

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos

Capítulo 3

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

3 La (in)eficiencia del gasto público

El gasto público en América Latina y el Caribe aumentó en promedio 7 puntos porcentuales durante los últimos 20 años, incremento que, lamentablemente, no se refleja de manera similar en aumentos en el capital físico y humano de calidad o en beneficios sociales duraderos. Esto es lo que ocurre en particular en el caso de aquellos países donde hubo un mayor aumento, que hoy día se enfrentan a la sostenibilidad fiscal y a un crecimiento lento. Los países grandes y pequeños por igual han experimentado enormes problemas para alcanzar la eficiencia.

Dado que es probable que los presupuestos públicos de todos los países de América Latina y el Caribe sigan ajustados durante algún tiempo, todos los niveles de gobierno tendrán que aprender a gastar de manera más inteligente. Las crecientes preocupaciones de los ciudadanos, una población que envejece, cargas fiscales que han llegado a su límite de eficiencia, además de la volatilidad económica internacional, han presionado a los gobiernos para que mejoren la relación calidad-precio de los servicios públicos.

Los países tienen opciones que exceden la tan citada disyuntiva: o subir los impuestos o recortar el gasto. América Latina y el Caribe tiene que gastar mejor cambiando de un gasto despilfarrador e ineficiente a un gasto eficiente que contribuya al crecimiento sin agudizar la desigualdad. Ajustar el gasto del gobierno puede ser un proceso doloroso; sin embargo, identificar las eficiencias en el gasto público puede contribuir a reducir la carga. Este proceso se conoce con el nombre de gasto “inteligente”. En lugar de recortar los gastos en todos los ámbitos —como se ha hecho muchas veces en el pasado—, es preferible dividir el presupuesto sector por sector, identificar las ineficiencias técnica y asignativa y cambiar el gasto, si se justifica.¹ Es importante elaborar diagnósticos basados en la evidencia, llevar a cabo análisis de costo-beneficio y obtener tasas de

¹ Véase Cavallo y Serebrisky (2016), particularmente el capítulo 8 sobre gasto inteligente.

retorno con el fin de asignar el gasto allí donde sea más productivo y eficiente para lograr el bienestar social.

La eficiencia es una manera de hacer más con menos. Requiere maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad. La eficiencia en el gasto público se puede clasificar en eficiencia técnica, que trata de las ineficiencias en cada componente del gasto, y la eficiencia asignativa, cuyo fin es priorizar entre partidas de gasto alternativas basándose en la evidencia y asignar el gasto a programas con tasas de retorno más altas. Ambos tipos de eficiencia del gasto público resultan cruciales para promover el crecimiento económico a largo plazo y mejorar la equidad. La reciente literatura teórica y empírica se ha concentrado casi exclusivamente en la eficiencia técnica, suponiendo que las asignaciones del gasto o son óptimas o son demasiado difíciles de cambiar o de manejar. Sin embargo, hacer bien las cosas equivocadas puede generar altos costos de eficiencia asignativa y puede incluso superar las pérdidas de la eficiencia técnica.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe gastan de manera ineficiente. Si bien en 2016 la cantidad de bienes y servicios producidos anualmente en los 26 países de la región excedió los US\$5,3 billones, el gasto público superó los US\$1,9 billones (cifra cercana al producto interno bruto [PIB] de Brasil), dejando escaso margen para errores. La falta de profesionalismo, la negligencia, la corrupción o una combinación de todo ello, infla el costo de los insumos utilizados para producir dichos servicios. Además, el gasto está asignado de forma ineficiente entre los sectores públicos, los programas y la población y a lo largo del tiempo.

Este capítulo se enfoca en la eficiencia del gasto en general, así como también transversalmente abarca sectores. Los capítulos sectoriales utilizan el análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés, *Data Envelopment Analysis*), popularizado por Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2005, 2010). Este método es útil para tener referencias de la eficiencia en relación con una frontera donde normalmente se sitúan los países desarrollados. En cada sector, el análisis de eficiencia puede explicar por qué algunos países de América Latina y el Caribe se encuentran lejos de la frontera y, sin embargo, no es fácil precisar las eficiencias técnicas o asignativas de cada uno de ellos. Este capítulo no se basa en una única técnica sino que más bien *disecciona* por separado los problemas de eficiencia técnica y asignativa.

¿Cómo se pueden identificar las ineficiencias técnicas? La eficiencia técnica en el gasto público explora cuántos más insumos de lo necesario se utilizan para obtener un resultado o cuánto cuesta llevar a cabo un programa manteniendo un cierto nivel de calidad en comparación con otros

años de referencia o con otros países, o cómo los gobiernos obtienen diferentes resultados a partir de un cierto nivel de gasto. La eficiencia se puede medir determinando la cantidad de recursos públicos malgastados para producir resultados de una determinada calidad. Este capítulo proporciona estimaciones de eficiencia técnica de cuánto pierde la región gastando de modo ineficiente en salarios, adquisiciones, subsidios y transferencias.

En relación con la eficiencia asignativa, este capítulo se centra en cuatro de los problemas más acuciantes de la asignación del gasto público en América Latina y el Caribe. En primer lugar, analiza la asignación del gasto entre las generaciones de edad más avanzada y las más jóvenes. La región está envejeciendo mucho más rápido que en los países desarrollados. En otras palabras, su población está envejeciendo (y aumentando su gasto en la vejez) antes de que alcance a incrementar sus ingresos de manera suficiente (“haciéndose vieja antes que haciéndose rica”). ¿Están los países asignando el gasto forma eficiente para las generaciones actuales y las del futuro? En segundo lugar, algunos países de la región “se comieron” el auge de las materias primas de los años 2000; es decir, gastaron los ingresos extraordinarios en gran parte en aumentar los subsidios, las transferencias y los salarios, en lugar de mejorar el capital físico y humano. La disyuntiva se halla entre el gasto público cuyo fin es la redistribución del ingreso (por la vía del gasto social)² y el gasto cuyo fin es lograr un mayor crecimiento. ¿Cuán eficientemente se asigna el gasto entre el capital físico (inversiones), el capital humano y las transferencias? En tercer lugar, como una manera de abordar el problema de la baja calidad del capital humano en la región, se analiza la eficiencia asignativa del gasto para la formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida. ¿Qué revelan las tasas de retorno acerca de la asignación actual del gasto desde los programas de la primera infancia hasta la juventud y la capacitación en la adultez? En cuarto lugar, la proporción creciente del gasto de los gobiernos subnacionales en el gasto consolidado de la región suscita la pregunta de si se producirán las ganancias de eficiencia derivadas de acercar los servicios a los ciudadanos o si se requieren prerrequisitos en el proceso para mejorarlo.

La mala gobernanza, la falta de visión de los políticos y las instituciones presupuestarias débiles son elementos que pueden contribuir a la ineficiencia. Los gobiernos de América Latina y el Caribe se quedan cortos en su utilización de la política fiscal como instrumento de desarrollo

² El capítulo 4 llega a la conclusión de que el gasto social no es eficiente en América Latina y el Caribe para redistribuir el ingreso cuando se compara con países más desarrollados.

para impulsar el crecimiento, reducir la pobreza y la desigualdad y proporcionar bienes y servicios únicos de alta calidad. La principal conclusión de los capítulos 3 al 8 de este libro es que algunos programas públicos son gestionados de manera ineficiente, lo cual lleva al malgasto. Ciertos programas no se asignan a las alternativas más eficientes e impulsoras del crecimiento; algunos benefician a los ricos más que a los pobres y no logran sus objetivos de un modo efectivo. Como consecuencia, sería posible ahorrar una parte importante del presupuesto o cambiar el gasto sin reducir el acceso a los servicios públicos que benefician a los sectores más pobres de la población.

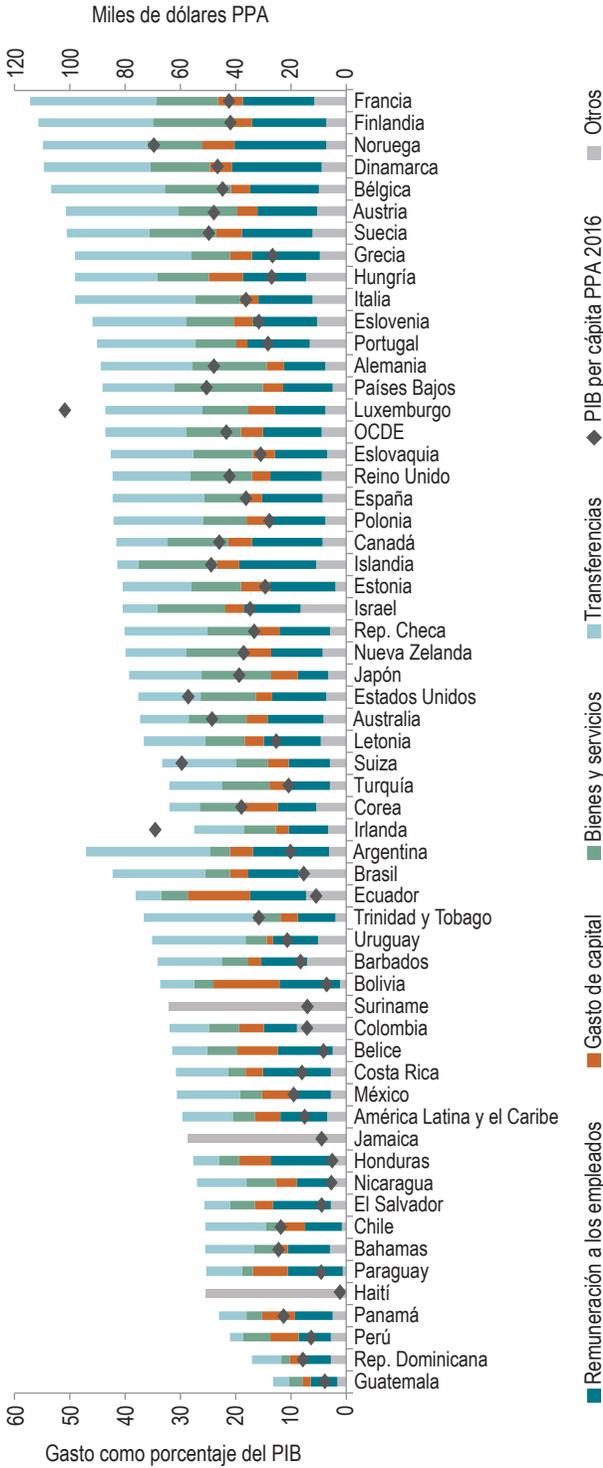
Eficiencia técnica: cuando las cosas adecuadas se hacen bien

Parte del malgasto en el gasto público está relacionado con las ineficiencias técnicas: los gobiernos hacen las cosas adecuadas pero de forma incorrecta, utilizando más recursos de los necesarios para alcanzar un determinado resultado. ¿Cuál es la combinación óptima de trabajo, bienes y servicios, construcción y transferencias para prestar servicios a los ciudadanos? Para producir servicios públicos, el gobierno debería combinar sus insumos de manera eficiente al menor costo. La clasificación económica del gasto público se centra en los insumos, a saber: bienes y servicios, inversiones, trabajo y transferencias. Las ineficiencias provienen no solo de la cantidad de trabajo sino también de su costo. Por ejemplo, si para una determinada calificación laboral los salarios son mucho más altos en el sector público que en el sector privado, hay espacio para mejorar. Los salarios y el costo de los bienes y servicios están relacionados con los costos de producción asumidos por el propio gobierno. Los subsidios, las ayudas y los beneficios sociales están relacionados con las transferencias monetarias o en especie y en las adquisiciones a terceras partes de bienes y servicios para otros destinatarios, normalmente empresas y hogares.³

Una base de datos novedosa del gasto consolidado del gobierno general para 24 países, recopilada por el BID (FMI, 2014), muestra el gasto total y su composición económica como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe (gráfico 3.1).

³ El gobierno general consolidado debería incluir como mínimo el gobierno central, las actividades de los gobiernos estatales y locales y los fondos de la seguridad social. Excluye las transferencias entre estos niveles de gobierno para evitar una doble contabilidad. Además de la clasificación económica, la base de datos abarca la clasificación funcional y la clasificación cruzada para una muestra de países (Pessino, Badin et al., 2018).

Gráfico 3.1 Gasto total como porcentaje del PIB por clasificación económica y PIB per cápita PPA, 2015–16



Fuente: Cálculos propios a partir de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de FMM, WEO del FMI (2015–2016) y Pessino, Badin et al. (2018).

Notas: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Remuneración a los empleados' se refiere a todas las compensaciones monetarias o en especie a cambio de trabajo. 'Bienes y servicios' se refiere al uso de bienes y servicios en el GFSM. 'Gasto de capital' incluye las transferencias de capital más inversiones. 'Transferencias' se define como prestaciones sociales más subsidios y donaciones. 'Otros' se define como otros gastos corrientes. En los casos de Belice, Barbados, Jamaica, Suriname, Bahamas y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central y en el caso de Haití, al sector público no financiero. Solo se presentan datos del gasto total para Haití, Jamaica y Suriname y no se incluyen en el promedio de América Latina y el Caribe. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

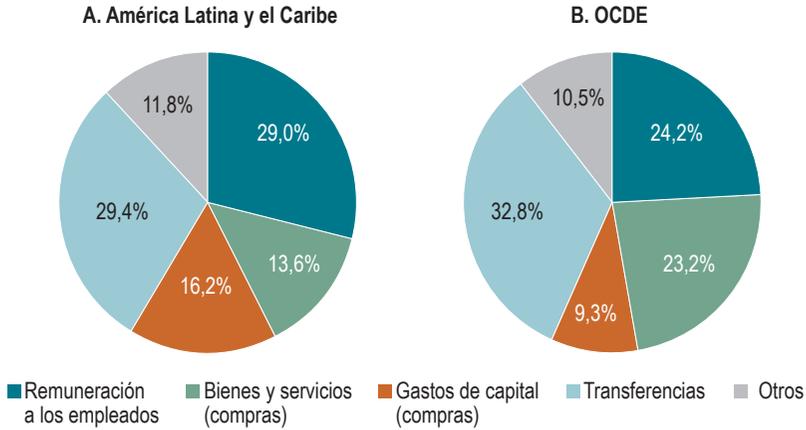
El gasto público general consolidado es del 29,7% del PIB en América Latina y el Caribe, en comparación con el 43,5% en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, el gasto es desigual en la región: los países que más gastan son Argentina, Brasil, Ecuador, Trinidad y Tobago y Uruguay (más del 35% del PIB); los países que gastan menos son República Dominicana y Guatemala (menos del 20% del PIB); en el resto el gasto es intermedio (entre el 20% y el 35%). Los dos países que más gastan en la región gastan lo mismo o más que el país medio de la OCDE, pero su PIB per cápita (eje derecho del gráfico) es menos de la mitad del de un país mediano de la OCDE.

Aquí se analiza la eficiencia técnica de tres componentes clave de los costos de producción del gobierno: el gasto en adquisiciones, que es el costo de los bienes y servicios, incluido el gasto de capital; los costos de los salarios de los funcionarios públicos, y parte del costo de los subsidios y transferencias, sujetos a filtraciones que favorecen a personas que no son pobres. Este análisis de eficiencia técnica supone una asignación razonable del gasto por función y, por lo tanto, proporciona estimaciones del malgasto directo de los recursos que reflejan un sobrecosto o un uso excesivo de los recursos para un determinado resultado.

La composición del gasto en América Latina y el Caribe difiere de los promedios de la OCDE en diversos aspectos. En primer lugar, los salarios de los empleados públicos representan el 29% del gasto en la región, más que el 24,2% de la OCDE. En segundo lugar, las adquisiciones totales constituyen el 29,8% del gasto en América Latina y el Caribe, en comparación con el 32,5% en la OCDE. El porcentaje de transferencias, incluyendo subsidios, ayudas y pensiones, es mayor en la OCDE (32,8%) que en América Latina y el Caribe (29,4%). Este gasto en transferencias, junto con un menor gasto en bienes de capital, señala la existencia de una población más envejecida que en América Latina y el Caribe (gráfico 3.2).

El ajuste del gasto público puede ser un proceso doloroso. Sin embargo, entender su composición e identificar ineficiencias en ella puede resultar muy útil. Este proceso se conoce como gasto "inteligente". Sin embargo, ¿cómo se pueden identificar las ineficiencias? ¿Cuánto se gasta en adquisiciones, salarios y transferencias? La ineficiencia en las adquisiciones se puede medir mediante la diferencia entre los precios de mercado y los precios de compra de diferentes bienes y servicios, e incluso se puede medir mediante bienes del mismo precio pero de calidad diferente. También se puede medir indirectamente con estudios sobre la corrupción u observando en qué medida los procesos de adquisiciones pueden disminuir el malgasto y las ineficiencias. Tanto el número de trabajadores (uso de insumos) como los diferenciales salariales en los sectores público y

Gráfico 3.2 Participación de la remuneración a los empleados, las compras y las transferencias en el gasto público, 2015–16



Fuente: Cálculos propios a partir de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de FMM, WEO del FMI (2015–2016), Pessino, Badin et al. (2018).

