían sus promesas? ¿Obedecían las leyes?

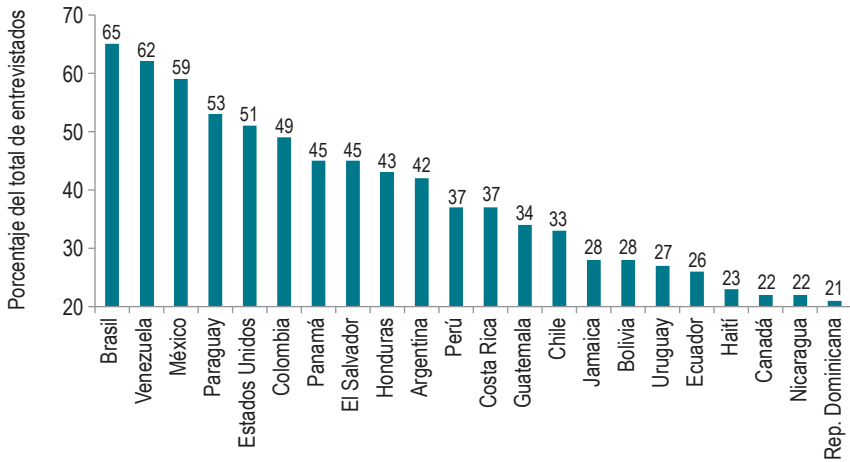
Gráfico 10.5 Confianza en las personas de su comunidad, 2016 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Nota: Los valores abarcan una escala de 1 a 4, donde 1 es nada confiable y 4 es muy confiable. La baja confianza abarca las opciones 1 o 2.

Gráfico 10.6 Baja confianza en el presidente, 2016 y 2017

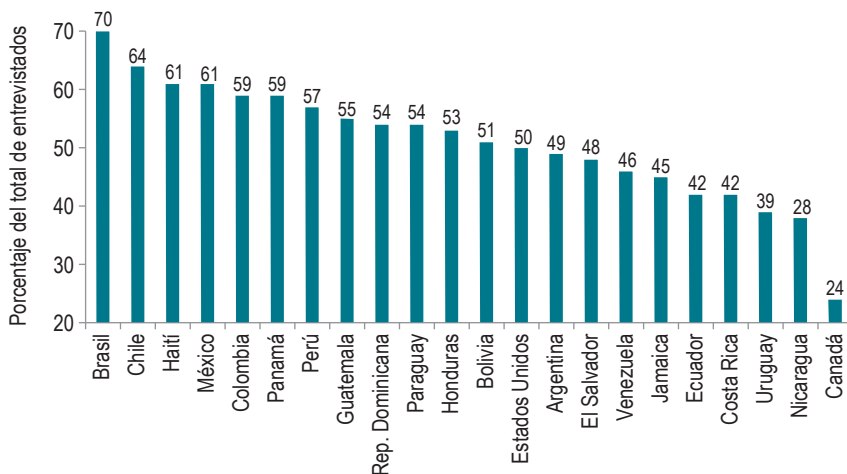


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Nota: Las respuestas se tabulan en una escala de 1 a 7, donde 1 es ninguna confianza y 7 es mucha confianza. La baja confianza abarca las opciones 1 o 2.

También se indagaba acerca de las expectativas de los participantes en cuanto a los objetivos de políticas. Por un lado, si los gobiernos subían los impuestos con la intención declarada de redistribuir los ingresos a favor de

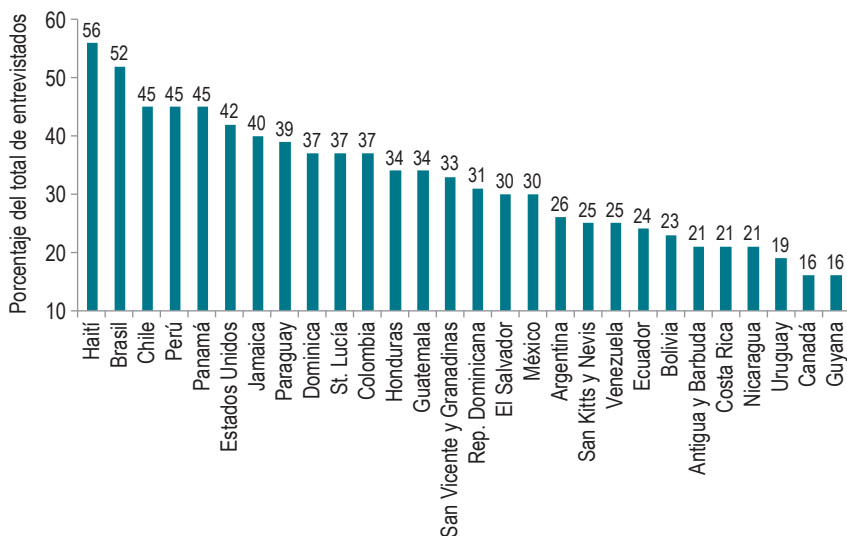
Gráfico 10.7 Baja confianza en los partidos políticos, 2016 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Nota: Las respuestas se tabulan en una escala de 1 a 7, donde 1 es ninguna confianza y 7 es mucha confianza. La baja confianza abarca las opciones 1 o 2.

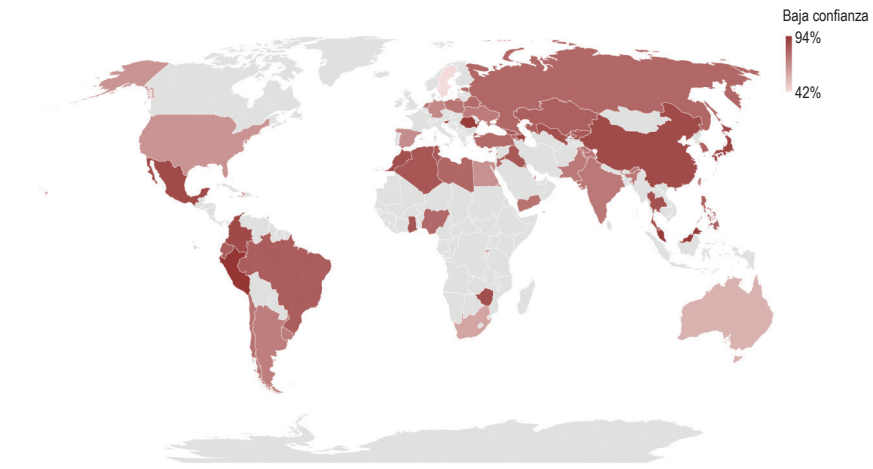
Gráfico 10.8 Baja confianza en el Congreso, 2016 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Nota: Las respuestas se tabulan en una escala de 1 a 7, donde 1 es ninguna confianza y 7 es mucha confianza. La baja confianza abarca las opciones 1 o 2.

Gráfico 10.9 ¿Cuánto confía en las personas que acaba de conocer?



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la Encuesta Mundial de Valores 2010-14.

los pobres, ¿pensaban los encuestados que los ingresos realmente llegarían a los pobres? Y si los gobiernos aumentaban el precio del agua para el mantenimiento de las cañerías, ¿consideraban que esto último realmente se llevaría a cabo?

Los resultados arrojan bajas expectativas en todas las dimensiones (véase el gráfico 10.10). Los siete países presentan resultados similares a los de LAPOP para toda la región. Como es natural, los participantes creen que los miembros de su familia son bastante más confiables que las personas en general. Y si bien expresan más confianza en la familia que en los demás, no dejan entrever mucha más confianza en los demás ciudadanos que en los políticos y funcionarios públicos.

Como es natural, los encuestados tienden a creer que los miembros de su familia cumplirán sus promesas y obedecerán las leyes hasta cierto punto. Por ejemplo, el 30% de los participantes considera que los miembros de su familia son muy confiables, pero piensa que en el mejor de los casos es solo más o menos habitual que cumplan sus promesas u obedezcan las leyes.

En el caso de los actores del Estado, estas medidas son bajas (cerca de 2 para una medida de confianza que puede llegar a 4). Los encuestados de los siete países creen que no es muy habitual que los políticos o funcionarios públicos cumplan sus promesas ni que los políticos obedezcan las leyes. Tienen escasa confianza en que los funcionarios públicos cumplirán las leyes. Este pesimismo se extiende a compromisos específicos de

Gráfico 10.10 Cumplir las promesas, obedecer las leyes: respuestas de siete países de América Latina y el Caribe, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP 2016-17.

Notas: Los valores se tabulan en una escala de 1 a 4, donde 1 es falta de confianza y 4 una gran confianza. “Confianza general” significa tener confianza en la gente en general (desde nada confiable hasta muy confiable). “Confianza familia” implica confiar en los miembros de la familia (desde nada confiable hasta muy confiable). “Promesas (familia)” indica el cumplimiento de una promesa por parte de los miembros de la familia (desde nada común hasta muy común). “Ley (familia)” implica el cumplimiento de la ley por parte de los miembros de la familia (desde nada común hasta muy común). “Promesas (políticos)” indica el cumplimiento de una promesa por parte de los políticos (desde nada común hasta muy común). “Ley (políticos)” implica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos (desde nada común hasta muy común). “Promesas (funcionarios)” señala el cumplimiento de una promesa por parte de los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Ley (funcionarios)” implica el cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Impuestos van a los pobres” señala la creencia de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyen en efecto a los pobres. “Uso de precios más altos” implica la creencia de que el gobierno usará los ingresos provenientes de precios más altos del agua para reponer la infraestructura sanitaria.

las políticas públicas. El 75% de los encuestados considera que hay escasa o nula probabilidad de que los ingresos tributarios recaudados específicamente con el fin de redistribuir a favor de los pobres lleguen, en efecto, a los pobres. Tampoco confían en que si los precios del agua aumentan para financiar el mantenimiento de la infraestructura, dicho mantenimiento se llevará en verdad a cabo.

Como se demuestra en las secciones siguientes, la falta de confianza tiene todo que ver con las preferencias de los encuestados en materia de políticas: los encuestados que piensan que los representantes del gobierno (políticos o funcionarios públicos) no cumplirán sus promesas o no obedecerán las leyes, tienen muchas menos probabilidades de preferir políticas

que impliquen ampliar el rol del gobierno en educación, policía o redistribución del ingreso.

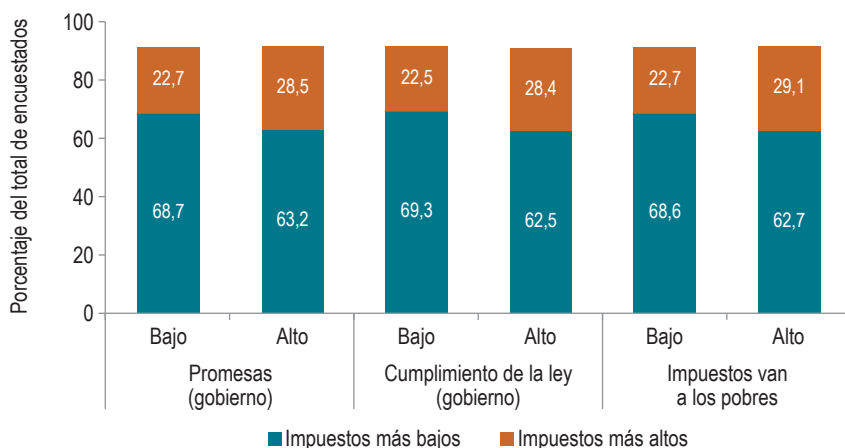
Confianza y financiamiento de la educación

El gasto en educación es un problema permanente en América Latina. A pesar de que ha aumentado significativamente, todavía es bajo en comparación con países ajenos a la región. A los participantes de la encuesta BID-LAPOP se les preguntó si preferían aumentar los impuestos para subir el gasto en educación o bajar los impuestos para permitir que los hogares gastaran más en educación privada. En ninguno de los países los encuestados expresaron una inclinación importante a la suba de impuestos con el fin de apoyar la educación. El respaldo fue particularmente bajo en México (donde hay conflictos políticos considerables y a veces violentos en torno al problema en este campo) y en Uruguay (donde los impuestos ya son elevados). Los hogares más ricos expresaron un mayor respaldo a los impuestos para la educación; las mujeres y los participantes de mayor edad expresaron menos apoyo.

La confianza también debería desempeñar un rol significativo en las preferencias de las personas en relación con la política de gasto en educación. Si las personas no creen que los actores que participan en la educación pública de los niños utilizarán los recursos adicionales para mejorar el aprendizaje, su apoyo para incrementar el gasto debería ser menor. El apoyo a favor de un mayor gasto público también podría disminuir si las personas consideran que las familias se aprovecharán del incremento del gasto público para reducir sus propias inversiones de tiempo y dinero en la educación de sus hijos. La educación es un proceso de largo plazo, de manera que si las personas creen que el compromiso del gobierno en este campo es débil y que los actores públicos pueden reducir los insumos para la educación en el futuro, una vez más tienen más probabilidades de resistirse a los aumentos del gasto en educación.

En realidad, en todas las medidas de la confianza, los encuestados que menos confían prefieren impuestos más bajos y menor gasto en educación pública (gráfico 10.11).⁴ Por ejemplo, los participantes que más creen que

⁴ Estas asociaciones son sumamente significativas y surgen después de controlar por muchos otros factores que pueden explicar simultáneamente la menor confianza y las preferencias a favor de un gobierno más pequeño: efectos de país; sexo y edad de los encuestados; estatus laboral del encuestado y fuentes de ingresos, incluido si el hogar recibe ayudas públicas; ingreso y activos del hogar; calidad de la infraestructura en torno a la residencia; número de hijos que habitan en la vivienda; seguro de

Gráfico 10.11 Preferencias para el financiamiento de la educación y confianza

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Los encuestados eligieron entre mayores impuestos para impulsar el gasto en educación o menores impuestos para permitir que los hogares gasten más en educación privada. Los porcentajes ausentes corresponden a los encuestados que se mostraron indiferentes ante ambas opciones. “Promesas (gobierno)” implica el cumplimiento de promesas por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Cumplimiento de la ley (gobierno)” indica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Impuestos van a los pobres” señala la probabilidad de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyan en efecto a los pobres.

los políticos y los funcionarios públicos cumplirán sus promesas u obedecerán las leyes tienen significativamente más probabilidades de apoyar mayores impuestos para educación. Entre aquellos que expresan menos confianza, según estas dos medidas, el apoyo a los impuestos más altos para la educación es cerca de un 6% menos que entre aquellos que expresan una mayor confianza. Una vez más, cuando la confianza es reducida, el sesgo se produce en contra de las políticas que prometen beneficios en el futuro.

Al preguntar a los encuestados si creen que los gobiernos cumplirán lo prometido, los resultados son aun más crudos. Por ejemplo, si los gobiernos suben los impuestos para financiar las transferencias a los pobres, ¿consideran los participantes que el dinero llegará a los pobres? Entre aquellos que piensan que esto es muy probable, el 32% prefiere impuestos más altos para la educación, en comparación con solo el 19% de aquellos para quienes esto es muy poco probable.

salud y cobertura jubilatoria; paciencia del encuestado (derivada de su valoración de más versus menos beneficios distantes); y evaluación del entrevistador de los conocimientos políticos del encuestado.

¿Es posible que los efectos de la confianza sean impulsados únicamente por los encuestados que estiman que la educación es un problema importante? La encuesta BID-LAPOP preguntó por los problemas más urgentes a los que se enfrentaba el gobierno. El 13% respondió que la educación era uno de los tres problemas más importantes. Sin embargo, al controlar por si los encuestados piensan que la educación, o la corrupción, el mal gobierno en general, el delito, la infraestructura, la pobreza y la desigualdad o la vivienda son los problemas más graves a los que se enfrenta el gobierno, los resultados sobre la confianza persisten, o incluso son más marcados. La encuesta BID-LAPOP también preguntaba a los encuestados qué partido político preferían. Y aun controlando por las tendencias partidarias, la confianza en el gobierno sigue siendo un factor determinante clave de las preferencias a favor del gasto en educación.

Estas conclusiones suscitan dos preguntas. En primer lugar, ¿reflejan realmente los efectos de la confianza en el gobierno o en otras personas, o más bien ocurre que las personas que se pronuncian contra los impuestos para la educación también se inclinan a responder negativamente a todas las preguntas relacionadas con la confianza? Una manera de dar cuenta de esta posibilidad es ver si los resultados persisten después de controlar por la evaluación que los encuestados hacen de la confiabilidad de la familia. Sin embargo, de hecho, los resultados se fortalecen: controlar por si los participantes piensan que los miembros de la familia cumplen sus promesas, obedecen las leyes o son fiables *fortalece* la asociación de las medidas correspondientes del gobierno con las preferencias a favor de los impuestos para la educación. Aun así, queda la posibilidad de que aquellos que se manifiestan en contra de la provisión pública de servicios permitan que esa oposición influya en su respuesta a las preguntas sobre la confianza; dado que se oponen a que el gobierno amplíe su rol, responden que los funcionarios públicos no cumplen sus promesas.