Nota: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Compras' se define como la suma del uso de bienes y servicios y el gasto de capital total (transferencias de capital más inversiones). 'Remuneración a los empleados' se refiere a todas las compensaciones monetarias o en especie a cambio de trabajo. 'Bienes y servicios' se refiere al uso de bienes y servicios en el GFSM. 'Gasto de capital' incluye las transferencias de capital más inversiones. 'Transferencias' se define como prestaciones sociales más subsidios y donaciones. 'Otros' se define como otros gastos corrientes. En el caso de Belice, Barbados, Jamaica, Suriname, Bahamas y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central y en el caso de Haití, al sector público no financiero. Solo se presentan datos del gasto total para Haití, Jamaica y Suriname y no se incluyen en el promedio de América Latina y el Caribe. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

privado proporcionan indicaciones de ineficiencia en los salarios del sector público. Y el malgasto en las transferencias se puede estimar a través del costo de las filtraciones hacia personas que no son pobres.

Ineficiencia en las adquisiciones: la corrupción importa

En 2016 los gobiernos de América Latina y el Caribe gastaron cerca de US\$450.000 millones en compras públicas, lo que incluye la adquisición de bienes y servicios y de equipos de capital. Ejemplos de estas adquisiciones son la compra de computadoras para las escuelas primarias, el suministro de agua potable, gas y electricidad, y la construcción de una carretera o un aeropuerto. Sin embargo, ¿son eficientes y efectivas las compras públicas? ¿Los precios pagados son competitivos con el sector privado, y son similares en diferentes oficinas públicas y a lo largo del país? ¿Los bienes y servicios producidos cumplen las normas de alta calidad? Estas preguntas son pertinentes dado que el gasto en compras públicas

no solo es grande sino que también influye en los ámbitos funcionales del gobierno, incluida la educación, la salud y la infraestructura.

En promedio, las compras públicas representaron el 32,5% del gasto del gobierno general en los países de la OCDE (14% del PIB) y el 29,8% en los países de América Latina y el Caribe (8,6% del PIB). Sin embargo, en la región el tamaño del gasto en este rubro varía desde aproximadamente el 15% del gasto total en promedio en Argentina y Uruguay hasta el 47% en Bolivia y Perú, debido a la mayor proporción de gasto de capital en el gasto total. De hecho, el gasto en adquisiciones de bienes de capital es más importante en América Latina y el Caribe (16,2%) que en la OCDE (9,3%). En términos del PIB asciende al 4,7% en la primera y al 4% en la OCDE (gráfico 3.3).

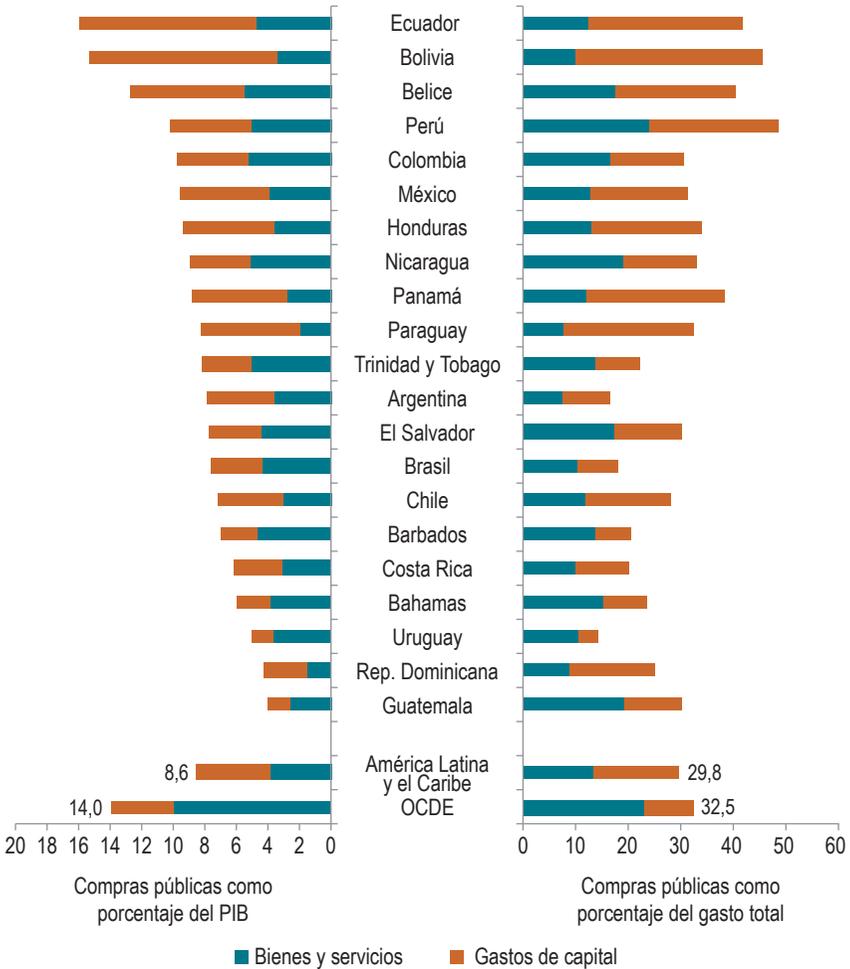
Mientras que el gasto subnacional (provincial y municipal) representa alrededor del 19% del gasto general consolidado,⁴ el gasto en adquisiciones a nivel estadual y local representa el 27% del gasto general de las adquisiciones y el 32% de la infraestructura. Esto es particularmente importante en Argentina, Bolivia y Brasil, ya que el gasto subnacional es aproximadamente el 45% en promedio en Argentina y Brasil, que son países con un sistema federal, y se acerca a un 32% en Bolivia, aunque en los gobiernos subnacionales se produce más del 60% del total de las adquisiciones del gobierno general. El gasto en adquisiciones a nivel estadual también es notable en Perú y Colombia, con cifras cercanas al 42%.

Las adquisiciones constituyen un imán para las ineficiencias en la gestión y para la corrupción. El gran volumen de transacciones, junto con la estrecha y compleja interacción entre los sectores público y privado, hace que las compras públicas queden expuestas a diversos riesgos de malgasto, mala gestión y corrupción. Pocas actividades públicas ofrecen mayor tentación o más oportunidades para la corrupción.⁵ La inversión pública es particularmente vulnerable a la corrupción y el malgasto representa un porcentaje mayor de las adquisiciones totales en América Latina que en la OCDE y funciona con instituciones más débiles. Sin embargo, ¿a cuánto asciende aquel malgasto? Dado que hay escasos datos sobre la corrupción y el malgasto en las adquisiciones por país, la opción consiste en extrapolar a partir de las estimaciones de los pocos estudios existentes.

⁴ De la muestra de 21 países, los 17 recogidos en la última sección del capítulo incluyen detallados gastos a nivel subnacional.

⁵ Como demostró el artículo seminal de Becker y Stigler (1974), la tentación de actuar indebidamente aumenta con el monto en juego, la falta de controles, y disminuye con mayor castigo.

Gráfico 3.3 Gasto en compras públicas como porcentaje del PIB y del gasto público, 2016



Fuente: Cálculos propios a partir de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de FMM, WEO del FMI (2015–2016) y Pessino, Badin et al. (2018).

Nota: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Compras' se define como la suma del uso de bienes y servicios y el gasto de capital total (transferencias de capital más inversiones). 'Bienes y servicios' se refiere al uso de bienes y servicios en el GFSM. 'Gasto de capital' incluye las transferencias de capital más inversiones. En el caso de Belice, Barbados, Bahamas y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

A pesar de que es difícil medir el costo exacto de la corrupción debido a su naturaleza oculta, se estima que entre un 10% y un 30% de la inversión en proyectos de construcción financiados con dinero público puede perderse debido a la mala gestión y la corrupción (CoST, 2012); la OCDE estima que

entre un 20% y un 30% del valor del proyecto se pierde a través de la corrupción (OCDE, 2013a). En la Unión Europea (UE), el costo de la corrupción se estimó, en términos más generales, en €120.000 millones al año (Comisión Europea, 2014b), cifra cercana al 1% del PIB de la UE. Sin embargo, un nuevo estudio RAND calculó un costo mayor para la corrupción en Europa: anualmente se pierden hasta €990.000 millones (alrededor del 6% del PIB de la UE) (Hafner et al., 2016). Cerca del 57% de los casos de sobornos enjuiciados se relaciona con dinero para obtener contratos públicos, sobre todo en los sectores extractivos, de la construcción, del transporte y de la información y la comunicación (OCDE, 2014a). Por lo tanto, en la UE aproximadamente el 3,5% del PIB, o entre el 7% y el 25% del total de las adquisiciones se pierde debido a la corrupción y a otros malgastos.⁶

La investigación más amplia sobre la corrupción que se haya llevado a cabo en la historia de América Latina —relacionada con los sobornos pagados por el gigante de la construcción Odebrecht en Brasil para asegurar los contratos públicos con Petrobras— se ha extendido por 14 países. El escándalo de Odebrecht forma parte de una investigación sobre una corrupción de enorme alcance, conocida como operación “Lava Jato”, iniciada por jueces que emprendieron una cruzada legal en 2014. El Departamento de Justicia de Estados Unidos descubrió sobornos de la empresa de construcción brasileña Odebrecht a funcionarios en América Latina. La empresa reconoció haber pagado US\$737 millones en sobornos entre 2011 y 2016 para asegurar contratos por un valor de US\$2.800 millones repartidos en unos 100 proyectos en 10 países diferentes.⁷

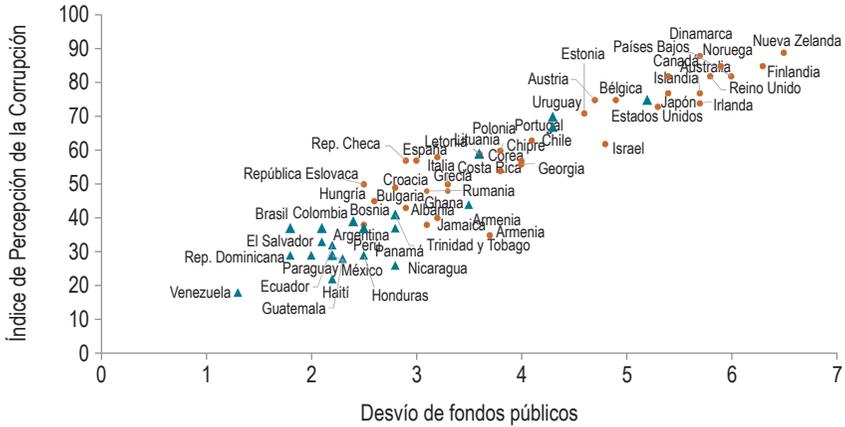
El malgasto de fondos públicos en sobornos y presupuestos abultados parece ser enorme, pues llega a aproximadamente el 26% del costo de los proyectos. Por lo tanto, en América Latina y el Caribe puede que las pérdidas se acerquen al límite superior de las estimaciones de la UE (entre el 7% y el 25% de los contratos de adquisiciones).⁸ Dado que el gasto en adquisiciones equivale al 8,6% del PIB, el malgasto en las adquisiciones

⁶ La estimación del límite inferior de la corrupción para la UE fue del 1% del PIB (7% de las adquisiciones). El Foro Económico Mundial (FEM) calcula que el costo global de la corrupción (incluidas las adquisiciones) asciende a más del 5% del PIB global (US\$2,6 billones).

⁷ Véase el enlace https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/the-corruption-scandal-started-in-brazil-now-its-wreaking-havoc-in-peru/2018/01/23/0f9bc4ca-fad2-11e7-9b5d-bbf0da31214d_story.html?utm_term=.c6cc48377ce5.

⁸ La literatura se refiere a “malgasto activo” cuando un funcionario público se beneficia por inflar el precio a cambio de un soborno; “el malgasto pasivo” se refiere a los casos en que no hay una corrupción aparente sino falta de habilidades o de capacidad, lo cual tiene como resultado una mala administración.

Gráfico 3.4 Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) e Índice de Desvío de Fondos Públicos (DFP), 2017



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Transparency International y Foro Económico Mundial.

Nota: Los triángulos corresponden a América Latina y el Caribe.

representa, en promedio, entre el 0,9% y el 2,6% en la región. Saber cuánto se puede recuperar con buenas prácticas en las adquisiciones y en la lucha contra la corrupción depende del país.⁹ Si bien varios estudios encontraron escasa correlación entre la puntuación de la percepción de la corrupción en un país y la experiencia de la corrupción en la práctica, los indicadores de corrupción siguen siendo útiles para estimar este problema en el contexto de la UE (Charron, 2016). El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) y el Índice de Desvío de Fondos Públicos (DFP) (gráfico 3.4) están estrechamente correlacionados y muestran un cuadro similar de la corrupción y los sobornos en la región y en los países desarrollados: cuanto más altos sean los valores, menor será el grado de corrupción. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Chile, Uruguay, Costa Rica y Jamaica en el medio, son países con índices más bajos y se sitúan en el extremo alto de la corrupción. Suponiendo que estos índices son imperfectos pero aproximaciones razonables de la corrupción observada y que el malgasto promedio debido a

⁹ Otra manera de contrastar la gama de malgasto en las adquisiciones consiste en estimar los efectos de mejorar las instituciones responsables de las adquisiciones en materia de ahorros en el gasto. En la UE la implementación de un sistema pleno de adquisiciones en plataformas electrónicas podría reducir los costos de la corrupción en las adquisiciones en unos €924 millones al año, lo que equivale a una disminución de casi el 20% de los costos actuales (Hafner et al., 2016).

la corrupción en los países de la UE es de un moderado 10%, una estimación aproximada del malgasto en las adquisiciones en los países de América Latina y el Caribe es de un promedio de alrededor del 17%, lo que equivale a un malgasto del 1,4% del PIB.¹⁰

La ineficiencia en el empleo público: ¿es rentable trabajar para el gobierno?

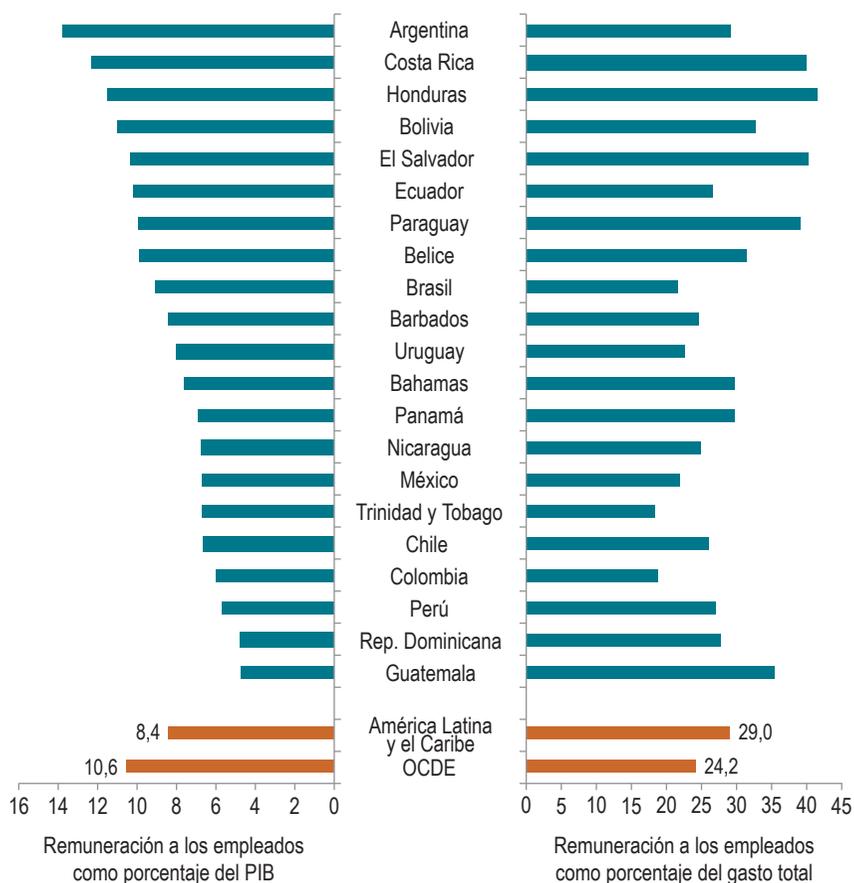
El gasto salarial del gobierno, cercano a los US\$400.000 millones al año en América Latina y el Caribe, es otro insumo clave en la producción de bienes y servicios públicos. Una gran parte de la ineficiencia del gasto público se debe al funcionamiento de un empleo público que no siempre se basa en criterios óptimos. La eficiencia y la efectividad en el desempeño del gobierno dependen del talento de los empleados públicos y de la calidad de sus conocimientos y habilidades en comparación con su remuneración total. De hecho, en numerosas instituciones, el mayor activo son sus funcionarios. En el caso del sector público, la fuerza laboral es responsable del diseño y de la implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, la relevancia de recursos humanos en el sector público también se refleja en su costo para los contribuyentes, que a veces puede superar su productividad. El gasto salarial del gobierno general de América Latina y el Caribe representó, en promedio, el 29% del gasto público y el 8,4% del PIB, cifra superior a la de los salarios en el gasto total de los países de la OCDE (24,2%, o 10,6% del PIB; gráfico 3.5). Sin embargo, hay considerables variaciones entre los países de la región; algunos, como El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Bolivia y Argentina,¹¹ tienen un elevado costo salarial (más del 29% del gasto público), lo cual los sitúa incluso por encima del promedio de los países de la OCDE.