La segunda pregunta clave se refiere a cuál de estos tipos de confianza realmente importa. ¿Dónde deberían empezar a construir confianza los responsables de las políticas públicas? Un análisis más minucioso que evalúe al mismo tiempo la asociación de las preferencias a favor de los impuestos para la educación con las cuatro variables de la confianza (si los funcionarios públicos cumplen sus promesas u obedecen las leyes, si los ingresos recaudados para los pobres llegan a los pobres y si las personas son en general confiables) puede contribuir a aclarar este aspecto.

Hay dos medidas de la confianza que destacan: si lo recaudado para los pobres llega a los pobres y si las personas son, en general, confiables. Aumentar la confianza mutua de las personas no es un objetivo para

el cual existan recetas de políticas ya establecidas. Sin embargo, la otra medida de confianza, si las personas creen que los ingresos recaudados para los pobres llegan a los pobres, es la que más impacto tiene en las preferencias en materia de políticas y es más susceptible de ser objeto de una intervención por parte de los responsables de las políticas. Si las personas dudan de que las políticas públicas tengan sus efectos deseados —y en América Latina y el Caribe ese escepticismo es grande—, los gobiernos pueden responder asegurando que lo contrario es verdad, y comunicando decididamente a los ciudadanos la evidencia objetiva que prueba esta afirmación.

Confianza y financiamiento de la policía

Existen patrones similares en la relación entre la confianza y el financiamiento para la vigilancia policial y la confianza y el financiamiento de la educación. La encuesta Barómetro de 2017 indagó acerca del nivel de confianza en el Congreso y en el gobierno. También pidió a los participantes que pensarán en dos opciones de políticas mutuamente excluyentes: transferir más recursos a la policía o, en su lugar, transferir más recursos a los hogares para que puedan realizar inversiones privadas en su propia seguridad. Aquellos que indicaron de altos niveles de confianza también expresaron un apoyo mucho más elevado a favor de más policía en lugar de mayores transferencias a los hogares para que financiaran su propia seguridad. Esta conclusión es clave; cuando hay poca confianza en el gobierno, las personas prefieren las transferencias en lugar de que el gobierno invierta por ellas. La encuesta de la ronda anual del Latinobarómetro (2017) arrojó los mismos resultados. Una vez más, aquellos que confiaban en el Congreso, los partidos y el gobierno tenían más probabilidades de apoyar el financiamiento público de la policía en lugar de que se destine dinero a la seguridad privada.

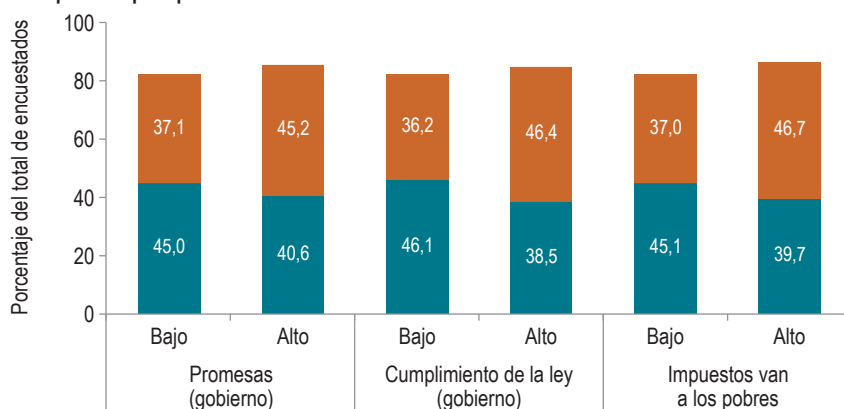
La encuesta BID-LAPOP también pidió que los participantes eligieran entre transferir recursos a los hogares o a la policía. Sin embargo, añadió un giro a esta pregunta, de acuerdo con el cual se solicitaba escoger entre dos políticas: más impuestos para proporcionar más recursos a la policía o menos impuestos para permitir que los hogares se encargasen de su propia seguridad. En los siete países, si a los participantes se les dice que un determinado presupuesto debe distribuirse entre policía o subsidios para seguridad privada de los hogares, prefieren que vaya a la policía, un sentimiento que es significativamente más fuerte en Panamá y Uruguay, y significativamente menor en Colombia. Sin embargo, cuando se les dice que un mayor presupuesto para la

policia se financiará con impuestos más altos, el apoyo al financiamiento de la policía disminuye, con caídas más acusadas en Uruguay, México y Panamá (gráfico 10.12).

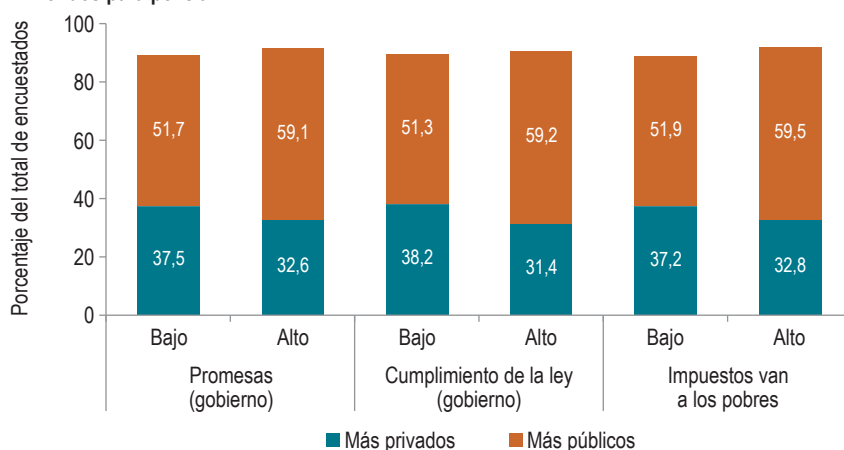
En las dos preguntas sobre la policía de la encuesta BID-LAPOP, pero sobre todo en la pregunta sobre este ítem que estipulaba un aumento de

Gráfico 10.12 Preferencias para el financiamiento de la policía y confianza, 2017

A. Impuestos para policía



B. Fondos para policía



■ Más privados ■ Más públicos

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Las opciones disponibles abarcan la preferencia por más impuestos para gasto público, o menos impuestos y mayor gasto privado para mejorar los resultados de seguridad (a través de la policía). Los porcentajes ausentes corresponden a los encuestados que se mostraron indiferentes ante ambas opciones. "Promesas (gobierno)" implica el cumplimiento de promesas por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). "Cumplimiento de la ley (gobierno)" indica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). "Impuestos van a los pobres" señala la probabilidad de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyan en efecto a los pobres.

los impuestos, los resultados fueron iguales a los de educación. Los participantes que consideran que los gobiernos cumplirán sus promesas y obedecerán las leyes, y que creen que los ingresos recaudados para financiar las transferencias a los pobres llegarán a los pobres, tienen muchas más probabilidades de preferir un aumento del financiamiento para la policía, esté o no explícitamente costada por los impuestos. Al contrario de la educación, el efecto de la confianza generalizada es más débil: está significativamente asociado con un apoyo a favor de un mayor financiamiento de la policía, pero no cuando se paga con un aumento de los impuestos.

Las características básicas de las políticas de policía y educación sugieren la importancia que debería atribuirse a las sutiles diferencias entre las preguntas sobre la confianza. La educación pública en América Latina se orienta de forma desproporcionada a mejorar el aprendizaje de los niños de los hogares pobres y de clase media baja. Por lo tanto, parece razonable que la confianza de las personas en general, así como la confianza en que los ingresos recaudados para los pobres lleguen a los pobres, sean los factores determinantes de la confianza más destacados de las preferencias en materia del gasto en educación.

Por otro lado, el objetivo de aumentar el gasto en policía es mejorar el cumplimiento de la ley. Por lo tanto, al contrario de la educación, es probable que las ideas de los ciudadanos sobre si los funcionarios públicos obedecen las leyes sean cruciales para que confíen en el valor de un incremento del gasto en vigilancia policial. Los datos revelan precisamente esta sensibilidad. Cuando un aumento para la vigilancia policial se financia a través del alza de impuestos, como en la pregunta sobre la política educativa, aquellos que creen que los fondos recaudados para los pobres llegan a los pobres y que confían en las personas, en general, tienen más probabilidades —una vez más— de apoyar una suba de los impuestos para financiar presupuestos más grandes para la policía. Además, y al contrario del gasto en educación, quienes consideran que los funcionarios públicos obedecen las leyes también tienen más probabilidades de secundar impuestos más altos para destinarlos a la policía.⁵

La encuesta BID-LAPOP también aborda los temas de transparencia, corrupción y preferencias por los programas públicos. Aquellos que experimentaron la corrupción policial —el 12% de los encuestados en las siete

⁵ Cuando se quitan los impuestos de la ecuación, ni la confianza generalizada ni la idea de que los pobres reciben lo recaudado para ellos están significativamente asociadas con el apoyo a un aumento del financiamiento de la policía. En cambio, una vez más, importa más si los encuestados creen que los funcionarios públicos obedecen las leyes y, en menor medida, si creen que los funcionarios públicos cumplen sus promesas.

muestras representativas a nivel nacional— mostraron significativamente menos probabilidades de apoyar ya sea la transferencia de recursos para la policía o el aumento de impuestos para financiar mayores presupuestos con ese fin.

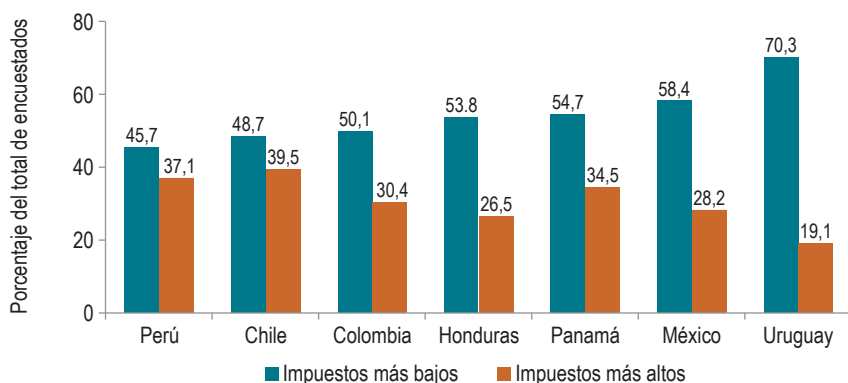
Una vez más, la implicación clave para las políticas que surge del análisis de la confianza de los ciudadanos y las preferencias a favor del financiamiento público es que los gobiernos deben comunicar con mayor claridad y con convicción que el gasto que emprenden alcanzará los objetivos prometidos. Sin embargo, en el caso de la vigilancia policial, hay que formular una advertencia clave: allí donde los ciudadanos creen que los políticos y los propios funcionarios públicos están por encima de la ley, son reacios a apoyar el gasto público para la policía aunque crean que este gasto podría ser deseable.

Confianza y redistribución

Una de las funciones centrales del gobierno consiste en proporcionar servicios públicos, sobre todo aquellos que es probable que los mercados privados no provean de forma adecuada, como la vigilancia policial. Otra función consiste en adoptar políticas que reflejen las demandas sociales de equidad. Estas varían de un país a otro (véase Alesina y Angelotos, 2005; Alesina y Giuliano, 2011). La evidencia de las encuestas indica un escaso apoyo a favor de la redistribución en América Latina. ¿Por qué? Una explicación reside en la falta de confianza: los ciudadanos de la región que no confían en el gobierno tienen muchas menos probabilidades de apoyar un alza de impuestos a favor de la redistribución.

La encuesta BID-LAPOP les pide a los participantes que elijan entre aumentar los impuestos para redistribuir a los pobres o bajarlos para estimular la creación de empleo.⁶ En los siete países el 54% prefiere impuestos más bajos y el 31% prefiere impuestos más altos. Los encuestados de Uruguay, donde los impuestos redistributivos son más altos, se mostraron mucho menos a favor de las opciones más redistributivas que los de otros países; en cambio, en Panamá, Colombia, Perú y Chile se declararon significativamente más a favor. Aun así, incluso en estos últimos cuatro países, el encuestado medio se manifestó indiferente entre más impuestos para financiar más redistribución y menos impuestos. Si bien los hogares más

⁶ A partir de datos de la encuesta de Japón, Yamamura (2014) observa que las personas tienen más probabilidades de apoyar la redistribución del ingreso cuando hay gran confianza en el gobierno y en su barrio. La pregunta de la encuesta no aclaraba que la redistribución requeriría impuestos más altos.

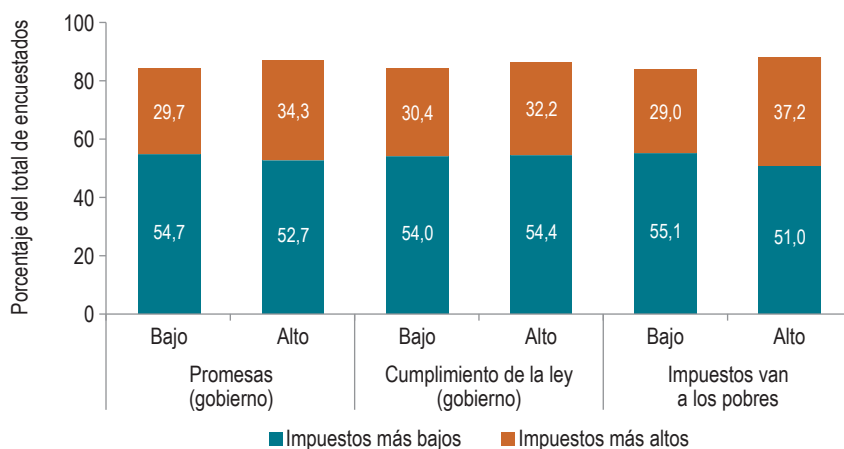
Gráfico 10.13 Preferencias a favor de impuestos redistributivos, 2017

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Las opciones disponibles abarcan la preferencia por impuestos más altos para financiar la redistribución o impuestos más bajos para estimular la creación de empleo. La porción faltante de respuestas corresponde a los encuestados que se mostraron indiferentes a las dos opciones.

ricos o aquellos con ingresos más elevados tendieron a apoyar la suba de impuestos para la educación o la policía, en cambio se opusieron a los impuestos para pagar por la redistribución. Los encuestados de mayor edad también exhibieron muchas menos probabilidades de apoyar los impuestos para la redistribución (gráfico 10.13).

A nivel individual, todas las dimensiones de la confianza —en el gobierno y en otros ciudadanos— están positivamente relacionadas con el respaldo de los encuestados a los impuestos redistributivos. Esto tiene sentido. Como sucede con la educación, los beneficios de la redistribución dependen del comportamiento de los beneficiarios; aquellos que confían en los ciudadanos generalmente pueden confiar más en que los beneficiarios no responderán a una mayor redistribución trabajando menos. Como sucede con la educación y la policía, apoyar impuestos más altos para un determinado fin, como la redistribución, depende de la confianza de los ciudadanos en que los funcionarios públicos cumplirán sus promesas de llevar a cabo esos objetivos. Las preocupaciones a propósito de obedecer las leyes también importan, puesto que la redistribución a favor de los pobres requiere que los funcionarios públicos sigan los criterios de focalización legalmente establecidos mediante los cuales se selecciona a los pobres. Por último, los encuestados que declaran de forma explícita que no creen que los fondos recaudados para la redistribución lleguen realmente a los pobres, tienen —desde luego— pocas probabilidades de consentir impuestos más altos a favor de la redistribución.

Gráfico 10.14 Impuestos para la redistribución y confianza, 2017

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Las opciones disponibles abarcan la preferencia por más impuestos para redistribución, o menos impuestos para crear empleo. Los porcentajes ausentes corresponden a los encuestados que se mostraron indiferentes ante ambas opciones. “Promesas (gobierno)” implica el cumplimiento de promesas por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Cumplimiento de la ley (gobierno)” indica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Impuestos van a los pobres” señala la probabilidad de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyan en efecto a los pobres.