Si bien el gasto salarial consume el 29% del gasto del gobierno general, en varios países la parte correspondiente a los gobiernos locales es mucho mayor que la del gobierno central. En Argentina el 76% del gasto salarial corresponde al gasto provincial y municipal, lo que constituye más de la

¹⁰ Los países de la UE tienen un Índice de Percepción de la Corrupción (computado como 100-CPI) de 36,3, con un “malgasto” promedio estimado del 10%. Los países de América Latina y el Caribe tienen una percepción más alta de la corrupción, del 61,1, que se proyecta linealmente hasta un malgasto estimado del 17%.

¹¹ Algunos de estos países acaban de iniciar reformas de la función pública, sobre todo congelando los salarios y las contrataciones.

Gráfico 3.5 Remuneración a los empleados en países seleccionados, 2016

Fuente: Cálculos propios sobre la base de las Cuentas Nacionales de la OCDE, la base de datos sobre gastos de FMM, *WEO* del FMI (2015–2016) y Pessino, Badin et al. (2018).

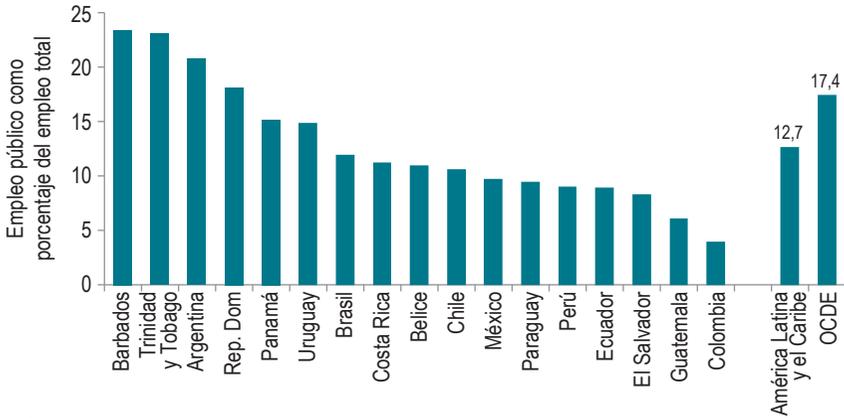
Nota: Los datos sobre el gasto siguen los conceptos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), FMI. 'Remuneración a los empleados' se refiere a todas las compensaciones en efectivo o en especie a cambio de trabajo. En el caso de Belice, Barbados, Bahamas y Trinidad y Tobago, se refiere al gasto del gobierno central. México y Chile no están incluidos en el promedio de la OCDE.

mitad de todo el gasto provincial. En Brasil el gasto en nómina asciende a casi el 54%, mientras que en Perú y México es del 42%.

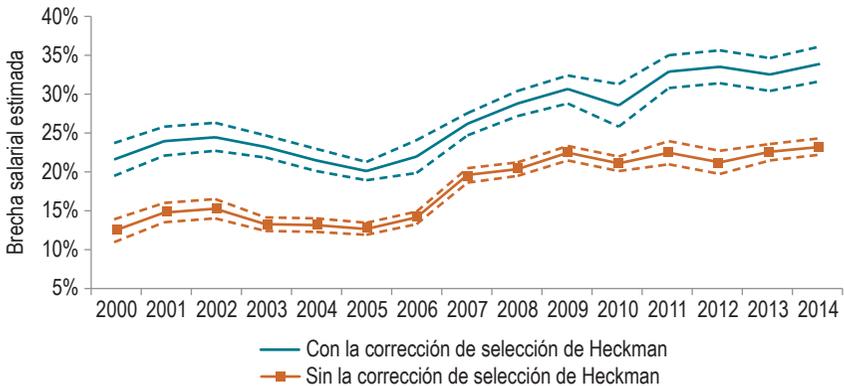
¿Los países de América Latina y el Caribe gastan más en salarios debido a nóminas más grandes de empleados, salarios más altos o ambos? No existe un "tamaño correcto" de la fuerza laboral de la función pública (OCDE, 2011b). El porcentaje del empleo público varía ampliamente según los países, lo cual refleja diferentes decisiones en relación con el alcance, el nivel y la prestación de servicios públicos. En 2015–16 el porcentaje de

Gráfico 3.6 Empleo público como porcentaje del empleo total y brecha salarial estimada entre el sector público y el privado

A. Empleo público como porcentaje del empleo total, 2015



B. Brecha salarial público-privada estimada, sin y con control por selección, 2000–14



Fuente: Panel A) Cálculos propios sobre la base de Hanushek y Woessmann (2015), OCDE (2017d) e ILOSTAT. Panel B): Cerda y Pessino (2018a), utilizando encuestas de hogares de Busso et al. (2017).

Nota: Panel A) Esta serie considera el promedio para los 17 países de América Latina y el Caribe, incluido un promedio del porcentaje del empleo público de 29 países de la OCDE del gráfico 3.1 de OCDE (2017d). Panel B) El parámetro de interés se estimó utilizando una ecuación Mincer con MCO e incluyendo la edad, la edad al cuadrado, años de educación, país y efectos por año. También estimé un ATE corregido por sesgo de selección con la corrección de Heckman. Las líneas punteadas muestran los intervalos de confianza a nivel de significancia del 95% para las ecuaciones estimadas.

la fuerza laboral empleada en el gobierno general era de un promedio del 12,7% en América Latina y el Caribe, cifra inferior al 17,4% del empleo público en la OCDE (gráfico 3.6A). Desde luego, estos promedios varían en ambas regiones: en la OCDE el empleo público oscila desde el 5,9% en Japón y el 15,3% en Estados Unidos hasta casi el 30% en Suecia, Noruega y Dinamarca. En América Latina, fluctúa entre el 4% en Colombia y el 10% en Paraguay, México y Chile, hasta más del 20% en Argentina, Trinidad y

Tobago y Barbados.¹² Hay una relación positiva (débil) entre el porcentaje de empleo público en el empleo total y el nivel de desarrollo.¹³ Sin embargo, los gobiernos subnacionales tienen niveles más altos de empleo público que los gobiernos centrales, sobre todo en los países federales: en la OCDE el porcentaje asciende al 57,7% mientras que en Brasil es del 88%, en Argentina del 84%, en México del 65% y en Costa Rica del 37%. Aunque el alto gasto subnacional en salarios se podría explicar por la contratación de docentes y médicos a nivel subnacional en diversos países, también podría señalar un nivel de gobernanza y de rendición de cuentas menor en la sobrecontratación e incluso en la contratación de trabajadores fantasma. También puede reflejar la falta de incentivos y de capacidad para invertir en gasto productivo.¹⁴

Si bien el empleo público no es uniformemente más alto en América Latina y el Caribe que en la OCDE, aun cuando se controla por el desarrollo, gran parte del gasto salarial más elevado en los países de América Latina y el Caribe se puede atribuir a una alta prima salarial pública, es decir, los salarios promedio de los trabajadores del sector público son más elevados que los del sector privado. Las primas salariales del sector público pueden deberse a diversos motivos: i) las habilidades (como la educación y la experiencia) pueden ser diferentes en ambos sectores, ii) el poder monopólico del gobierno o la focalización en la maximización del voto puede explicar un proceso de fijación de salarios no competitivos (Reder, 1975),¹⁵ iii) una mayor densidad sindical en el sector público puede generar un mayor poder de negociación de los trabajadores (Comisión Europea, 2014a), y iv) los períodos electorales pueden aumentar las primas salariales (FMI, 2016).

Dado que la prima o brecha del salario público podría deberse a niveles más altos de habilidades en el sector público, los salarios entre los sectores público y privado se comparan controlando por diferencias observables en productividad y habilidades. Para los mismos niveles de capital humano,

¹² Sin embargo, algunos países de la región todavía son culpables de un exceso de contratación. Un estudio reciente realizado en Centroamérica muestra que entre 2007 y 2013 el personal administrativo por docente y por profesional del sector salud aumentó de manera irracional en la mayoría de los países, lo cual suscita preguntas acerca de la eficiencia de la ampliación del sector público para mejorar la prestación de servicios públicos muy necesarios (Dumas y Lafuente, 2016).

¹³ Un aumento del 25% en el PIB per cápita en la muestra de América Latina-OCDE se asocia con un incremento de 1 punto porcentual en el empleo público. En América Latina y el Caribe se asocia con un aumento de 2 puntos porcentuales en el empleo público.

¹⁴ En una sección posterior de este capítulo se aborda este tema.

¹⁵ Para un conjunto de países de la OCDE, un estudio reciente encontró que la apertura al comercio internacional y las mejoras en la calidad institucional de los gobiernos se asocian con disminuciones de la brecha salarial entre el sector público y el privado (Campos et al., 2017).

los salarios en el sector público en 2014 eran, en promedio, un 25% más altos que en el sector privado. Controlando por sesgos de selección con un modelo de regresión de tratamiento endógeno, la prima salarial promedio aumenta hasta un 34% (Cerde y Pessino, 2018a).¹⁶ La prima salarial a favor de los empleados del sector público en América Latina y el Caribe es una de las más altas del mundo (FMI, 2016). Además, esta prima aumentó a lo largo de los últimos 15 años, quizás alimentada por el auge de las materias primas de 2003-09 (gráfico 3.6B).

Es interesante señalar que la mayoría de los estudios reveló resultados heterogéneos relacionados con el aumento en el diferencial de salarios a favor de los trabajadores públicos: mientras que la brecha salarial supera los 20 puntos porcentuales para los empleados con menos de 13 años de estudios, cae bruscamente en el caso de aquellos que tienen más de 13 años de estudios.¹⁷ Puede que los trabajadores calificados *paguen* en un sentido figurado en algunos países para trabajar en el sector público, o puede que los sindicatos fuertes en el sector público protejan los salarios de los menos calificados. Además de salarios más altos, los empleados del sector público suelen disfrutar de numerosos beneficios no salariales, como la atención sanitaria y los planes jubilatorios, así como de una mayor seguridad en el empleo, lo que implica que el diferencial en el conjunto del paquete de compensaciones puede exceder los simples ingresos salariales.

El factor que influye en la eficiencia en la mayoría de los países es la brecha salarial del sector público, sobre todo para los trabajadores menos calificados, aun cuando se controle por la productividad. Estas estimaciones no tienen en cuenta el número de trabajadores, lo cual es un problema en algunos países a nivel nacional o subnacional.

En un escenario moderado,¹⁸ la ineficiencia del total del gasto salarial representa en promedio 1,2 puntos porcentuales del PIB (un 14% del gasto

¹⁶ La prima salarial promedio del 25% que se registra en Cerde y Pessino (2018a) varía ampliamente según los países (del 5% en República Dominicana a más del 60% en Colombia y Ecuador). Los resultados son similares a los de Gasparini et al. (2015), que observaron una prima salarial promedio de los trabajadores manuales *formales* del 22% en 2012 (desde un 5% en Venezuela hasta un 41% en El Salvador). Anteriormente, Mizala, Romaguera y Gallegos (2011) habían estimado una brecha salarial para siete países de América Latina de aproximadamente un 22%.

¹⁷ Véase Gasparini et al. (2015). Gallegos et al. (2011) también observaron que los trabajadores del sector público en América Latina y el Caribe están mejor pagados que los de sector privado y que la prima salarial del sector público es negativa para la mayoría de los trabajadores calificados y positiva para los menos calificados.

¹⁸ La prima promedio para cada país observada en los últimos estudios se aplica al porcentaje de trabajadores de baja calificación y el cambio en el gasto salarial total se equipara al cambio en la remuneración, suponiendo que el empleo se mantiene constante.

salarial o cerca de US\$52.000 millones).¹⁹ Los países que más malgastan son aquellos con las primas salariales más altas y una menor proporción de trabajadores no calificados: El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Ecuador (más del 20%), y Colombia y Costa Rica (más del 15%).²⁰ Utilizando una metodología diferente, se observó que la pérdida por ineficiencia en el gasto salarial en los sectores de educación y salud equivalía a aproximadamente el 0,9% del PIB, lo cual es consistente con la pérdida del 1,2% al 3,1% del gasto salarial total estimado aquí (Cavallo y Serebrisky, 2016).

Transferencias focalizadas: ¿más filtraciones?

Cerca del 29,4% del gasto público en promedio en América Latina y el Caribe abarca transferencias, incluidos los programas sociales (las transferencias monetarias condicionadas [TMC] y las pensiones no contributivas [PNC]), los subsidios a las empresas (sobre todo los subsidios a la energía) y las pensiones contributivas (gráfico 3.2). Esto equivale a aproximadamente US\$700.000 millones, es decir, la partida de gasto más voluminosa.

Los errores, el fraude o la corrupción reducen la eficiencia económica de estas intervenciones disminuyendo la cantidad de dinero destinada a los beneficiarios focalizados. Un estudio de referencia internacional estima que el alcance del fraude y de los errores en los sistemas de protección social abarca entre el 2% y el 5% del total del gasto público en estas transferencias. Estos son más habituales en los programas de protección social de los países menos desarrollados que en los países de la OCDE debido a la limitada capacidad administrativa y a la ausencia de estrategias adecuadas de monitoreo y basadas en la evidencia para luchar contra el problema (van Stolk y Tesliuc, 2010).

El error en la focalización implica la parte de los fondos de un programa de protección social que no llega a los pobres o beneficiarios que no son pobres. El alcance de este error señala si el programa logra su objetivo (de alivio de la pobreza) o no. Este error puede deberse al diseño del programa (como cuando, por motivos administrativos, el programa utiliza indicadores aproximados imperfectos de la pobreza para identificar a los beneficiarios pobres) o a la implementación del mismo (como cuando las decisiones de elegibilidad divergen de las reglas del programa). A su vez,

¹⁹ En el otro extremo, la incorporación de diferenciales en características no observables como la ética laboral y el esfuerzo, y aplicando el cambio al conjunto de la nómina salarial, el malgasto aumentaría a aproximadamente el 3,1% del PIB (US\$140.000 millones).

²⁰ Los sindicatos docentes tienen un poder considerable en la mayoría de los países, en virtud ya sea de la densidad de los propios sindicatos, de su poder monopolístico o de la conducta disruptiva en que incurrir (Bruns y Luque, 2015).

los errores de implementación se deben al error, al fraude o a la corrupción. En aquellos programas de protección social cuyos principales objetivos no son el alivio directo y focalizado de la pobreza (por ejemplo, las pensiones, el seguro de desempleo u otros programas de seguro social), los errores de focalización son menos relevantes y se considerarán en el contexto de la ineficiencia asignativa, sobre todo en el caso del gasto en jubilaciones, que representa cerca del 30% del total del gasto social en promedio y más del 40% en varios países.

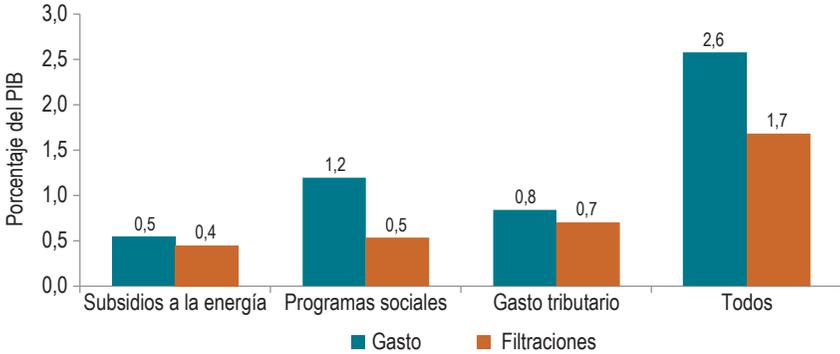
Un instrumento clave para reducir las ineficiencias es la focalización adecuada de las transferencias. Normalmente, estas se centran en un grupo concreto de ingresos bajos. Sin embargo, en la práctica muchos beneficiarios de estos subsidios no son pobres. El beneficio de un subsidio en un hogar de ingresos altos se considera una filtración y una ineficiencia porque las personas que no pertenecen al grupo focalizado se benefician del subsidio. Piénsese en una exención del valor añadido en los alimentos, también denominado gasto tributario. A pesar de que su objetivo consiste en hacer más asequibles los alimentos para los pobres, también beneficia a los hogares de altos ingresos y, por lo tanto, constituye una ineficiencia.