Sin embargo, de todas estas dimensiones de la confianza, las dos más claramente asociadas con el apoyo a la redistribución son: si los gobiernos cumplen sus promesas y, obviamente, si los fondos recaudados para la redistribución en verdad llegan a los pobres. Entre aquellos que creen que los gobiernos cumplen sus promesas algunas veces o todas las veces, el 34% se muestra a favor de impuestos más altos para la redistribución. Entre aquellos que declaran que los funcionarios públicos rara vez o nunca cumplen sus promesas, dicha cifra se reduce a un 30%. Las diferencias son naturalmente mayores cuando se contrastan aquellos que creen, o no, que los ingresos tributarios redistributivos llegarán a los pobres. Entre quienes declaran que es algo probable o muy probable que los ingresos provenientes de una suba de los impuestos de los ricos favorezca a los pobres, el 37% aprueba la redistribución; la cifra cae a un 29% entre aquellos que consideran que es poco probable (gráfico 10.14).⁷

⁷ La asociación robusta entre el escepticismo acerca de que los ingresos tributarios lleguen a los pobres y la falta de apoyo a la redistribución puede ocurrir por un motivo espurio: aquellos que se oponen a la redistribución tienen más probabilidades de decir que los fondos recaudados con ese fin se perderán. Sin embargo, estas

Por lo tanto, la confianza es clave no solo para el apoyo popular a los servicios públicos, sino también para la redistribución. Una vez más, la lección es que los gobiernos que convencen a sus electores de que sus palabras se traducirán en acción y de que sus acciones surtirán los efectos que prometen, tienen más probabilidades de persuadir a los ciudadanos de que pueden confiar en el gobierno para proporcionar los servicios que necesitan y lograr los objetivos sociales que valoran.

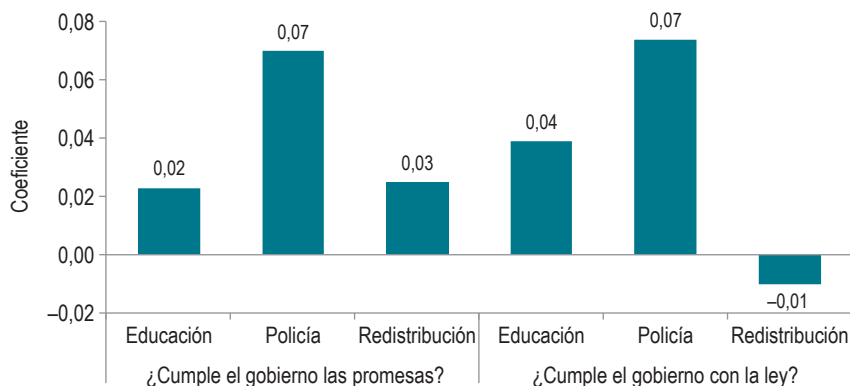
Lecciones para el gasto de capital

Es evidente que la desconfianza socava el apoyo a todo tipo de políticas públicas, incluidas aquellas cuyos beneficios parecen más distantes en el futuro (educación) y las relacionadas con resultados más inmediatos (redistribución). Sin embargo, no se demuestra específicamente que haya efectos mayores de la desconfianza en las políticas que producen beneficios a futuro, que es el fenómeno fiscal que constituye el centro de este libro. Esto se debe a que la desconfianza influye no solo en la creencia acerca de si los gobiernos en el porvenir continuarán con las políticas con beneficios futuros, sino también en cuanto a si incluso el gobierno actual las llevará a cabo. Además, el análisis anterior combina a las personas que, en el caso de la educación, la policía y la redistribución, prefieren un alza de impuestos y gobiernos más grandes (402 encuestados) con aquellas que, una vez más para *todas* las políticas, prefieren impuestos más bajos y un gobierno más pequeño (1.255 encuestados). Para identificar los efectos de la confianza en el apoyo relativo a diferentes políticas, es más informativo excluir aquellos encuestados que *siempre* prefieren ya sea más o menos gobierno.

Las dos variables de la confianza que son más pertinentes para efectuar comparaciones entre diferentes políticas son las ideas de los encuestados de si los políticos y los funcionarios públicos cumplen sus promesas y obedecen las leyes. El objetivo consiste en descubrir si estas dos variables influyen de manera desproporcionada en las políticas que, al igual que el gasto en infraestructura, tienen un horizonte temporal más largo y una mayor complejidad (la educación y la vigilancia policial), en comparación

mismas opiniones influirían en las preferencias partidarias. La falta de confianza en el hecho de que los ingresos lleguen a los pobres sigue estando significativamente asociada con escasas preferencias a favor de la redistribución incluso después de controlar por las preferencias partidarias. Además, la idea de que los funcionarios públicos no cumplen sus promesas sigue estando significativamente asociada con las preferencias por una política redistributiva aun controlando por las creencias a propósito de la focalización de los ingresos recaudados para la redistribución.

Gráfico 10.15 Confianza en el gobierno y preferencias a favor de mayores impuestos para educación, policía y redistribución, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

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

con la redistribución, que tiene a la vez un horizonte más corto y menos complejidad. El gráfico 10.15 demuestra que entre los participantes que no siempre están a favor o en contra de un gobierno más grande (la gran mayoría de todos los encuestados) no hay ninguna medida de la confianza que influya en las preferencias a favor de la redistribución. Sin embargo, ambas medidas de confianza están asociadas significativamente con la aprobación de impuestos más altos para la policía. Si los encuestados creen o no que los funcionarios públicos obedecen las leyes también está asociado significativamente con el apoyo de impuestos más elevados para la educación, otra política de largo plazo.⁸ Por lo tanto, sobre todo para la gran mayoría que no tiene una opinión sólida del tamaño del gobierno, los bajos niveles de confianza pueden estar sesgando en especial la demanda de gasto en contra de las políticas de largo plazo, que incluyen gastos de capital. La confianza puede ser particularmente importante en procesos que llevan tiempo, como la educación o los gastos de capital, que no se

⁸ Los intervalos de confianza asociados con las estimaciones son grandes. La hipótesis de que la confianza no tiene ningún efecto en el apoyo de impuestos más altos para la policía se puede rechazar, mientras que la misma hipótesis para la redistribución no se puede rechazar. Sin embargo, la hipótesis de que el efecto en la redistribución es menor que el efecto en la vigilancia policial tampoco puede ser rechazada.

pueden verificar con la misma rapidez que las transferencias, por ejemplo. Puede que este factor se encuentre detrás de los sesgos contra el gasto de capital que se tratan en el capítulo 2.

La acción colectiva y los factores determinantes de la confianza en el gobierno

La investigación sobre los orígenes de la confianza en el gobierno y las estrategias para revivirla es vasta y sus conclusiones poco claras. Mishler y Rose (2001) analizan las antiguas sociedades comunistas y sostienen que las experiencias adversas con el gobierno —con instituciones que socavan la confianza activamente— son responsables de los bajos niveles de confianza en el gobierno en esa región. Otros señalan como causa la insatisfacción con los partidos políticos: cuando estos son más centristas, los votantes en los extremos tienen más probabilidades de expresar desconfianza en las instituciones políticas (Miller 1974); cuando están polarizados, los del centro expresan una menor confianza (King 1997). Casi todas las investigaciones coinciden en que la desconfianza en las instituciones políticas está asociada con las vidas políticas de los encuestados, no con sus personalidades, ni siquiera con sus características sociales (Levi y Stoker, 2000). Grimes (2006), por ejemplo, proporciona evidencia de que las percepciones de las personas de que el gobierno es imparcial en sus procedimientos influyen en la confianza política.

La consecuencia es que los gobiernos pueden aumentar la confianza, por ejemplo actuando de manera imparcial (como en Grimes, 2006). En América Latina la confianza en el gobierno podría aumentar si los gobiernos comunicaran de forma más clara y con mayor frecuencia qué objetivos persiguen las políticas que prometieron, y que las políticas tienen los efectos que ellos dijeron que tendrían. En general, las campañas de información han tenido un impacto positivo en el desempeño del gobierno. Por ejemplo, los programas para informar de modo sistemático al público de las conductas irregulares del gobierno redujeron los niveles de malas prácticas en Uganda y Brasil (Reinikka y Svensson, 2004; Ferraz y Finan, 2011). Incluso brindar a los ciudadanos información básica acerca de lo que puede hacer el gobierno puede generar grandes cambios, tanto en el comportamiento de los votantes como en el de los políticos (Cruz, Keefer y Labonne, 2016). La información sobre lo que los gobiernos hacen con el dinero que recaudan también puede influir en el comportamiento de los ciudadanos y en su disposición para aportar al bien público. Por ejemplo, cuando los gobiernos dan a conocer detalles acerca del uso de fondos públicos y/o proporcionan nuevos bienes públicos, los contribuyentes tienden a aumentar su cumplimiento tributario de manera voluntaria (Castro y Scartascini, 2015; Carrillo, Castro y Scartascini, 2017).

Sin embargo, la información es solo una pieza del rompecabezas de la confianza. Otra es la capacidad de los ciudadanos de actuar colectivamente. La confianza en el gobierno es una función de si los ciudadanos creen que pueden influir en la toma de decisiones del mismo, es decir: si pueden recompensar a los gobiernos que cumplen sus promesas o castigar a aquellos que no las cumplen. Sin embargo, desde el punto de vista individual, los ciudadanos están indefensos, a menos que recurran a la vía judicial para plantear sus reclamos. Sin embargo, cuando los políticos no cumplen sus promesas electorales, no hay recursos legales. Por lo tanto, la acción colectiva es esencial para la rendición de cuentas del gobierno. Y también debería serlo para confiar en él.

En las democracias, los ciudadanos que pretenden movilizarse colectivamente para influir en las políticas públicas suelen hacerlo a través de los partidos políticos. Sin embargo, si estos partidos no reúnen a ciudadanos con objetivos similares en materia de políticas públicas, o no eligen candidatos que apoyen esos objetivos y sancionan a los que se desvían de ellos, el dilema de la acción colectiva al que se enfrentan los ciudadanos queda sin solución. Un partido débil no atrae candidatos ni votantes sobre la base de sus posiciones frente a las políticas: es un vehículo para que los dirigentes del partido favorezcan sus carreras personales y proporciona a los miembros escaso poder para destituir a los líderes que cambian sus posiciones en materia de políticas. Por lo tanto, la baja confianza de los ciudadanos en los políticos podría deberse a su incapacidad de creer que los partidos solucionarán los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan para reducir el comportamiento oportunista de los líderes políticos.

Esta es, por ejemplo, la lección de las primeras investigaciones de Miller y King. ¿Por qué los individuos deberían confiar en las instituciones políticas cuando piensan que los partidos no representan sus intereses? Un motivo es que carecen de una organización que pueda solucionar los retos de la acción colectiva a los que se enfrentan cuando intentan influir en los gobiernos ellos mismos.

Los partidos políticos en América Latina son débiles, sobre todo en su capacidad para representar los intereses políticos y programáticos de los ciudadanos (Kitschelt et al., 2010). La base de datos de las instituciones políticas caracteriza a los partidos según si favorecen políticas económicas de tendencia derechista o izquierdista, si son centristas o si no transmiten ningún tipo de mensajes de política económica. Entre 2001 y 2015, el 46% de los partidos de oposición más grandes, el 22% de los partidos más grandes en las coaliciones gobernantes y el 41% de los partidos que ocupaban el segundo lugar por tamaño en las coaliciones gobernantes de América Latina no transmitían ningún tipo de compromiso con políticas económicas. Los partidos de los

países del Caribe están más estructurados, y entre el 70% y el 80% está asociado a políticas económicas de derecha o de izquierda.

La evidencia de las encuestas confirma la importancia de los partidos en la confianza. A los participantes de la encuesta BID-LAPOP se les preguntó si se sentían representados por un partido político. Dado que los partidos en América Latina no están bien organizados para solucionar los problemas de acción colectiva de los ciudadanos, no es sorprendente que la mayoría de los participantes (73%) no se sintiera representada en absoluto, y respondiera cero en una escala de 0 a 5. Cabe señalar que estos juicios difieren de aquellos encontrados en anteriores investigaciones en Estados Unidos, donde los partidos se alinean en la dimensión izquierda-derecha. Los partidos en América Latina despiertan sentimientos de falta de representación por el motivo contrario, porque carecen de una clara orientación en las políticas.

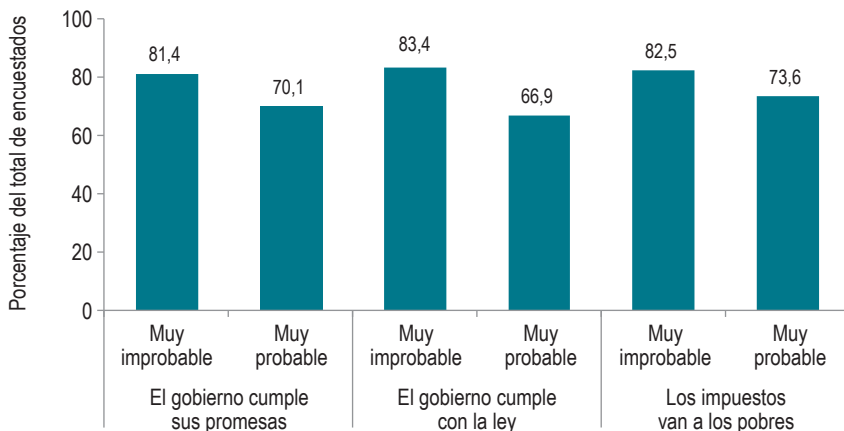
Investigaciones anteriores señalan que aquellos que no se sienten representados por los partidos no confían en los líderes ni en las instituciones políticas. Además, tienden a comportarse de manera bastante diferente en relación con quienes sí se sienten representados (Machado, Scartascini y Tommasi, 2011). La encuesta BID-LAPOP permite un análisis de los efectos en evaluaciones más precisas de la confianza y la credibilidad. Aquellos que se sienten más representados por un partido tienen significativamente más probabilidades de declarar que los funcionarios públicos cumplen sus promesas y obedecen las leyes, y de creer que los ingresos recaudados con fines redistributivos beneficiarán en efecto a los pobres.⁹

Desde luego, las personas que suelen sentirse excluidas por el proceso político podrían adoptar una actitud más negativa a propósito de todas las cuestiones políticas. Sin embargo, hay otros indicadores de la acción colectiva, sin relación con las instituciones políticas formales, que también influyen en la confianza en el gobierno. Por ejemplo, la acción colectiva también puede ser un fenómeno local: vecinos que se unen u organizadores que movilizan a las personas para expresar sus posiciones sobre ciertos temas. La encuesta BID-LAPOP preguntó qué probabilidad había de que una petición que solicitara al gobierno arreglar las calles y las aceras del barrio reuniera 500 firmas. El 40% de los encuestados declaró que era muy probable; el 34% dijo que era algo probable a muy poco probable.

⁹ Un aumento en la representación de los partidos de cero a cinco aumenta en 0,19, esto es: más de una cuarta parte de una desviación estándar de las respuestas que expresan la idea de que los funcionarios públicos cumplen sus promesas, controlando por medidas de la confianza en los miembros de la familia, junto con numerosas otras variables, incluyendo los efectos fijos de país.

La confianza en el éxito de una petición tiene una gran correlación con la confianza en el gobierno en las tres medidas. El gráfico 10.16 compara el porcentaje de aquellos que no confían en el gobierno entre los que pensaban que era muy poco probable —o muy probable— que se pudieran recoger 500 firmas en el barrio. Por ejemplo, el primer conjunto de barras indica el porcentaje de encuestados que respondieron que los políticos y los funcionarios públicos tienden a no cumplir sus promesas. Entre aquellos que pensaban que era muy poco probable que se pudieran recoger 500 firmas en su barrio, el 81,4% pensaba que los funcionarios públicos no cumplen sus promesas. Sin embargo, entre aquellos que pensaban que era muy probable que pudieran recogerse 500 firmas, la fracción de personas afirmando que los funcionarios públicos no cumplen sus promesas cayó en más de 10 puntos porcentuales. Por lo tanto, la confianza en los funcionarios públicos es mayor entre aquellos que consideraban que era muy probable que se pudiera lanzar la petición. La diferencia entre los dos grupos es aún más marcada cuando se analizan las opiniones sobre si los funcionarios públicos y los políticos obedecen las leyes; en ese caso, la cantidad de personas que indicó en que generalmente no cumplen las

Gráfico 10.16 Percepción de los encuestados en relación con la probabilidad de recoger 500 firmas para una petición y grado de confianza



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Los valores abarcan una escala de 1 a 4, donde 1 es nada confiable y 4 es muy confiable. Un pequeño grado de confianza se indica con 1 o 2. Se trata de las diferencias entre los encuestados que respondieron “Muy improbable” o “Muy probable” a la pregunta acerca de si en su barrio podían recoger 500 firmas para arreglar las calles. “El gobierno cumple sus promesas” implica el cumplimiento de promesas por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “El gobierno cumple con la ley” indica el cumplimiento de la ley por parte de los políticos y los funcionarios públicos (desde nada común hasta muy común). “Los impuestos van a los pobres” señala la probabilidad de que los ingresos provenientes de impuestos adicionales a los ricos se distribuyan en efecto a los pobres.

leyes entre aquellos que pensaban que era muy poco probable que se pudieran reunir 500 firmas aumentó más de un 16,5%.