Los subsidios a la energía: echando gasolina a la ineficiencia. Hacia 2015 alrededor del 61% del total de los subsidios de la región eran subsidios a la energía. De acuerdo con FIEL (2015, 2017), Izquierdo, Loo-Kung y Navajas (2013), y Cavallo y Serebrisky (2016), en 2013 estos estaban distribuidos de manera desigual en una muestra de 18 países de América Latina y el Caribe, con un gasto promedio en los subsidios a la energía del 0,85% del PIB. Algunos países redujeron estos subsidios cuando los precios de la energía disminuyeron después de la recesión global, sobre todo luego de 2014. Hacia 2015 el gasto promedio en subsidios a la energía bajó al 0,54% del PIB (el gasto en Bolivia, Honduras, El Salvador, México y Nicaragua cayó considerablemente, y en la mayoría de los casos convirtió los subsidios no focalizados en una tarifa social). Argentina fue uno de los pocos países que siguió aumentando los subsidios hasta 2016, cuando el gobierno permitió que las tarifas comenzaran a subir. El gráfico 3.7B muestra el gasto público promedio y las filtraciones a los no pobres en cada uno de los 18 países considerados de América Latina y el Caribe.²¹ A pesar de que hay grandes variaciones entre países, en promedio, más de cuatro quintas partes de estos subsidios a la energía se filtran a hogares que no son pobres. La magnitud de esta ineficiencia y, por lo tanto, el margen para mejorar, es enorme.

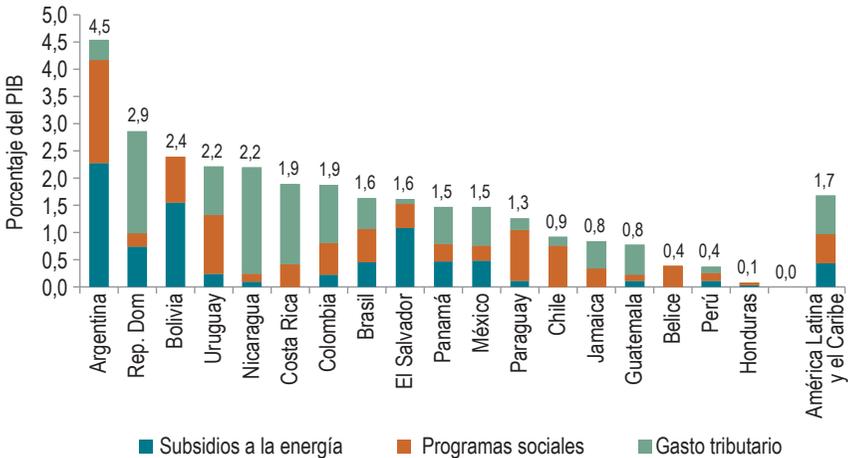
²¹ No hay datos disponibles para Venezuela, que es el mayor productor de energía de la región y ofrece grandes subsidios al consumo doméstico de gasolina.

Gráfico 3.7 Gasto focalizado y filtraciones (programas sociales, energía y gasto tributario), 2015

A. Gasto promedio y filtraciones en América Latina y el Caribe



B. Filtraciones en los gastos focalizados



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo et al. (2013) y FIEL (2015,2017).

Programas sociales. Los dos principales gastos de los programas sociales son las TMC y PNC.²² Aunque en promedio los programas sociales en la muestra de 18 países representaban aproximadamente el 1,2% del PIB en 2015, no todo el gasto en programas sociales ha sido focalizado de manera adecuada en los pobres. Las filtraciones tienden a ser menores en los países de Centroamérica, con un promedio del 0,27% del PIB, y mucho mayores en los países de América del Sur, con un promedio de 0,86% del

²² Véase el capítulo 4 sobre el impacto del gasto público en la equidad para una descripción completa de estos programas, su gran aumento en las últimas décadas y su impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

PIB. La característica llamativa de los gastos en programas sociales es la magnitud del porcentaje de las filtraciones en los gastos totales: un promedio del 45% para la región. Sin embargo, las filtraciones son superiores en el caso de las transferencias menos focalizadas, como los gastos tributarios y los subsidios a la energía.

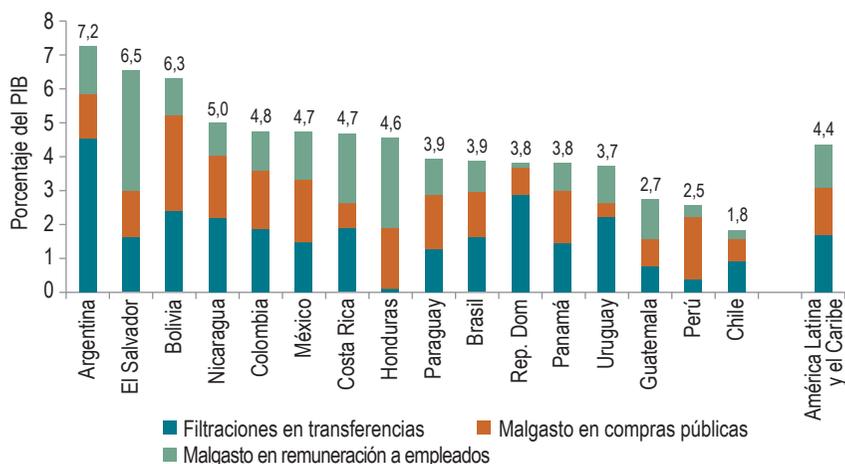
Gastos tributarios. En lugar de transferir recursos directamente a los hogares que lo necesitan a través de un gasto presupuestario, los gobiernos a menudo transfieren recursos de forma indirecta a través de exenciones tributarias. Normalmente, los alimentos básicos, los medicamentos y los alquileres están exentos de impuestos al consumo. Esta política es una de las más propensas a las filtraciones, dado que las personas más acomodadas gastan más (y, por lo tanto, se benefician más) que los pobres. La mayoría de los países de la región ofrece ya sea reducciones del impuesto al valor agregado (IVA) o exenciones en los alimentos, medicamentos y alquileres, independientemente del ingreso. Las encuestas de hogares y los estudios sobre gastos tributarios en la región se utilizan para estimar cuánto consumen los que no son pobres en bienes exentos de impuestos. Esta información permite calcular la filtración en los gastos tributarios. En promedio, el total de los gastos tributarios representa el 2,1% del PIB, del cual 0,84 puntos porcentuales corresponden a los alimentos, los medicamentos y los alquileres (gráfico 3.7A). Casi cuatro quintas partes del gasto tributario en estas partidas benefician a los hogares no pobres (cifra equivalente al 0,7% del PIB). En total, los gastos tributarios constituyen la partida más ineficiente en la agenda de los subsidios. En el ámbito focalizado de las transferencias, incluidos los subsidios a la energía, los programas sociales y los gastos tributarios, la pérdida de eficiencia total y, por lo tanto, los ahorros podrían sumar hasta el 1,7% del PIB.

La suma del todo: ineficiencias técnicas en adquisiciones, salarios y subsidios

El gasto inteligente puede generar grandes dividendos. América Latina y el Caribe pierde miles de millones de dólares por año en el gasto que se podría cambiar a otros gastos más rentables o sencillamente utilizarse para disminuir la deuda. Los responsables de las políticas públicas que se proponen contener el gasto y los déficits presupuestarios deberían comenzar por disminuir este gasto, el menos justificable, a la vez que abordan los gastos crecientes del envejecimiento a largo plazo.

En una estimación moderada de las ineficiencias en adquisiciones, en el gasto en nómina salarial y en transferencias focalizadas, el monto

Gráfico 3.8 Estimaciones de la ineficiencia técnica: transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados



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

promedio total del malgasto en la región asciende a cerca del 4,4% del PIB y representa, en promedio, alrededor del 16% del gasto público (gráfico 3.8).²³ Sin embargo, las estimaciones varían ampliamente según los países, y van de las ineficiencias potenciales de más del 7% del PIB en Argentina a un mínimo del 1,8% del PIB en Chile. La estimación promedio del 4,4% del PIB es mayor que el gasto corriente promedio en salud (4,1%) y casi tan grande como el gasto promedio en educación (4,8%) en la región. Con un total de US\$220.000 millones, las ineficiencias regionales superan el PIB total de Perú (US\$190.000 millones) y casi equivalen al total del PIB de Chile (US\$250.000 millones). Corregir estas ineficiencias sería más que suficiente para eliminar la brecha de la extrema pobreza e incluso para disminuir la pobreza moderada en numerosos países (véase el capítulo 4). O bien los ahorros se podrían utilizar para construir 1.225 hospitales con 200 camas (unos 47 hospitales más al año en cada uno de los 26 países).

²³ Estas estimaciones representan un primer intento en el ejercicio sumamente difícil de capturar ineficiencias en sectores que, a pesar de que comparten algunas tendencias, son bastante diferentes según los países y demandan un diagnóstico detallado de país que vaya más allá del alcance de este estudio y de las restricciones de la disponibilidad de datos. Sin embargo, estas advertencias no quitan relevancia al análisis. Hasta la fecha, no hay un análisis comparativo de las ineficiencias potenciales en todos los insumos utilizados por el gobierno.

Ineficiencia asignativa: cuando las cosas equivocadas se hacen bien

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

Uno de los objetivos básicos en economía es canalizar los recursos hacia su uso más productivo. En la medida de lo posible, el gobierno, que maneja entre el 13% y el 47% del PIB, debería al menos llevar a cabo un análisis de costo-beneficio y estimaciones de tasa de retorno de todos los grandes componentes del gasto. Así, tendría que priorizar los componentes del gasto; si la tasa de retorno de un sector es más alta, su gasto debería aumentar. El Premio Nobel de Economía James J. Heckman declaró en una carta al Congreso: “La responsabilidad fiscal no consiste sencillamente en reducir el gasto. La responsabilidad fiscal consiste en estudiar los costos y los retornos e invertir los recursos donde los retornos sean los más altos con el menor riesgo. La pregunta no es dónde recortar si no dónde invertir, y en qué invertir”.

Hacer las cosas equivocadas correctamente genera costos de ineficiencia asignativa y los responsables de las políticas públicas se enfrentan a algunas disyuntivas cruciales cuando asignan el gasto por función, entre las que se destacan las siguientes: 1) asignar el gasto a las personas de edad avanzada y no a los jóvenes; 2) asignar el gasto entre capital físico, capital humano y transferencias; 3) asignar el gasto para maximizar la formación de habilidades en la región, y 4) asignar el gasto entre los gobiernos centrales y subnacionales.

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

La buena noticia es que las personas en América Latina y el Caribe viven más y de manera más saludable. Los avances en materia de salud y esperanza de vida en la región son un logro importantísimo. La mala noticia es que una población que vive más tiempo y envejece plantea dificultades fiscales a largo plazo y, a diferencia de Europa, América Latina y el Caribe está envejeciendo antes de que su ingreso aumente lo suficiente. Actualmente, numerosos países de la región gastan mucho en jubilaciones y prestaciones de salud, aunque sus poblaciones son todavía relativamente

jóvenes. Esta carga fiscal se incrementará aún más en las próximas décadas, a medida que el número de personas de edad avanzada crezca mucho más rápidamente de lo que aumentó en Europa.

La reducción mundial de las tasas de nacimientos y una mayor esperanza de vida (o tasas de mortalidad más bajas) se conoce como transición demográfica. En América Latina y el Caribe el porcentaje de población de más de 65 años aumentó bruscamente de alrededor del 3,5% en 1950 a un 7,6% en 2015, y llegará al 19,4% en 2050 (gráfico 3.9A). De hecho, el número de personas mayores de 65 años se triplicará en la región en los próximos 35 años, de 48 millones a 150 millones. Dada la actual edad jubilatoria, habrá más individuos que tendrán que ser mantenidos por un período de tiempo más largo por un menor número de personas (si no se produce un cambio en la fuerza laboral de las personas mayores). En Europa la población que tiene más de 65 años tardó 65 años en triplicarse, entre 1950 y 2015, lo cual dio más tiempo para acomodar a la generación mayor (gráfico 3.9 B).

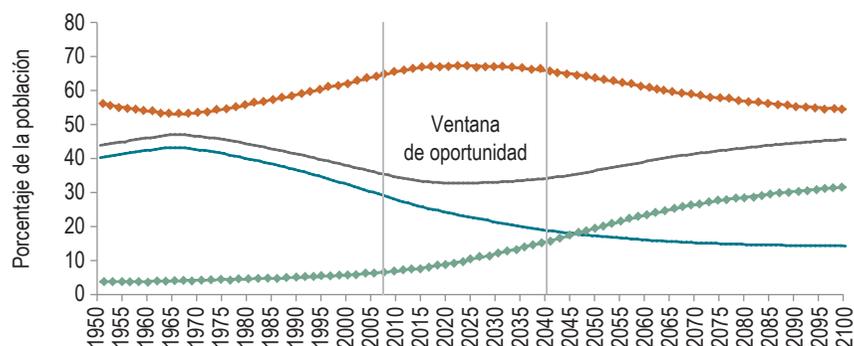
De hecho, a medida que la población vive la transición de tasas de fertilidad y mortalidad altas a bajas, un país puede disfrutar del “dividendo demográfico” (Mason y Lee, 2006), es decir, los resultados de un crecimiento temporal y proporcionalmente mayor de la población en edad de trabajar en relación con la población económicamente dependiente.²⁴ A medida que disminuyen los niveles de fertilidad, la tasa de dependencia inicialmente desciende, porque la proporción de niños disminuye, mientras que la proporción de la población en edad de trabajar aumenta y la cohorte más vieja todavía es pequeña. Esta ventana de oportunidad para América Latina y el Caribe es mucho más reducida que en Europa; habiendo comenzado aproximadamente en 2005, durará unos 30 años, hasta 2035–40 (Gráfico 3.9 A). La ventana de oportunidad en Europa fue más prolongada, desde 1950 hasta 2000 (gráfico 3.9B).

¿La ventana de oportunidad es un activo o un pasivo? Esto dependerá en gran parte de cómo los gobiernos la utilicen en su provecho. Sin una gran reforma que induzca a las personas mayores a trabajar más tiempo, al aumento del capital humano o al incremento inaceptable de las tasas tributarias, los programas jubilatorios entrarán en una dinámica de déficit creciente o pagarán una pensión mucho más reducida. Antes

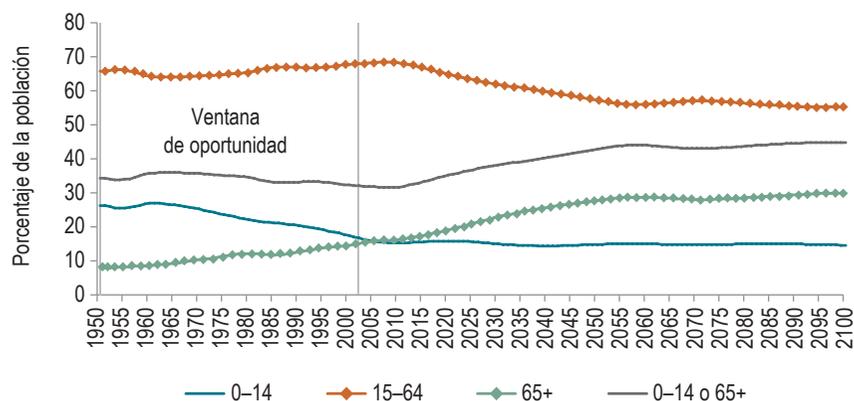
²⁴ La definición exacta puede variar. Naciones Unidas define la ventana demográfica para el dividendo como abierta cuando el porcentaje de población de entre 0 y 14 años se sitúa por debajo del 30% y el porcentaje de la población mayor de 65 años todavía se encuentra por debajo del 15%. Esto coincide en gran parte con el período en que disminuye la tasa total de dependencia.

Gráfico 3.9 Evolución de la distribución de la población por grupos de edad y ventana de oportunidad, 1950–2100

A. América Latina y el Caribe



B. Europa



Fuente: Cálculos propios basados en un escenario de proyección medio de Naciones Unidas (2017).
 Nota: La ventana demográfica está abierta cuando la proporción de la población de entre 0 y 14 años es inferior al 30% y la proporción de la población mayor de 65 años todavía es inferior al 15% (definido por las Naciones Unidas).

de que termine la tendencia decreciente, la región podría explotar esta ventaja aumentando las habilidades y la productividad de la fuerza laboral, de modo de aliviar así la carga de las personas dependientes para los trabajadores.