La paciencia y las preferencias en materia de políticas

Las personas difieren en su predisposición a intercambiar esfuerzos y gastos en el presente por recompensas en el futuro. Esto puede influir significativamente en las opciones de vida: el esfuerzo de los niños en la escuela rinde sus beneficios años después, por ejemplo, y uno de los objetivos de los esfuerzos para mejorar las habilidades cognitivas en la infancia consiste precisamente en cambiar su cálculo de los costos y beneficios del esfuerzo presente y la recompensa futura (véase Busso et al., 2017). Los capítulos anteriores demuestran que hay ineficiencias en el gasto en numerosos sectores que se pueden vincular a una falta de voluntad para invertir en mejoras de calidad que solo rendirán beneficios en el futuro. Las crisis de las pensiones y las jubilaciones a las que se enfrentan numerosos países están en parte vinculadas con la medida en que los ciudadanos reconocen que una jubilación más cómoda en el futuro requiere sacrificar el consumo en el presente (véase Parker [2017], para evidencia de que la impaciencia está asociada con una alta propensión a gastar en lugar de ahorrar). Numerosos servicios públicos deseables que realmente mejoran las vidas de los ciudadanos también exigen que se incurra en costos hoy para tener beneficios considerables mañana. Estos servicios abarcan desde educación y pensiones públicas hasta infraestructura y protección ambiental.

Por lo tanto, hay numerosos motivos para creer que el bienestar de las personas y de las sociedades depende de su voluntad para sacrificar el presente por recompensas futuras. La encuesta BID-LAPOP analizó las diferencias entre individuos en este sentido en siete países de América Latina. ¿En qué medida estaban dispuestos los encuestados a incurrir en costos en el presente a cambio de recompensas en el futuro? Para medir esta disposición, cada uno respondió a seis preguntas, extraídas de un conjunto de 31 preguntas posibles, cada una de las cuales planteaba una disyuntiva diferente entre beneficios en el presente y el futuro. Por ejemplo, en el caso de Chile, los participantes tuvieron que elegir entre tener 65.000 pesos en la actualidad o 107.250 pesos en 12 meses, o 65.000 pesos y 112.450 pesos en 12 meses, etc., estableciendo así de forma implícita las tasas de interés necesarias para aplazar el consumo.

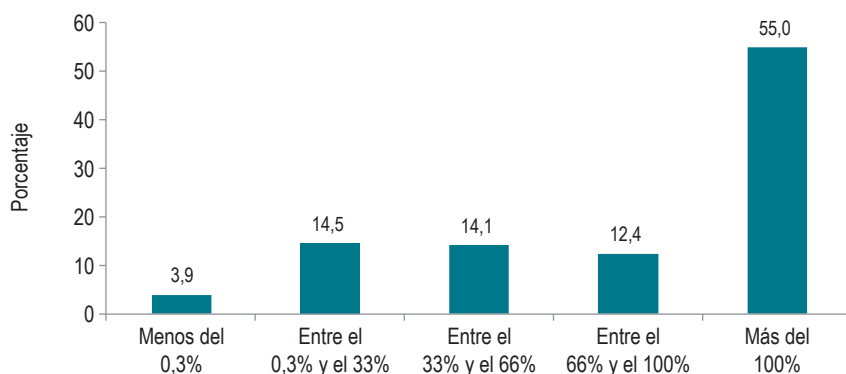
Resulta que para el 52% de los encuestados, *ninguna* de las recompensas futuras que les proponían era suficiente para inducirlos a aplazar el

consumo. Dentro de este grupo, todos preferían el equivalente de 65.000 pesos hoy en lugar de sumas que superaban el equivalente de 100.000 pesos en 12 meses. Para más de la mitad de las personas que intervinieron en la encuesta, ni siquiera una tasa de interés del 100% los persuadía de que esperaran 12 meses para tener los beneficios en lugar de recibirlos en el presente (gráfico 10.17). Este resultado es particularmente notable, dado que cuando no hay dinero involucrado, los encuestados podrían estar más dispuestos a aceptar *trade-offs*.

La disposición a hacer concesiones entre el consumo en el presente o en el futuro muestra algunas tendencias predecibles. En general, los más vulnerables valoraban menos los beneficios futuros. En todos los casos, los encuestados que estaban desempleados, que contaban con menos activos en el hogar y que tenían más hijos preferían beneficios en el presente significativamente más que beneficios más importantes en el futuro.

Los datos también revelan diferencias considerables entre los países en cuanto al valor adjudicado a los beneficios futuros. En una escala de 32 puntos, donde 1 significa falta de disposición a sacrificar jamás los beneficios presentes por los futuros, y 32 significa disposición a aceptar siempre este sacrificio, un encuestado mexicano desempleado estaba 1,16 puntos menos dispuesto a aceptar este sacrificio que el participante promedio. En cambio, los panameños desempleados se mostraban 5,57 puntos menos dispuestos y los encuestados chilenos 1,32 puntos menos dispuestos a sacrificar los beneficios del presente por los del futuro. El porcentaje de

Gráfico 10.17 Cuánto exigen los latinoamericanos a cambio de aplazar los beneficios, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-LAPOP.

Notas: Se preguntó a los encuestados qué tasa de interés los persuadiría de esperar 12 meses para recibir un pago. "Menos del 0,3%" corresponde a un desagrado general por esperar a recibir un poco más de dinero y "Más del 100%" corresponde a un desagrado general por esperar.

participantes que siempre preferían los beneficios en el presente en lugar del futuro oscilaba entre un 45% en Chile y un 57% en Honduras.

¿Por qué pueden existir grandes diferencias a nivel de país? Ninguna investigación aborda esta pregunta. Sin embargo, en países donde el futuro es más incierto, es probable que los ciudadanos valoren menos los beneficios futuros.¹⁰ La volatilidad política o económica puede crear estos sentimientos de incertidumbre. Por ejemplo, uno de los indicadores de la volatilidad económica es la medida en que la inflación fluctúa de año en año. En los siete países con mayor variación de la inflación, la disposición a realizar sacrificios en el presente a cambio de beneficios en el futuro es baja.¹¹ La volatilidad política y económica también podría explicar por qué los hondureños manifestaron significativamente menos probabilidades que los chilenos de aceptar este intercambio. Sin embargo, estos factores no pueden explicar por qué los panameños tenían incluso menos probabilidades que los hondureños de preferir estas compensaciones, y la reticencia de los uruguayos a optar por los beneficios futuros se parecía más a la de los hondureños que a la de los chilenos.

¿Pueden las diferencias en la disposición a aceptar beneficios menores en el presente a cambio de beneficios mayores en el futuro explicar las preferencias en cuanto a políticas públicas? La encuesta BID-LAPOP presentó a los participantes diversas opciones de políticas que los obligaban a realizar concesiones en el presente a cambio de beneficios en el futuro. En general, cuanto más dispuestos se mostraban los encuestados a aceptar mayores beneficios en el futuro en lugar de beneficios en el presente, más probabilidades tenían de preferir políticas públicas con grandes beneficios para la sociedad en el porvenir. El hecho de que la mayoría no estuviese casi nunca dispuesta a realizar esta concesión contribuye a explicar por qué las políticas públicas de la región favorecen de manera sistemática menores beneficios en el presente en lugar de mayores beneficios en el futuro.

La encuesta formuló preguntas a propósito de las concesiones en dos ámbitos de las políticas, a saber la educación y la policía. En el caso de la educación, se les preguntó a los encuestados si preferían distribuir *tablets* a los niños o gastar esos recursos en la capacitación de

¹⁰ Aunque los escenarios que se pusieron a consideración de los entrevistados no reflejaron esa incertidumbre.

¹¹ Una medida de esta fluctuación, la desviación estándar de las tasas de inflación a lo largo de los 10 años anteriores a la encuesta BID-LAPOP, está muy negativamente correlacionada con la disposición media de los encuestados de los países a preferir beneficios más grandes en el futuro en lugar de beneficios más pequeños en el presente.

los maestros. Se les puntualizó que los beneficios de la formación eran significativamente mayores que los de las *tablets*, pero que solo se materializarían después de un período de dos o cuatro años (a la mitad de los participantes se les dijo dos años y a la otra mitad cuatro años). Esto es consistente con las investigaciones que muestran que la distribución de *laptops* tuvo efectos mínimos en el aprendizaje de los alumnos (Bauermann et al., 2015; Yamada, Lavado y Montenegro, 2016). A los encuestados se les presentó una pregunta similar a propósito de la policía: si preferían una política que aumentara el número de policías —lo cual reduciría los delitos de forma inmediata en un 10%— o una política que dejara sin modificar el número de policías pero utilizara los recursos para capacitar a los policías, lo que reduciría el crimen en un 20% en dos a cuatro años (a la mitad de los encuestados se les dijo dos años y a la otra mitad cuatro años).