El gasto en jubilaciones siguió aumentando hasta llegar al 4,4% del PIB en 20 países de América Latina y el Caribe. Dada la población más joven de la región, no es sorprendente que esta cifra sea inferior al promedio del 9% de la UE. Sin embargo, incluso con menos personas de edad avanzada, Brasil, Argentina y Uruguay gastan más que el promedio de la OCDE (gráfico 3.10A). Las diferencias en el actual gasto en jubilaciones públicas en

diferentes países reflejan principalmente diferencias en las tasas de dependencia de la población, la generosidad de los beneficios y las tasas de cobertura. Las economías europeas tienen tasas de reemplazo²⁵ de entre el 40% y el 60%, una cobertura casi universal, y tasas de dependencia de la vejez de más del 20%. Las tasas de reemplazo en América Latina y el Caribe en los sistemas de beneficios definidos (BD) superan el 60% y, en algunos países, ascienden a casi el 100% (Berstein et al., 2017); la cobertura de los sistemas de BD es inferior al 50% y, por lo tanto, está compensada con más cobertura de las PNC, y la dependencia de la población²⁶ aumentará rápidamente del 11,5% en 2015 al 27,6% en 2065 (gráfico 3.10B).²⁷

En teoría, el sistema de pensiones contributivas cubre a las personas empleadas y a veces autoempleadas y se financia mediante las contribuciones sobre los ingresos del empleo. La mayoría de los países en América Latina y el Caribe (16) tienen sistemas de BD que pagan una jubilación en función del salario promedio de los salarios de los últimos 5 o 10 años. Cinco de los 26 países del BID (Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana) tienen un sistema de contribuciones definidas (CD) (en transición), de acuerdo con el cual cada trabajador contribuye a su jubilación a través de una cuenta individual y recibe lo que ha contribuido al final de su vida laboral. Otros cinco países (Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) tienen un sistema mixto BD y CD. Uno de los principales motivos para cambiar de un plan BD a un plan CD es que este último proporciona un vínculo claro y directo entre las contribuciones y los beneficios. Sin embargo, cambiar los sistemas no corrigió el defecto original de diseño. Las jubilaciones siguen estando asociadas con el estatus formal de los trabajadores. Por lo tanto, a pesar del cambio, los trabajadores informales siguen teniendo una cobertura baja.²⁸ Por otra parte, dado que ambos sistemas exigen contribuciones obligatorias sobre la nómina, el gobierno tiene obligaciones contingentes implícitas en caso de que el sistema privado no produzca una jubilación o no llegue al umbral de una jubilación mínima predefinida. De hecho, en la última década la mayoría de

²⁵ Las tasas de reemplazo son el porcentaje del ingreso de un trabajador antes de la jubilación que paga un programa de pensión al jubilarse; sirve para evaluar si el beneficio es adecuado para equilibrar el consumo entre la etapa de la vida activa y la pasiva.

²⁶ Personas de 65 años o más por cada 100 personas de entre 15 y 64 años.

²⁷ Por lo tanto, América Latina y el Caribe pasaría de tener 9 personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años o más a solo tener 2,7.

²⁸ Las contribuciones obligatorias sobre la nómina se mantuvieron altas y las condiciones para percibir una jubilación se volvieron más estrictas, sin dar incentivos a los empleados informales. Por lo tanto, las tasas de cobertura para estos sistemas y el sistema contributivo general en la región siguen siendo bajas.

contingentes implícitas en explícitas. Por lo tanto, los riesgos para la sostenibilidad financiera en los sistemas CD surgen a partir de la transición, la jubilación social y las jubilaciones mínimas garantizadas. Durante la transición, el problema consiste en financiar los beneficios para los trabajadores que ya se han jubilado o que se jubilarán pronto pero que pertenecen al antiguo sistema.³¹ En algunos países, los fondos de seguridad social han dado lugar a la idea de que se trata de un programa autosostenible que no plantea ninguna amenaza al panorama fiscal más amplio. Sin embargo, la realidad es que el gasto en seguridad social forma parte del gasto consolidado del gobierno, aunque a veces sea extrapresupuestario. Para medir la importancia de las futuras obligaciones de gasto para la vejez, se elaboran proyecciones a través de un modelo estilizado agregado que parte de una identidad contable. Los diferentes escenarios³² se basan en proyecciones demográficas de las Naciones Unidas, y metodologías de la Comisión Europea (2009) y del FMI (2011) para derivar las proyecciones de gasto (Pessino y Zentner, 2018). Para las jubilaciones BD, el escenario más simple es que el gasto en jubilaciones como porcentaje del PIB cambia solo con la tasa de dependencia por vejez y la tasa de empleo.³³ Se trata de estimaciones aproximadas que aquellas que utilizan un modelo actuarial más detallado en términos del ingreso y la historia de las contribuciones de las diferentes cohortes. Este modelo básico supone que todos los demás parámetros del sistema se mantienen constantes: la cobertura y la tasa de reemplazo no cambian. En la mayoría de los países, el gasto en jubilaciones

³¹ En algunos casos, la tasa de interés pagada sobre la deuda pública es inferior a la tasa de mercado, subsidiando al sector público a expensas de los ahorros para la jubilación de los trabajadores. Esto fue lo que ocurrió en El Salvador, que emprendió una reforma en 2017 y mejoró el retorno de los ahorros.

³² Estas proyecciones no predicen el evento más probable pero proporcionan una mejor información y, por lo tanto, un buen instrumento de planificación para evaluar las políticas actuales y los cambios.

³³ La identidad descompone el gasto en pensiones públicas como porcentaje del PIB (PE/PIB) en cuatro determinantes principales: el envejecimiento (medido por la tasa de dependencia por vejez); las tasas de elegibilidad (el número de jubilados como proporción de la población de 65 años y más); las tasas de reemplazo (la razón de las jubilaciones promedio en relación con los salarios promedio); y las tasas de participación en la fuerza laboral (véase FMI [2011] para más detalles):

$$\frac{PE}{GDP} = \underbrace{\frac{\text{population 65+}}{\text{population 15-64}}}_{\text{Old-Age Dependency Ratio}} * \underbrace{\frac{\text{pensioners}}{\text{population 65+}}}_{\text{Eligibility Ratio}} * \underbrace{\frac{\text{average pension}}{\text{average wage}}}_{\text{Replacement Rate}} * \underbrace{\frac{\text{population 15-64}}{\text{workers}}}_{\text{Inverse of Employment Ratio}}$$

$$\underbrace{\frac{\text{compensation}}{\text{GDP}}}_{\text{Compensation share}}$$

en el último año disponible incluye el principal sistema público, el sistema no contributivo y los sistemas más importantes de empleo público, y los sistemas estatales. La dificultad surge con la proyección de los sistemas CD. Si no hubiera obligaciones contingentes, con solo estimar el gasto de la transición de los jubilados que no están financiados sería suficiente. Sin embargo, con el pago potencial de las jubilaciones mínimas, el gobierno interviene y puede acabar cubriendo una parte de la jubilación de los futuros retirados.^{34,35}

En promedio, el gasto en jubilaciones bajo este escenario se incrementará dos veces y media entre 2015 y 2065.³⁶ Como se puede apreciar en el gráfico 3.11A, las jubilaciones proyectadas para 2065 presentan amplias variaciones: las jubilaciones de países con sistemas CD crecerán menos que las de los países con BD, pero seguirán aumentando. Los gastos futuros en el sistema BD de Brasil crecerán cuatro veces debido al alto gradiente de envejecimiento así como al hecho de que la mayoría de las personas se jubila antes de los 60 o de los 65 años y recibe al menos el salario mínimo como jubilado.³⁷

El gasto en salud también está creciendo mucho más rápido que en las economías en general. Hacia 2015 el gasto promedio en América Latina era del 4% del PIB (gráfico 3.11B). La región está recién empezando la transición demográfica y no ha encontrado una combinación eficiente para el sistema de salud.³⁸ La literatura ha identificado a la vez factores de envejecimiento y no demográficos como el ingreso, los avances tecnológicos, la productividad y las políticas de salud (lo que se denomina crecimiento excesivo de los costos o CEC) como los factores clave que subyacen a las

³⁴ Dado que esta probabilidad aumenta para los trabajadores de salarios bajos, una hipótesis aproximada es que en los países con jubilaciones mínimas, la mitad del actual gasto en jubilaciones no desaparecerá sino que crecerá de la misma manera que los sistemas BD. De los países sin garantías (por ejemplo, Uruguay), la hipótesis es que el 25% del gasto actual estará destinado a pagar jubilaciones mínimas (implícitas). Se está construyendo un modelo probabilístico para capturar mejor estas contingencias.

³⁵ La tasa de reemplazo real para un trabajador promedio en un sistema BD es del 43% del salario promedio, número muy superior al estimado en un sistema de capitalización pura (29%) sin jubilaciones mínimas (Berstein et al., 2018).

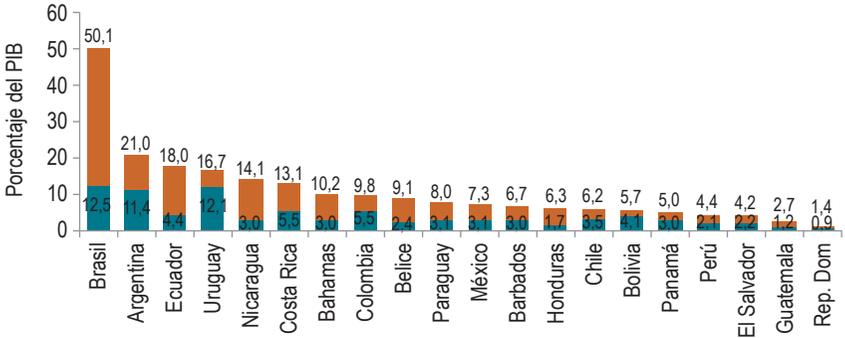
³⁶ Es menos que el triple de la tasa de dependencia de la población debido sobre todo a tres factores: 1) el aumento de la participación de la fuerza laboral de cohortes de mayor edad, 2) el menor incremento del gasto en jubilaciones a medida que acaba la transición de los sistemas BD a CD, y 3) los límites fijados por algunos países para la indexación de las jubilaciones como máximo al nivel de la inflación.

³⁷ Otros estudios recientes proyectan jubilaciones para un subconjunto de países (Acosta Ormaechea, Espinosa-Vega y Wachs, 2017) y para la salud (Glassman y Zoloa, 2014).

³⁸ Véase el capítulo 8 y Pessino, Pinto et al. (2018).

Gráfico 3.11 Proyecciones del gasto en jubilaciones y salud, 2015–65

A. Gasto en jubilaciones



B. Gasto en salud



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Pessino y Zentner (2018) y Panadeiros y Pessino (2018).

Nota: Panel A) La proyección de las jubilaciones supone que: a) los sistemas DB están agregados con los sistemas no contributivos y el gasto público en los sistemas DC se asume que crece en parte como los sistemas DB dependiendo de la existencia de jubilaciones mínimas o un sistema mixto; b) la tasa de dependencia de la vejez se modificó según la población y la inversa de las proyecciones de la razón de empleo; y c) en el caso de una reforma reciente en la indexación de las jubilaciones, se introduce un cambio en la tasa de reemplazo. Todos los demás componentes de la fórmula se mantienen constantes. Panel B) La proyección de salud corresponde al Escenario IV en Panadeiros y Pessino (2018) y supone que el gasto aumenta debido al envejecimiento y porque hay un incremento excesivo del costo; definido como el exceso de crecimiento en el gasto en salud en relación con el PIB atribuible al efecto combinado de factores no demográficos.

tasas crecientes de gasto en salud/PIB. Actualmente, casi no existe un análisis actuarial del gasto en salud. La proyección del gasto en salud que aquí se presenta se basa en proyecciones demográficas de Naciones Unidas y costos relativos promedio de la atención sanitaria por edad³⁹ para demostrar que el gasto en salud a largo plazo en la región podría aumentar

³⁹ Véanse las Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT), un sistema para definir las cuentas nacionales oficiales con patrones demográficos por edad.

significativamente a lo largo de las próximas cinco décadas.⁴⁰ Esto supone que los factores demográficos no serán el único disparador importante de los futuros gastos en salud, ya que los factores no demográficos desempeñarán un rol crítico a largo plazo. En promedio, el gasto en salud se duplicará en los próximos 50 años, el 27% debido a factores demográficos y el resto al crecimiento excesivo de los costos. Los países que aumenten proporcionalmente más lo harán porque están envejeciendo más rápidamente o porque los gastos de salud, sobre todo para las personas en edad avanzada, tienden a crecer más rápido que el PIB.

Sin reformas, se prevé que el gasto público en el envejecimiento en la región (jubilaciones, salud y educación) suba del 16% al 27,6% del PIB entre 2015 y 2065.⁴¹ Se prevé que el gasto en jubilaciones será el que más contribuya al aumento del gasto relacionado con la edad, con un incremento de 8 puntos porcentuales. Se prevé que el gasto público en salud suba en 5,2 puntos porcentuales hacia 2065, mientras se prevé que el gasto en educación disminuirá 1,6 puntos porcentuales dado que los gastos por alumno se mantienen fijos al nivel de 2015⁴² (gráfico 3.12A). Suponiendo que el gasto público total permanece constante como porcentaje del PIB, el monto que queda para otros componentes del gasto debería disminuir de casi 15 puntos porcentuales del PIB a solo 3,2 puntos porcentuales para distribuirse entre infraestructura, capital humano, funcionamiento del Estado y programas de protección social, por nombrar unos pocos. El déficit del sistema aumentará con las contribuciones actuales y llegará a niveles sin precedentes (Pessino y Panadeiros, 2018). La ventana de oportunidad para mejorar la calidad del capital físico y humano se perderá totalmente a menos que la inversión se fortalezca hoy, y que las políticas se apliquen lo más pronto posible para acomodar el envejecimiento.

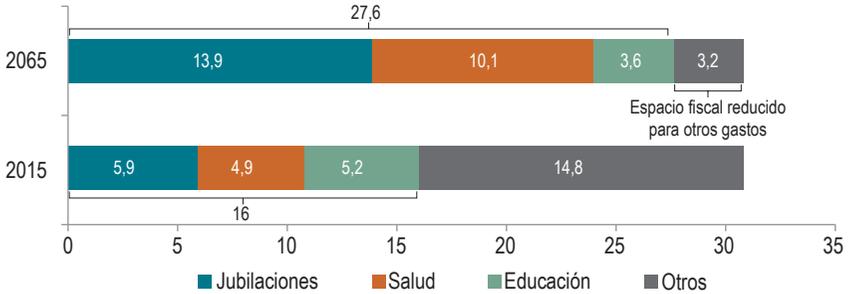
⁴⁰ Véase Panadeiros y Pessino (2018) para el conjunto de la metodología y escenarios alternativos. Una incertidumbre considerable rodea las proyecciones de atención sanitaria, no solo en cuanto a riesgos asociados con factores demográficos y no demográficos sino también a propósito de cómo cambiará el estatus de salud a medida que aumente la esperanza de vida.

⁴¹ La UE incrementará el gasto total en envejecimiento hasta el 26,7% del PIB hacia 2070, cifra similar al aumento previsto en América Latina y el Caribe hacia 2065. Esto es esperable si bien se han introducido reformas jubilatorias en toda Europa en años recientes (Comisión Europea, 2018a).

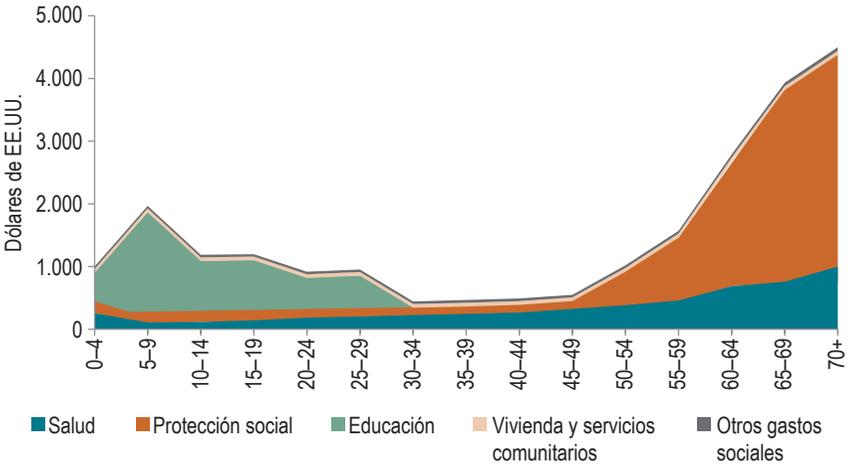
⁴² Los cambios en el gasto en educación se pueden desglosar en tres elementos: cambios demográficos, gasto por alumno y tasa de matriculación. El escenario básico ilustra el impacto puro de los cambios demográficos (la disminución progresiva del porcentaje de las cohortes jóvenes) en el gasto público en educación, suponiendo una razón fija maestro/alumnos y una tasa de matriculación constante.

Gráfico 3.12 Composición del gasto total y gasto per cápita por edad

A. Composición del gasto en 2015 y proyecciones para 2065



B. Gasto público percápita por grupo de edad en dólares de EE.UU., 2015–16



Fuente: Panel A) Cálculos propios basados en el gráfico 3.11 y proyecciones de educación (ver texto). Panel B) Cálculos propios a partir de la base de datos sobre gasto público de BID-FMM, y NTA, Cuentas Nacionales de Transferencias.

Notas: Panel A) Véanse las notas del gráfico 3.11A para las proyecciones de jubilaciones y del gráfico 3.11B para las proyecciones de salud. El gasto promedio comprende 10 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú y Uruguay). Panel B) El gasto en salud, educación y protección social se atribuye a diferentes grupos de edad según los datos de las Cuentas Nacionales de Transferencias, el porcentaje del gasto en educación por nivel de educación y en protección social imputando las jubilaciones de los grupos de personas más antiguos, seguro de desempleo para las personas trabajadoras y programas de transferencias monetarias condicionadas para los niños. El gasto resultante por categorías se divide por la población de cada grupo. Hay 15 países incluidos en el promedio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Es necesario analizar todos los derechos jubilatorios que los países de América Latina y el Caribe se han comprometido a pagar implícita o explícitamente. Puede que estén o no estén en el presupuesto a corto o mediano plazo, pero se trata de compromisos que los países deberían

tener en cuenta cuando planifican futuros gastos e impuestos.⁴³ Además, es importante proyectar un gasto relacionado con el envejecimiento de manera regular y ajustar el resto del gasto a esta realidad.