La mayoría de prefirió la formación de los maestros: el 64% versus solo el 28%, que se inclinó por las *tablets*. Sin embargo, las personas con una mayor preferencia por los beneficios futuros tenían significativamente más probabilidades de preferir la capacitación de los maestros aun cuando sus beneficios se verían solo cuatro años más tarde. Los efectos son pequeños en el caso de las *tablets*.

Las opiniones de los encuestados fueron más diversas al tener que elegir entre más policías y una policía mejor entrenada. Cuando los beneficios de ambas alternativas eran inmediatos, la mayoría prefería una policía de mayor calidad (55% versus 35%). Sin embargo, cuando los beneficios de la formación de los policías se veían aplazados de dos a cuatro años, los encuestados cambiaban: cuando se les decía que los beneficios de la capacitación se verían en dos años, el 40% apoyaba la formación y el 47% prefería más policías de la misma calidad. Ante un período de cuatro años de espera, el 52% prefería más policías y solo el 34% se inclinaba una policía mejor entrenada. Considerando las dos opciones de políticas en las que los beneficios de la formación de los policías se aplazaban, los encuestados que se mostraban más pacientes también tenían muchas más probabilidades de preferir la capacitación de los policías.

Quienes expresaron una mayor confianza en el Congreso (aunque no en el gobierno en general) también tenían más probabilidades de apoyar las inversiones en la formación de policías, que produciría una disminución del 20% o del 30% de los delitos en dos años, en lugar de contratar a más policías, lo que produciría una disminución inmediata de los delitos, aunque solo la mitad o una tercera parte de la disminución de la otra opción. Por lo tanto, las comparaciones entre el apoyo a la educación, la policía y la redistribución confirman el mensaje de que la paciencia importa y que puede

explicar parcialmente las preferencias del gasto corriente en lugar del gasto de capital.¹²

Hacia una visión de largo plazo

América Latina se enfrenta a difíciles retos en términos de políticas, desde la baja calidad de la educación a la debilidad de la infraestructura y la demanda pública de integridad y transparencia. En diferentes sectores y países, los gobiernos tienden a no elegir políticas que podrían aumentar el bienestar. En particular, hay una provisión insuficiente de servicios públicos que requieren inversiones a largo plazo o que son más complejos de producir. Esto es desconcertante; en todos los casos, estos gobiernos son elegidos por voto popular y, en numerosos casos, también son populares. Este capítulo ha propuesto dos respuestas para esta cuestión. En primer lugar, a pesar de que eligen a sus representantes, las instituciones electorales y legislativas de estos países crean incentivos para que dichos representantes sigan políticas de corto plazo y no de largo plazo, y políticas sencillas en lugar de políticas complejas. En segundo lugar, los ciudadanos no demandan estas políticas porque no confían en que los gobiernos las lleven a cabo, y porque descuentan en exceso los beneficios futuros y prefieren políticas con beneficios más bajos pero inmediatos, en lugar de inversiones cuyos beneficios aparecen a largo plazo.

La falta de confianza y el marcado descuento de beneficios futuros van de la mano con las preferencias a favor de, precisamente, las políticas ineficientes que los políticos han producido. ¿Por qué la baja confianza? ¿Por qué se asigna un valor escaso a los beneficios futuros? Las características de la competencia electoral en América Latina —por ejemplo, la debilidad de los partidos políticos y la herencia histórica y económica de la región, marcada por ciclos de auge y colapso económico y por episodios de depredación del gobierno en contra de los ciudadanos— parecerían suficientes para explicar los bajos niveles de confianza y las altas tasas de descuento en la región.

El análisis revela diversas vías de reforma para construir apoyo a favor de políticas de mejora del bienestar cruciales para la región, incluidas

¹² Quedan excluidos los participantes de la encuesta BID-LAPOPOP que apoyaron las tres propuestas para aumentar impuestos con el fin de financiar más servicios públicos, o que se opusieron a las tres propuestas. Entre la mayor parte de la muestra que quedó, la paciencia estaba asociada significativamente con el apoyo de más impuestos para una mayor vigilancia policial, pero no para la redistribución ni para la educación.

las inversiones en infraestructura pública. Por un lado, es probable que los cambios institucionales rindan grandes beneficios. Cambiar las instituciones es engorroso y puede tener consecuencias imprevistas (Lora y Scartascini, 2010). Aun así, hay formas de fortalecer a instituciones como el Congreso de manera que apoyen los incentivos para llevar adelante políticas complejas con beneficios en el futuro. Scartascini y Tommasi (2014) resumen los principios generales: centrarse en los incentivos de los actores políticos, no en reglas detalladas que rigen el comportamiento de los funcionarios públicos; centrarse en reformas que tienen más probabilidades de ser aprobadas y aun así pueden lograr un fuerte impacto, como las políticas de información y transparencia; centrarse en reformas que fortalezcan la credibilidad de los acuerdos intertemporales entre los actores políticos, reformas que promuevan el consenso y la vigilancia del cumplimiento, y que dificulten la reversión de las políticas más importantes.

Las reformas institucionales más pequeñas también pueden marcar una diferencia. Las instituciones intralegislativas, como las que regulan la asignación de los legisladores a los comités y a las posiciones de liderazgo, deberían favorecer la adquisición de conocimientos expertos y recompensar la antigüedad: la primera para crear incentivos para adoptar y apoyar una legislación compleja, y la segunda para crear incentivos profesionales compatibles con los beneficios a largo plazo. Las normas legales y constitucionales que disminuyen el control del Poder Legislativo sobre su propia agenda y amplifican la capacidad de los presidentes para rechazar las propuestas legislativas atentan contra la emergencia de los incentivos de los legisladores para llevar a cabo políticas que mejoren el bienestar de los ciudadanos.

Las reglas que rigen la creación de los partidos políticos también deberían favorecer el desarrollo de partidos con posiciones programáticas y procedimientos de gobernanza internos bien definidos, y leyes sobre el financiamiento de las campañas que les otorguen a los partidos la capacidad de seleccionar y apoyar a candidatos que adhieran a las posiciones de cada partido. Al mismo tiempo, dado que la fuerte gobernanza interna no es una garantía de que los partidos seguirán políticas en pos de los intereses de amplios grupos de ciudadanos, las leyes que rigen la creación de los partidos y las leyes electorales no deberían imponer barreras excesivas para el ingreso de nuevos partidos.

Los gobiernos de la región deben trabajar más para construir confianza. Crear instituciones que faciliten la acción colectiva de los ciudadanos, como los partidos políticos fuertes, pero también las asociaciones vecinales, es una parte clave de esto. Además, y de manera más rápida, los gobiernos pueden construir confianza proporcionando a los ciudadanos información

más abundante, fiable y oportuna sobre cómo los resultados de las políticas corresponden a las promesas realizadas. Los ciudadanos que saben que pueden monitorear al gobierno y que pueden actuar de forma colectiva cuando el monitoreo revela defectos, tienen más probabilidades de confiar en el gobierno.

La información no es una panacea. A corto plazo, la información sobre el desempeño (no desempeño) de los políticos incluso puede tener efectos perniciosos, a saber, la decepción y la falta de participación ciudadana, por un lado, y el aumento en el uso de tácticas electorales ilícitas, como la compra de votos, por otro (Chong et al., 2015; Cruz, Keefer y Labonne, 2016). Sin embargo, sobre todo cuando se acompaña de modalidades efectivas de acción colectiva, de transparencia en el contenido y los resultados de las políticas y programas públicos, así como en términos de la responsabilidad del gobierno y de los funcionarios políticos por esos resultados, eventualmente construye confianza y aumenta los incentivos políticos para las políticas destinadas a mejorar el bienestar.

Por encima de todo, la confianza quizá pueda recuperarse una vez que los ciudadanos vean que sus gobiernos se esfuerzan por alcanzar la eficiencia en todos los ámbitos de gobierno y que el dinero de sus impuestos está siendo bien utilizado. Este es el motivo por el cual este libro resulta tan oportuno. El aumento de la eficiencia técnica y asignativa, que constituyen la base para un gasto más adecuado, puede reestablecer la confianza de las personas en el gobierno, activando un círculo virtuoso de credibilidad capaz de generar mejores políticas que favorecen las inversiones a largo plazo y, a su vez, el crecimiento. Si tanto los gobiernos como los ciudadanos pudieran superar su miopía y ello permitiese políticas con beneficios de largo plazo, entonces la región estaría en mejores condiciones para lograr una asignación del gasto público más eficiente. Para mejorar vidas es fundamental no hipotecar el futuro.