¿Cuál es el resultado de gastar en las personas de edad avanzada en lugar de gastar en otras necesidades, como la seguridad pública o los programas para la infancia? ¿Cuánto se gasta actualmente en la generación más joven en comparación con la más anciana? Los gobiernos deben elegir entre prioridades concurrentes dentro de un proceso presupuestario más ecuánime. Los niños son los principales beneficiarios de los servicios educativos mientras que las personas de edad avanzada son los principales beneficiarios de los servicios jubilatorios y de salud. ¿Cómo se debería asignar el gasto per cápita entre los dos grupos? La decisión de cómo asignar recursos que podrían salvar vidas entre los jóvenes y los ancianos tiene que ver tanto con la equidad como con la eficiencia. Los gobiernos de América Latina y el Caribe gastan un promedio de US\$4.000 per cápita en las personas mayores de 65 años, cerca de US\$500 per cápita en quienes tienen entre 30 y 49 años, US\$1.000 per cápita en los jóvenes de entre 10 y 25 años, y US\$1.500 desde el nacimiento hasta los 10 años. Es decir, gastan unas cuatro veces más en las personas de edad avanzada que en los más jóvenes (gráfico 3.12B). El actual sistema de gasto público es injusto para las generaciones más jóvenes: el tamaño grande y creciente de los beneficios de salud y de jubilación no financiados requerirá que los niños de hoy se enfrenten a una pesada carga tributaria cuando crezcan y sean adultos en edad de trabajar. Para beneficio de las cohortes más jóvenes, las prestaciones de los mayores en la vejez deberían pagar su parte de impuestos antes de transferir la carga a la próxima generación. Si bien la equidad se ve sin duda afectada por la asignación de fondos públicos a diferentes grupos de edad⁴⁴ y en diferentes

⁴³ En América Latina y el Caribe hay una tendencia a que una parte del gasto consolidado sea extrapresupuestario y, además de las jubilaciones y la salud, esto incluye gastos en las asociaciones público-privadas (APP), las empresas públicas no contabilizadas en el presupuesto, etc. Las implicaciones para las políticas y las mejores prácticas en algunas de estas obligaciones contingentes y gastos extrapresupuestarios se analizan en el capítulo 9.

⁴⁴ Por ejemplo, en Brasil las jubilaciones desempeñaron un rol clave (aunque ineficiente) en la lucha contra la pobreza en la vejez y han tenido éxito para reducirla muy por debajo del promedio del conjunto de la población. Actualmente, todos los beneficiarios de jubilaciones reciben al menos el salario mínimo, que es casi 10 veces superior a la línea de la pobreza extrema. Por lo tanto, los futuros aumentos reales en el nivel de la jubilación mínima no tendrán casi ningún impacto en la pobreza mientras que, al mismo tiempo, la pobreza se sitúa significativamente por encima del promedio entre los niños y los jóvenes (Barros et al., 2010). Consideraciones similares son válidas en el caso de Argentina (Lustig y Pessino, 2014).

generaciones, la eficiencia también se ve muy afectada. Una menor acumulación de capital humano entre las familias desfavorecidas genera pérdidas en las tasas sociales de retorno de las inversiones en la primera infancia y tiene un impacto en el crecimiento.

El gasto en capital físico, capital humano y transferencias

En los últimos 60 años, el crecimiento en América Latina y el Caribe ha sido bajo en comparación con gran parte del resto del mundo. La mayoría de los países de la región no llegó a converger con la categoría prevista de “país de ingresos altos”. En 1960 se anticipaba que la región emprendería un crecimiento económico importante. Tanto los logros escolares como los ingresos eran muy superiores a los de Asia del Este. Sin embargo, hacia el año 2000 el crecimiento y el ingreso per cápita en Asia del Este pasaron a ubicarse muy por delante de América Latina. El motivo de este resultado decepcionante parece residir en la baja calidad de su capital humano y físico y en la productividad total de los factores (PTF) o “eficiencia”. La hipótesis es que el gasto público ineficiente en la región no contribuyó a la convergencia. En esta sección se llega a la conclusión de que la política fiscal podría contribuir a reducir la persistente brecha del ingreso: i) mejorando la cantidad, pero sobre todo la calidad de la acumulación de factores en la acumulación particular de habilidades; ii) aumentando la eficiencia asignativa del gasto público; iii) eliminando las distorsiones que provocan la mala asignación de recursos y centrándose más en cerrar la brecha de la eficiencia; y iv) evitando un gasto total demasiado grande, sobre todo si un país sufre de una mala gobernanza.

Tanto el capital físico como el capital humano son fundamentales para el crecimiento, y la asignación del gasto público a cada uno de ellos debería basarse en las tasas de retorno y en su contribución al crecimiento. Una estrategia de inversión que pone de relieve el capital físico excluyendo al capital humano no captura los beneficios que pueden surgir de una estrategia de inversión más equilibrada.⁴⁵ Se requieren trabajadores calificados

⁴⁵ Es importante analizar ambos tipos de inversión juntas porque existe una complementariedad estratégica en los incentivos para invertir. Los trabajadores invierten en habilidades para aumentar sus salarios. Sin embargo, sin una mejora continua en las tecnologías utilizadas por las empresas, los retornos de las inversiones de los trabajadores disminuirían y, eventualmente, se volverían demasiado pequeñas para justificar más inversiones. De la misma manera, sin una mejora continua en la distribución de habilidades de la fuerza laboral los incentivos para que las empresas inviertan en mejores tecnologías se reducirían. Un crecimiento sostenido requiere una inversión continua en ambos factores (Stokey, 2016).

para conseguir el uso más eficiente de las modernas tecnologías digitales. ¿Cómo influye cada tipo de inversión en el crecimiento? ¿Qué se gana y qué se pierde concentrando demasiado en un gasto “populista” actual en comparación con la inversión? Si América Latina y el Caribe invierte demasiado en un tipo de capital o invierte demasiado poco en otro, se perderán las oportunidades para mejorar en términos de riqueza.

Capital humano y físico versus transferencias en el crecimiento. Esta sección aborda la pregunta de cómo la inversión en capital físico y humano, incluido el gasto público, promueven el crecimiento.⁴⁶ América Latina y el Caribe ha experimentado un largo período de estancamiento, o bien su crecimiento ha sido lento, debido a la baja productividad de sus factores de producción, a pesar del aumento del número de trabajadores y del *stock* de capital (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). La política fiscal y el gasto público desempeñaron un rol significativo en el bajo crecimiento de la región en las últimas décadas. Es probable que haya un *trade-off* entre gasto público destinado a la redistribución del ingreso (por la vía del gasto social) y gasto público orientado a aumentar el crecimiento y los niveles de ingreso. Además, la combinación y la calidad de la inversión en capital físico y humano también influyen en las tasas de crecimiento y en los niveles de ingreso. Por eso, en esta sección se analiza la eficiencia asignativa del gasto en capital físico (inversiones), capital humano y transferencias.

La estimación del modelo de crecimiento de convergencia estándar y ampliado —tomando la muestra de los países de la OCDE de Fournier y Johansson (2016) y sumándole los países de América Latina y el Caribe— se basa en una ecuación de convergencia condicional que relaciona el crecimiento real del PIB per cápita con el nivel inicial del ingreso per cápita, la razón inversión/PIB, una media del capital humano⁴⁷ y la tasa de crecimiento de la población, aumentada con el gasto público (Altinok y Pessino, 2018). Para la estimación se utiliza una base de datos combinada BID/OCDE sobre gasto público económico y funcional cruzado. La OCDE

⁴⁶ En el capítulo 4 se analiza cómo las diferentes categorías de gasto público promueven la equidad.

⁴⁷ La variable de capital humano se construye como la interacción entre los años de escolarización y la calidad. La calidad de la variable de educación se mide aproximadamente según las puntuaciones del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) en la OCDE y armonizadas con las puntuaciones de América Latina según Altinok, Angrist y Patrinos (2018). Se trata de una base de datos recientemente actualizada de 80 países, que incluye 18 países de América Latina y el Caribe que alguna vez hayan participado en una prueba mundial de rendimiento escolar, y que abarca más del 95% de la población de la región.

publicó una base de datos sobre gasto público (Bloch et al., 2016), pero en un trabajo más reciente (Pessino, Badin et al., 2018) los mismos datos se ampliaron para los países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Paraguay y República Dominicana).⁴⁸ Las variables de gasto público ampliadas son el tamaño del gobierno (gasto primario total subyacente en relación con el PIB) y la estructura del gasto primario.

Las ecuaciones del crecimiento estimadas muestran efectos positivos significativos de los factores de producción en el crecimiento y las tasas de convergencia plausibles. El efecto estimado del capital humano medido aproximadamente por los logros escolares interactuado con la calidad siempre es significativo y mayor para los países de América Latina. El efecto de la tasa de inversión también es positivo y significativo. Según la “ley de hierro de la convergencia”, los países convergen hacia la frontera de productividad en torno a un 2% al año (Barro, 2015), cifra que es aproximadamente la tasa estimada en las regresiones. Por lo tanto, se tarda cerca de 35 años en cerrar la mitad de la brecha per cápita inicial del PIB. Sin embargo, la tasa de convergencia es mucho mayor en los países de la OCDE.

Cuando se suman el tamaño del gasto público y los porcentajes, en primer lugar, los gobiernos más grandes están significativa y negativamente asociados con un crecimiento a largo plazo, pero cuanto más efectivo sea el gobierno, menos dañino será su tamaño para un crecimiento a largo plazo.⁴⁹ Manteniendo el gasto total del PIB constante, el porcentaje del gasto en partidas productivas (educación e inversiones) en lugar de transferencias impulsa el crecimiento económico a largo plazo. Cuando se separan la educación y la inversión pública, solo esta última tiene un efecto significativo y positivo en el crecimiento económico, mientras que el efecto del gasto en educación es positivo pero no significativo. Esto implica que reasignar el gasto a la infraestructura y mejorar el gasto en la calidad de la educación puede aumentar las tasas de crecimiento a largo plazo. Cabe señalar que, cuando se trata de la educación, la clave consiste en incrementar la calidad, no solo los años de escolarización ni el

⁴⁸ Las categorías de gasto se basan en clasificaciones económico-funcionales cruzadas, siguiendo la metodología utilizada por la OCDE. Los países de América Latina no presentan una clasificación homogénea y muchos de ellos aún no han adoptado las clasificaciones de las funciones del gobierno (COFOG). Por lo tanto, se introdujeron ajustes específicos en cada país según la disponibilidad de datos (Pessino, Badin et al., 2018).

⁴⁹ Para probar la hipótesis de que el impacto del tamaño del gobierno en el crecimiento puede variar según la efectividad del sector público, Fournier y Johansson (2016) consideran diversos indicadores de la efectividad del gobierno de la base de datos de los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) del Banco Mundial.

gasto. El efecto de la inversión pública en el crecimiento es alto: una suba de 1 punto porcentual en el gasto en inversión pública aumentaría el nivel del PIB a largo plazo en más del 8%. Sin embargo, cuando el gasto social, excluida la educación, se eleva a expensas de la inversión productiva, el crecimiento disminuye. En relación con el gasto total, puede que el gasto en transferencias tenga efectos que reducen el crecimiento.⁵⁰

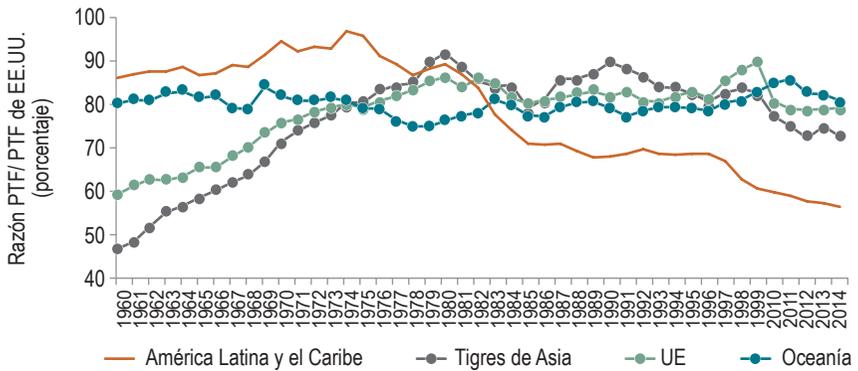
Por lo tanto, si bien la eficiencia asignativa entre los componentes del gasto es importante para el crecimiento, cuando se considera el capital humano de calidad en lugar de un mayor gasto educativo, la inversión total y el gasto en infraestructura, un gobierno que es demasiado grande o que gasta sumas elevadas en las transferencias puede disminuir el crecimiento en la práctica.⁵¹ ¿Cómo pueden los gobiernos crear un espacio en sus presupuestos para aumentar los gastos en capital humano y físico? Una manera consiste en reducir el malgasto en las transferencias, la gestión de recursos humanos y la gestión de las adquisiciones públicas. También pueden cambiar el gasto, sobre todo las transferencias y en particular aquellas que son menos efectivas, para reducir la extrema pobreza y la desigualdad (véase el capítulo 4).

Contabilidad del desarrollo. Un enfoque complementario que ayuda a explicar la contribución de los factores de producción y la eficiencia general en el ingreso per cápita es la contabilidad del desarrollo. Esta proporciona un medio para descomponer las variaciones en el nivel del PIB per cápita entre países en los diferentes componentes de los factores e insumos (capital físico y humano) y la PTF (el residual, a veces denominado “medida de nuestra ignorancia”). Hay mucha investigación reciente sobre los factores determinantes de las diferencias del ingreso cuyo fin es comprender por qué América Latina y el Caribe ha sido incapaz de

⁵⁰ Manteniendo constante el presupuesto total, el parámetro estimado al introducir cada componente del gasto por separado se interpreta como el efecto de aumentar ese componente y disminuir el resto, manteniendo constante el gasto total (Gemell, Kneller y Sanz, 2016).

⁵¹ La ley de Wagner sugiere que durante el proceso de desarrollo económico la proporción del gasto público en el ingreso nacional tiende a ampliarse. Por lo tanto, la dirección de causalidad entre estas dos variables no es clara. Dado que esta relación negativa podría también explicarse mediante la diferencia estructural entre América Latina y los países de la OCDE, se llevaron a cabo controles de robustez: a) por posibles problemas de inversión causal para el tamaño del gobierno utilizando la estimación IV; b) para el impacto del tamaño del gobierno en el crecimiento económico restringiendo los datos al período anterior a las crisis de 2008; c) con efectos fijos de país para purgar cualquier característica específica de país en el análisis. Los resultados fueron en su mayor parte robustos ante estas pruebas (Altinok y Pessino, 2018).

Gráfico 3.13 Evolución de la productividad total de los factores (PTF), razones en relación con la PTF de Estados Unidos



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Penn World Tables 9.0.

reducir su brecha del ingreso cercana un quinto del producto por trabajador con respecto a Estados Unidos (y a los países de altos ingresos). Según los estudios de contabilidad del desarrollo anteriores, tanto las brechas de capital como las de eficiencia son muy amplias: el país promedio de la región tiene menos de la mitad del capital (humano y físico) por trabajador que Estados Unidos y la utiliza con una eficiencia que también se reduce a menos de la mitad. Las diferencias en PTF, o en la eficiencia en el uso de los factores de producción, explican la mayor parte de la brecha del ingreso persistente de América Latina y el Caribe (Bils y Klenow, 2000; Hsieh y Klenow, 2010; Caselli, 2016). La PTF de la región equivalía aproximadamente a un 0,86 de la PTF de Estados Unidos en 1960 y comenzó a disminuir en los años setenta hasta llegar a alrededor de 0,56 de la PTF de Estados Unidos en 2014. En cambio, los cuatro tigres asiáticos (Taiwán, China; República de Corea; Hong Kong SAR, China, y Singapur) ostentaban una brecha de PTF de 0,47 en 1960 y crecieron sostenidamente para duplicarla y llegar a una PTF en relación con Estados Unidos de 0,89 en 1990 y estabilizarla en 0,73 en 2014 (gráfico 3.13A).

Trabajos recientes en contabilidad del desarrollo⁵² sugieren que el rol del capital humano es superior al 20% a 30% inicialmente estimado en la contabilidad por diferencias de ingreso. La literatura anterior ignoraba las diferencias en la calidad del capital humano, utilizando los años promedio de escolarización como el único insumo, suponiendo implícitamente que un año de escolarización en los países de altos ingresos es tan productivo

⁵² Hanushek y Woessman (2012); Schoellman (2012); Manuelli y Sheshadri (2014).

como un año de escolarización en un país de bajos ingresos. Sin embargo, si es más productivo, el capital humano puede representar una parte más grande de las diferencias de ingreso de lo que anteriormente se pensaba. A partir de contabilizar la cantidad y calidad de capital humano para 50 países, Hanushek y Woessmann (2012) encuentran que cerca del 60% de las diferencias de ingreso entre América Latina y el Caribe y el resto del mundo se pueden atribuir al capital humano. Esto deja el residual, es decir la PTF, con un rol “contable” menor en la determinación de las diferencias de ingreso. En otras palabras, su contribución al crecimiento se subestima y lo que es pura brecha de PTF puede estar sobreestimada. En la literatura reciente se observa que el capital humano representa entre 0,2 y 0,8 diferencias de ingreso entre los países, mientras que la PTF, a su vez, representa entre 0,60 y cero (y el capital en 0,20).⁵³

Sin embargo, un PIB per cápita más bajo en América Latina y el Caribe en comparación con Estados Unidos también depende de distorsiones fiscales en la asignación laboral, debido a incentivos para contratar trabajadores en el sector informal. Esto tiene el potencial de distorsionar otro componente muy importante del capital humano: la capacitación en el lugar de trabajo (*on-the-job-training*), usualmente medida por los años de experiencia potencial.⁵⁴ La excesiva carga tributaria en el empleo formal,

⁵³ ¿Cuánto aumentaría el ingreso per cápita en los países de América Latina y el Caribe si se incrementaran los logros escolares y las habilidades cognitivas? Aumentar la matriculación tendría un efecto promedio del 134% en el PIB, y mejorar las habilidades cognitivas básicas de todos los alumnos casi cinco veces más elevaría el producto proyectado en un 550% (el PIB en Honduras subiría más de 12 veces, del de Perú nueve veces y el de Argentina siete veces). Esto supera en cuatro veces un aumento similar en los países de la OCDE. Estas simulaciones no reflejan necesariamente un incremento del gasto en educación; pueden reflejar las reformas de la política educativa, mejorando la eficiencia técnica y asignativa en la educación (Hanushek y Woessmann, 2012; 2015).

⁵⁴ El motivo más plausible para una escasa formación en el lugar de trabajo de los trabajadores informales es que la capacitación tiene un costo, mientras que los beneficios se producen en el futuro con una mayor productividad laboral (Becker, 1964). Dado que a menudo se prevé que el trabajo y las empresas informales tendrán una vida más corta que las empresas formales, la capacitación en el lugar de trabajo tendrá beneficios más bajos y, por lo tanto, se recurre menos a ella. Por otro lado, los costos de la misma tienden a ser menores en el sector formal, dado que los trabajadores suelen ostentar un mejor nivel educativo y el aprendizaje genera aprendizaje (Heckman y Masterov, 2007). La capacitación en el lugar de trabajo de los trabajadores activos tiene lugar principalmente en las empresas formales para trabajadores con algún nivel de estudios. Alaimo et al. (2015) analizan este patrón en Chile, Ecuador y El Salvador, y observan que la diferencia en la incidencia de dicha capacitación entre los trabajadores formales e informales es llamativa. En Ecuador y El Salvador prácticamente ningún trabajador informal recibe formación, en comparación con el 20% y el 30% de los trabajadores formales.

con un sistema de seguridad social que discrimina a favor de los trabajadores formales, ha obligado a la región a crear programas de seguridad social no contributivos paralelos para la salud, las jubilaciones y las transferencias sociales. Por consiguiente, la región ha alcanzado un punto donde cobra diversas cargas fiscales (relacionadas con el trabajo y otros) a la formalidad, y subsidia la informalidad, promoviendo a su vez más informalidad porque crea incentivos para que las empresas y los trabajadores sigan funcionando en el sector informal en actividades de baja productividad (Levy, 2015; Busso, Fazio y Levy, 2012). De hecho, la informalidad en la región, definida como el porcentaje de trabajadores que no contribuyen a la seguridad social, es de entre el 40,6% (incluyendo solo a los trabajadores asalariados) y el 56,9% (incluyendo a todos los trabajadores). Dada la baja proporción de capital productivo en el sector informal y el tamaño limitado de las empresas de esta índole, en gran parte para evitar impuestos laborales y otros, la productividad es sumamente baja en estas actividades económicas. A través de la cuantificación de la dispersión de la productividad y de las distorsiones, los aumentos potenciales de PTF al reasignar recursos de manera más eficiente en América Latina y el Caribe para igualar los productos marginales en las industrias llevarían a aumentar la PTF agregada en la región entre un 40% y un 120%, dependiendo de los países y años considerados (Busso, Madrigal y Pagés, 2013).

Sin embargo, los retornos de la experiencia laboral también son más bajos en el sector informal, lo cual sugiere que no solo la PTF se ve perjudicada por la informalidad sino que también lo es la acumulación de capital humano. Al estimar perfiles salariales mincerianos para los países de la región a partir de datos de los hogares, se observa que estos son menos empinados para los trabajadores del sector informal.^{55,56}

⁵⁵ En México, el retorno de la experiencia es casi el doble del tamaño en el sector formal en comparación con el sector informal en al menos un 1 punto porcentual (Arias et al., 2010) y los cálculos preliminares muestran un patrón similar para la mayoría de los países de América Latina.

⁵⁶ ¿Cuál es la implicancia de esta brecha del retorno de la experiencia formal-informal en cuanto a la capacitación en el lugar de trabajo en términos de la acumulación de capital humano? Utilizando la representación de Mincer para una función de ingresos, el capital humano agregado h combina años de escolarización S y puntuaciones en las pruebas T según los retornos en el mercado laboral, lo que se añade a la experiencia E para obtener una función $h = e^{rS + wT + \gamma E}$. Los tres parámetros r , w y γ son los gradientes de ingreso para cada componente de h y se utilizan como ponderaciones para trazar un mapa de los años de escolarización S , las puntuaciones de las pruebas T y la experiencia potencial E (capacitación en el lugar de trabajo) en un único indicador de capital humano, según su efecto en los ingresos individuales.

Por lo tanto, en una economía con altos niveles de informalidad, el *stock* de capital humano es menor, puesto que el porcentaje de trabajo informal es alto y el retorno de la experiencia en el sector informal es inferior al del sector formal. La capacitación en el lugar de trabajo constituye una fuente clave de capital humano: en los países ricos, representa el 43% de todo el capital humano disponible y en los países pobres asciende al 32% del total, lo que sugiere que las políticas que influyen en la capacitación en el lugar de trabajo tienen un impacto potencialmente grande en el producto por trabajador (Manuelli, 2015). En resumen, la informalidad generalizada en la región influye en la productividad laboral a través de dos canales: disminuyendo la PTF mediante la mala asignación a empresas informales menos productivas en la región, y afectando negativamente la cantidad de capital humano. Cuando se incluye la experiencia en la función de producción de capital humano, la importancia de este último aumenta, mientras que la de la PTF disminuye. Al integrar la menor rentabilidad de la experiencia laboral en los perfiles salariales en la contabilidad del desarrollo, el capital humano representa el 60% en lugar del 40% de las diferencias de ingreso entre países (Lagakos et al., 2012).⁵⁷ Si se consideran todos los componentes del capital humano —cantidad, calidad y experiencia—, el rol de la PTF y del capital físico disminuye aún más y el del capital humano sube, probablemente a más del 60%. En el caso de América Latina y el Caribe, si bien la matriculación escolar ha crecido en la mayoría de los países, mejorar las habilidades y reducir los incentivos fiscales a la informalidad con el fin de incrementar la productividad y el monto y los retornos de la capacitación en el lugar de trabajo parecen llevar la delantera para converger hacia ingresos más altos.⁵⁸

Un presupuesto para la formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida

Dado que el crecimiento y el ingreso per cápita dependen en gran medida de la calidad de las habilidades de los trabajadores, en esta sección se

⁵⁷ Los autores utilizan datos internacionales de las encuestas de los hogares para documentar que los perfiles de la experiencia-salarial son más planos en los países pobres que en los países ricos (aunque no se menciona, es probable que el efecto también sea de una mayor informalidad).

⁵⁸ Las personas “eligen” la cantidad y la calidad de escolarización maximizando el ingreso de toda la vida y, por lo tanto, el capital humano aumenta con los salarios y, a su vez los salarios aumentan con la PTF. Por lo tanto, el determinante exógeno de más demanda de capital humano es una productividad más alta (Manuelli, 2015). El progreso tecnológico digital, la inversión más eficiente en capital y la eliminación de las distorsiones podrían ser impulsores exógenos potenciales.

analiza cómo mejorar la eficiencia asignativa del gasto público en habilidades, considerando que estas últimas se forman inicialmente en la familia, más tarde en la escuela y, finalmente, en el trabajo. Definir la asignación óptima de los recursos públicos a la formación de habilidades en diferentes etapas del ciclo de vida es crucial para mejorar la calidad del capital humano, y la región debería orientarse según la mejor evidencia disponible sobre los retornos de diferentes intervenciones.

Los países de América Latina y el Caribe han mejorado las tasas de matriculación escolar en las últimas décadas, y los logros educativos han aumentado de aproximadamente tres años de escolarización en promedio en 1950 a nueve años en 2010. La ampliación de las tasas de matriculación fue posible gracias a importantes incrementos del gasto público. La región gasta en promedio 3 puntos porcentuales más de su PIB en educación que lo que gastaba hace 25 años, y está convergiendo con el gasto de países desarrollados. Sin embargo, las habilidades parecen haber mejorado mucho menos (véanse Busso et al. [2017] y los capítulos 6 y 9 de este informe). Por lo tanto, se necesitan más esfuerzos para mejorar el acceso a habilidades de calidad, sobre todo para los menos favorecidos, y el aumento de la efectividad del gasto tiene una importancia primordial.

Las habilidades pueden ser de diferentes tipos —socioemocionales, cognitivas o académicas— y no están solamente determinadas por factores genéticos. Los beneficios de las mismas están bien documentados: aumentan la productividad, promueven oportunidades, mejoran la flexibilidad de los trabajadores y ciudadanos y, por lo tanto, influyen en el crecimiento. La relevancia de las habilidades se ha vuelto incluso más pronunciada en la economía digital, a medida que el cambio técnico sesgado por las habilidades ha modificado la demanda hacia los trabajadores más calificados. Por consiguiente, se espera que en la nueva economía digital los salarios del trabajo altamente calificado aumenten mucho más rápidamente que los del menos calificado (Heckman y Mosso, 2014; Heckman, 2016).

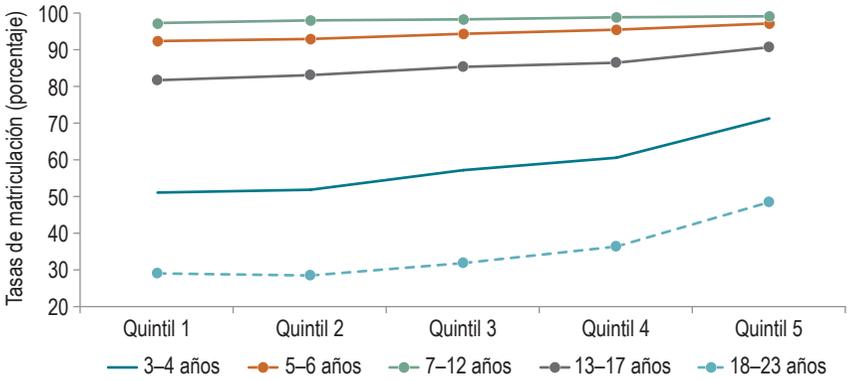
Las diferencias en habilidades entre los favorecidos y los desfavorecidos comienzan a aparecer a edades muy tempranas, incluso mucho antes del preescolar, y hay evidencia de que esas diferencias persisten a lo largo del tiempo. Esta división temprana casi no sorprende, dado que las familias producen habilidades cognitivas y socioemocionales; de hecho, la calidad del contexto familiar por tipo de familia es altamente predictiva del éxito del niño. La evidencia muestra diferencias drásticas en los resultados de las puntuaciones de las pruebas y en habilidades sociales y del carácter en distintos niños provenientes de diversos grupos económicos y sociales. En Estados Unidos, Heckman (2008) muestra que las diferencias en las pruebas de matemáticas por ingreso y educación de la

madre existentes a los 6 años de edad no sufren modificaciones al llegar a los 12 años. Las brechas de habilidades también se manifiestan a partir de una edad temprana en América Latina. Las tasas de matriculación para los niños de 3 y 4 años aumentan significativamente según el quintil de ingreso de los padres (gráfico 3.14A), y la tasa de matriculación de los hogares de ingresos más bajos es significativamente inferior en comparación con los quintiles de ingreso superiores. Si bien todos los quintiles han incrementado sus tasas de matriculación a lo largo del tiempo, persiste una brecha significativa entre los 13 y 17 años de edad (escuela secundaria) y una discrepancia aún mayor en el nivel terciario. De hecho, a pesar de que el gasto público se ha centrado en cerrar la brecha de matriculación, las habilidades siguen divergiendo a lo largo del ciclo de vida. Esta división se manifiesta en la matriculación en niveles cruciales para los niños desfavorecidos, en la educación secundaria y terciaria y, más drásticamente, en la brecha de habilidades cognitivas entre los alumnos de nivel secundario. La diferencia en habilidades matemáticas en la región, por ejemplo, es la más grande del mundo. Los alumnos de los hogares más pobres tienen solo un 18% de probabilidades de tener resultados por encima del nivel 2 en matemáticas, comparado con el 62% para un alumno de los hogares más ricos (gráfico 3.14B). A su vez, los resultados que tiene un estudiante de los hogares más ricos de la región son, en promedio, aproximadamente tan buenos como los de los alumnos más pobres de los hogares de los países avanzados. Además, el mejor país de América Latina ostenta rendimientos en promedio peores que el peor país desarrollado; en términos de desigualdad del rendimiento según el estatus socioeconómico, la brecha absoluta en el rendimiento es incluso mayor. Los datos de PISA 2015 también muestran una estrecha relación entre el número de años que los alumnos de 15 años pasaron en la educación de la primera infancia y sus puntuaciones en la evaluación de ciencias de PISA.

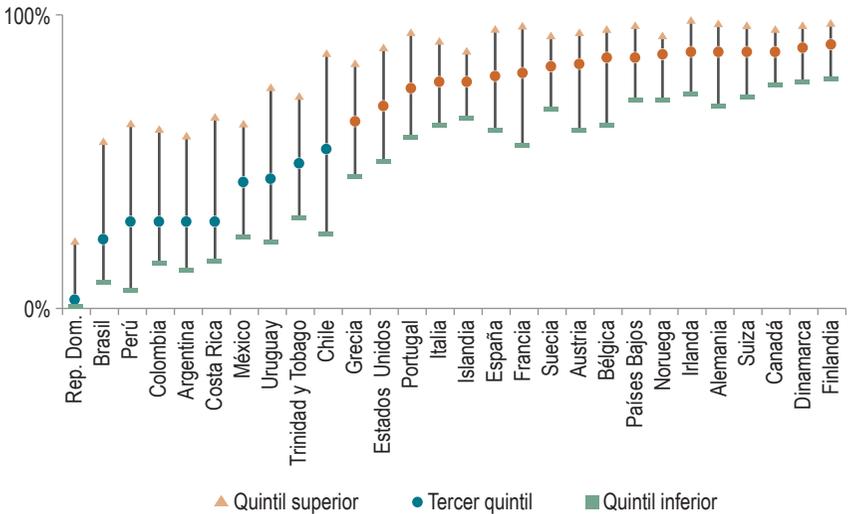
Estas intervenciones durante los primeros años tienen altos retornos porque aprovechan al máximo los picos de la sensibilidad cerebral y facilitan el aprendizaje futuro, un fenómeno denominado “complementariedad dinámica” (Cunha et al., 2006). El gráfico 3.15 muestra las tasas de retorno de un dólar invertido en intervenciones educativas para los niños desfavorecidos y los niños de familias acomodadas en diferentes etapas del ciclo de vida. Ambas líneas ofrecen un patrón similar: la tasa de retorno disminuye a medida que aumenta la edad. Sin embargo, en las primeras etapas de vida, dichas tasas son mucho más altas en las intervenciones dirigidas a niños desfavorecidos que en el caso de los niños de familias acomodadas. No obstante, en etapas posteriores los retornos son más altos cuando se invierte en educación para los niños más ricos, aunque las intervenciones

Gráfico 3.14 Brechas de habilidades por grupo de edad y por estatus socioeconómico de los padres

A. Tasas de matriculación por quintiles de ingreso y grupos de edad, América Latina y el Caribe



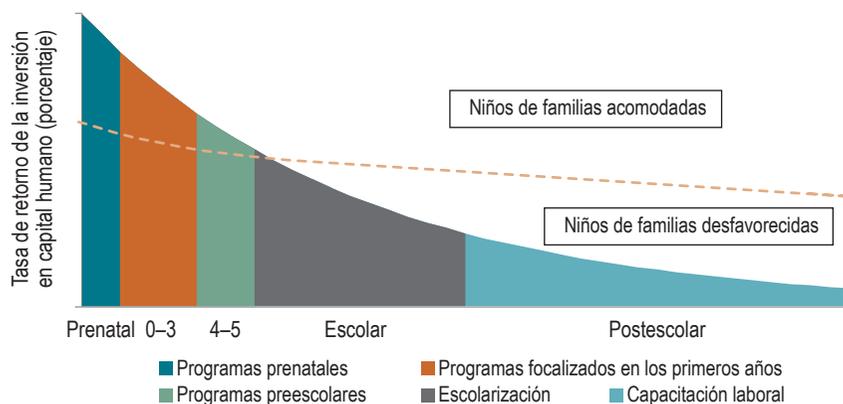
B. Evaluación de matemáticas de PISA (2º nivel) por estatus socioeconómico de los padres, 2015



Fuente: Panel A) Cálculos propios sobre la base de Cerda y Pessino (2018b). Panel B) Cálculos propios a partir de UNESCO, Base Mundial de Datos sobre Desigualdad en la Educación.

tempranas para los desfavorecidos pueden reducir esta brecha. Las intervenciones posteriores son menos eficientes porque tienen lugar después de que se cierra una “ventana de desarrollo” crucial y tienen menores retornos si el alumno carece de las habilidades para tener éxito en etapas posteriores. Los niños de entornos favorecidos a menudo ya han desarrollado estas habilidades gracias a importantes inversiones de parte de los padres que los niños desfavorecidos no reciben.

Gráfico 3.15 Retornos por dólar invertido en las habilidades de los niños desfavorecidos (en comparación con las de niños de familias acomodadas) en diferentes etapas del ciclo de vida



Fuente: Elaboración propia, adaptada de Heckman (2008, 2016) y Woessman (2008).

Otra evidencia sugiere que los retornos económicos son bajos para la educación de adolescentes con bajas aptitudes, pero más altos en el caso de adolescentes más favorecidos con mejores aptitudes. Las intervenciones para los primeros tienen efectos positivos pero suelen costar más que las intervenciones tempranas para alcanzar el mismo nivel de desempeño en la vida adulta (Cunha y Heckman, 2007; 2008). En efecto, la evidencia señala que los retornos en las etapas posteriores de la escolarización son más altos para los niños con mayores habilidades provenientes de contextos más favorecidos, mientras que las intervenciones en edades muy tempranas tienen retornos más altos para los más desfavorecidos.⁵⁹ Estimaciones recientes del equipo de investigación de Heckman muestran que la tasa interna de retorno de las inversiones de alta calidad en la primera infancia, como los programas de preescolar o el programa Abecedarian en Estados Unidos, es del orden del 13% con un cociente costo-beneficio de aproximadamente 7.⁶⁰ Los datos de América Latina y el Caribe sugieren que con los niveles actuales de gasto

⁵⁹ Esta literatura no sugiere que no se debería invertir en la escolarización o en la posterior capacitación en el lugar de trabajo, que son grandes fuentes de formación de habilidades. En efecto, la complementariedad o sinergia entre las inversiones en edades tempranas y posteriores señala que, para tener éxito, la inversión temprana se debe complementar con una inversión posterior.

⁶⁰ Se han observado beneficios considerables a largo plazo no solo en términos del empleo y los ingresos de los participantes del programa sino también en cuanto a su salud y su conducta delictiva (García et al., 2016).

público, las inversiones en la primera infancia tienen incluso retornos más altos que en Estados Unidos, sobre todo cuando se focalizan en los niños desfavorecidos. El estudio sobre la primera infancia realizado en Jamaica (Gertler et al., 2014) señala un aumento de un 25% en los ingresos en la vida adulta, lo que implica una tasa interna de retorno cercana al 21% (Carneiro y Flores, 2018). Intervenciones posteriores, como la escolarización preprimaria en Uruguay, tienen una tasa de retorno alta, aunque inferior, del 16% (Berlinski, Galiani y Manacorda, 2008).

¿Cómo deberían los gobiernos priorizar la inversión en materia de habilidades? En el caso de invertir en habilidades, las tasas de retorno para los desfavorecidos y no para el conjunto de la población deberían compararse a lo largo del ciclo de vida. Desde luego, los retornos de la educación secundaria o terciaria para los alumnos marginados, para los alumnos promedio y para aquellos que no van a la escuela en ese nivel son muy diferentes.⁶¹

De hecho, como se muestra en el gráfico 3.15, los retornos promedio de la educación temprana subestiman los verdaderos retornos de los niños con escasas habilidades, mientras que cifras comparables para la educación posterior sobreestiman los retornos para los niños con bajas aptitudes. En el caso de los alumnos que provienen de contextos más favorecidos sucede lo contrario, como sugiere la evidencia de Estados Unidos y Europa. Carneiro, Heckman y Vitlacil (2011) estiman los retornos de la universidad para personas al margen de la educación terciaria (MTE, efecto marginal del tratamiento), así como el retorno promedio de aquellos que van a la universidad (ATE, efecto promedio del tratamiento), y cuál sería el retorno para aquellos que no van a la universidad (TUT, efecto promedio del tratamiento en los no tratados). Las diferencias son considerables: los retornos pueden variar entre un -15,6% (para los individuos con escasas habilidades que perderían al ir a la universidad) y un 28,8% por año de universidad (para los alumnos con mejores habilidades y alta propensión a ir a la universidad). Por lo tanto, las personas optan positivamente por la universidad en Estados Unidos considerando los beneficios, y la ampliación de la universidad a individuos que actualmente no asisten no sería efectivo. Por otro lado, un estudio sobre la educación preescolar en Alemania encontró un patrón de selección inversa en los beneficios. Mientras que los niños con una alta propensión a concurrir al preescolar —normalmente los más acomodados— no se benefician, las mejoras en habilidades son considerables para los niños con una baja

⁶¹ Carneiro, Heckman y Vitlacil (2011) estudiaron el impacto de la educación superior en los salarios en Estados Unidos y muestran que el alumno marginal inducido a asistir a la universidad debido a una política que amplía la asistencia a la misma tiene retornos más bajos que la persona promedio que estudia en la universidad.

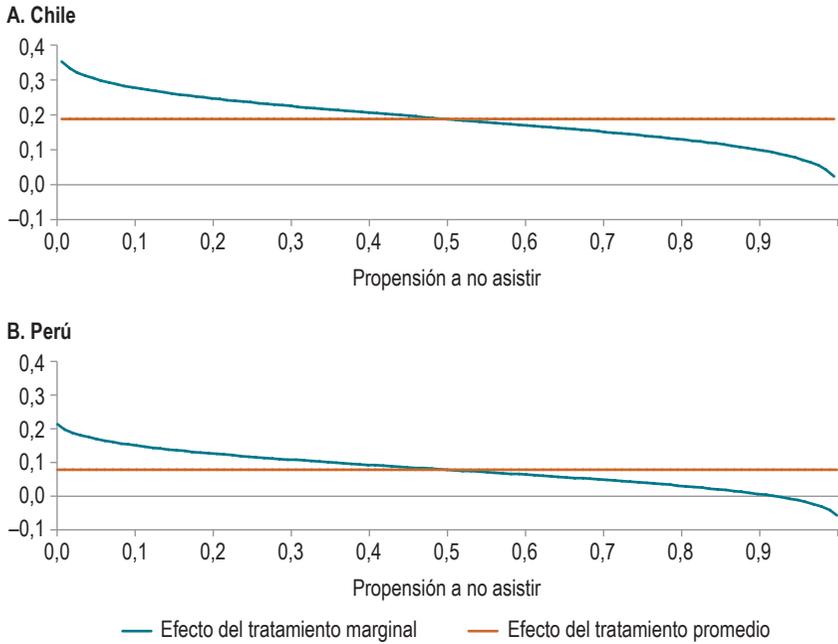
propensión a concurrir al preescolar, y normalmente para los niños con bajas aptitudes. Por consiguiente, el TUT de asistir al preescolar supera el ATE y el TT en 17,3 puntos porcentuales (Cornelissen et al., 2016; Schönberg et al., de próxima publicación). Por lo tanto, las políticas que atraen con éxito a los niños que actualmente no están matriculados en las guarderías pueden producir grandes retornos. De la misma manera, los programas que se focalizan en niños de minorías y desfavorecidos tienen probabilidades de ser más costo-efectivos y beneficiosos que los programas de cobertura universal de preescolar. En otras palabras, se produce una selección inversa de los beneficios de la asistencia preescolar, mientras que hay una selección positiva de los beneficios de la asistencia a la escuela secundaria y a la universidad.

A pesar de que los retornos promedio de la educación en la región varían, el consenso es que el nivel terciario promedio arroja grandes retornos (cerca del 16,6%) (Busso et al., 2017). Sin embargo, este promedio oculta la gran variación en los retornos individuales. Dado que la ampliación del acceso a la educación secundaria y superior se encuentra en el centro de las políticas públicas en la región, es necesario conocer el impacto de la educación en los ingresos para aquellos afectados por dicho alcance, es decir, los retornos marginales antes que promedio. A pesar de la importancia de este tema, prácticamente no hay estimaciones de los retornos marginales de la escolarización en la región. Para Chile y Perú, fue posible calcular el MTE del nivel terciario (gráfico 3.16). Las estimaciones muestran un ATE del 19% en Chile y cercano al 8% en Perú, lo que sugiere un posible sesgo en las estimaciones mincerianas para la educación terciaria recogidos de otra fuente (Cerdea y Pessino, 2018b).⁶² El MTE disminuye en el caso de las personas cuyas características no observables las convierten en sujetos con menos probabilidades de asistir a la universidad. La gama del MTE va del 2% al 35% en Chile y del -6% al +26% en Perú.⁶³ Por lo tanto, no es evidente que las políticas que buscan el acceso universal a la educación terciaria tengan retornos positivos, dado que las personas con retornos privados negativos pueden estar cubiertas por subsidios a las matrículas. Sin embargo, los países deberían mostrarse cautos cuando aumentan el gasto en el nivel terciario, dado que los individuos marginales pueden tener retornos más bajos que aquellos que ya van a la universidad (para quienes las tasas de retorno son grandes). De hecho, tanto una menor predisposición a

⁶² Montenegro y Patrinos (2014) reportaron una tasa de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de retorno de la educación terciaria del 17,6% para Chile y del 12,8% para Perú.

⁶³ Los "tratados" tienen tasas de retorno del 20% al 35% en Chile y del 10% al 20% en Perú. Los "no tratados" tienen tasas inferiores al 15% en Chile y hasta un mínimo del 2%; en el caso de Perú, esas tasas son muy bajas o incluso negativas.

Gráfico 3.16 Heterogeneidad: efectos del tratamiento marginal versus el tratamiento promedio en los retornos de la educación terciaria



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cerda y Pessino (2018b).

Nota: El MTE se estima utilizando datos de los hogares de Chile y Perú para 2015 para personas de entre 28 y 34 años de edad para Chile y de entre 26 y 32 años de edad para Perú. A fin de corregir por el sesgo de habilidades se utiliza como instrumento el nivel educativo de los padres. Para controlar por selección de logros, los instrumentos utilizados son la tasa de desempleo de las personas de entre 18 y 24 años, el ingreso promedio de las personas de entre 18 y 24 años, y el porcentaje de personas de entre 18 y 24 años que actualmente cursan estudios superiores, aparte del nivel educativo de los padres y cohortes ficticias para el año de nacimiento. Los dos primeros instrumentos pretenden capturar características relevantes del mercado laboral y el tercero, la presencia de una institución de educación superior en la región donde vivía la persona en el momento en que tenía 17 años. Las probabilidades ex ante de matriculación se emplean para corregir por la selección de logros (Carneiro, Vytlacil y Heckman, 2011; Cerda y Pessino, 2018b).

los estudios terciarios como las restricciones de crédito parecen explicar las tasas de retorno inferiores para los ingresantes marginales.⁶⁴

En los países de América Latina y el Caribe, se gasta mucho más en educación primaria, secundaria y terciaria que en educación en la primera

⁶⁴ Uno de los motivos para no matricularse en el nivel terciario parece hallarse en las restricciones crediticias. Evidencia de Chile (Rau, Rojas y Urzúa, 2013; Solís, 2017) y Colombia (Melguizo, Sánchez y Velasco, 2016) sugieren efectos positivos de la matriculación gracias a la disponibilidad de crédito. Sin embargo, los datos de Colombia señalan una falta de disposición académica de los ingresantes que influye en la calidad. Aunque la calidad se mantenía estable en la educación en los años 2000, los alumnos tienen en promedio niveles de habilidades más bajos (Camacho, Messina y Uribe, 2016).

infancia. El gasto en el nivel preprimario por niño menor de 6 años es solo cerca de la quinta parte del gasto en los niños de entre 6 y 12 años o mayores. Como porcentaje del PIB, el gasto en preprimaria asciende al 0,4% del PIB, el de primaria al 1,9%, el de secundaria al 1,6% y el de terciaria al 1,1% (Banco Mundial, 2018). Para un PIB per cápita que es una tercera parte del de la OCDE, América Latina y el Caribe debería gastar más en los primeros años que en los años posteriores, puesto que la región tiene un mayor porcentaje de familias desfavorecidas de bajos ingresos. La asistencia a la escuela preprimaria para los niños de entre 3 y 5 años en América Latina y el Caribe es cercana al 60%, y la matriculación asciende a alrededor del 20% para los niños de 2 años y es muy inferior para edades previas. Por lo tanto, a pesar de que el gasto *por alumno* es relativamente alto en el nivel preprimario (cerca del 12% del PIB per cápita), el gasto por niño en la primera infancia es de solo el 4,3% del PIB.⁶⁵ Hay incluso más posibilidades de cambiar el gasto destinado a la educación superior. El gasto terciario por graduado, considerando que la tasa de abandono promedio en este nivel es superior al 50%,⁶⁶ asciende al 40% del PIB per cápita y, por lo tanto, es casi 10 veces más que el gasto por niño en preprimaria (y habitualmente en niños de familias relativamente acomodadas).

Un giro en los recursos del nivel superior hacia los niños desfavorecidos más pequeños tendría como resultado una asignación más eficiente (y equitativa) de los recursos. Las inversiones inteligentes en las intervenciones tempranas focalizadas en los niños con menores aptitudes arrojan retornos económicos mucho más altos (puesto que tienden a igualar las habilidades y las tasas de retorno posteriores) que los programas remediales posteriores en la vida, como la capacitación pública para el empleo, los programas de alfabetización para adultos, los subsidios a las matrículas o los gastos en policía para disminuir los delitos. Los datos también muestran que invertir en el crecimiento para el desarrollo de niños en situación de riesgo es importante para el crecimiento económico.⁶⁷ A fin de aumentar la eficiencia asignativa, es clave priorizar la inversión en educación de alta

⁶⁵ Además, la asistencia en la primera infancia es mucho menor entre los niños de familias menos acomodadas (base de datos de UNESCO y datos estadísticos de la OCDE).

⁶⁶ Las tasas de abandono escolar en América Latina son notablemente altas, y oscilan entre el 40% y casi el 70% (Busso et al., 2017; Ferreira et al., 2017).

⁶⁷ Utilizando referencias estandarizadas para niveles de habilidades mínimos y avanzados, Altinok (2018) observa que si bien las habilidades avanzadas tienen un efecto importante en el crecimiento económico de los países de altos ingresos, la proporción que alcanza el nivel básico de competencia es positivo pero significativamente más alto en los países de ingresos más bajos y medios. En la misma línea, en un estudio que analiza los factores determinantes para el crecimiento de la productividad en

calidad en la primera infancia para niños en situación de riesgo. Posteriormente, es fundamental sostener las mejoras con una educación efectiva a lo largo de la edad adulta. Las inversiones para jóvenes desfavorecidos tienen tasas de retorno más bajas, lo que significa que son intervenciones más costosas, aunque para igualar las condiciones deberían destinarse más recursos a la mejora de sus habilidades y posibilidades a lo largo de la vida.⁶⁸ En el caso de los adultos severamente desfavorecidos, con bajos niveles de aptitudes, los subsidios al trabajo y la asistencia social pueden ser una respuesta más adecuada para aliviar la pobreza que invertir en sus habilidades con programas de capacitación.⁶⁹ La literatura sobre el financiamiento de la educación terciaria se pronuncia a favor de un aumento del financiamiento privado y de la introducción de tarifas, junto con préstamos y ayudas bien diseñados para los alumnos. Esto último aseguraría que los alumnos capaces de familias desfavorecidas cuenten con los medios financieros para cubrir la matrícula y los costos. No obstante, en general esos estudiantes tienen menos probabilidades de ingresar en la universidad. Sin embargo, la causa parece residir más en la falta de habilidades básicas para acceder a la universidad, debido a la insuficiencia de inversiones anteriores, antes que a restricciones crediticias, como sucede en algunos países, como Chile.

el ingreso per cápita, Izquierdo et al. (2016) observan que la educación medida por indicadores de logros escolares básicos es uno de los factores determinantes más importantes en los países menos desarrollados para avanzar al segundo de cuatro grupos temáticos. Sin embargo, la salud (medida sobre todo por resultados relacionados con la calidad, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida), utilizada como *proxy* para la calidad del capital humano, contribuye a avanzar en todos los niveles, incluso hasta en el grupo de ingresos más alto. Véase también Manuelli (2015).

⁶⁸ Los programas para las escuelas primarias focalizadas en los alumnos desfavorecidos tienen tasas de retorno que oscilan entre el 16% (estimado para la adopción de métodos de enseñanza estructurados desde la preprimaria hasta el cuarto grado en Brasil por Leme et al., 2012), y el 10% debido a la reducción del tamaño de la clase en Bolivia (Urquiola, 2006). Sin embargo, son pocos los programas remediales que tienen retornos importantes. El equipo de Heckman estima tasas básicamente de cero para los programas de recuperación en el nivel secundario en Estados Unidos. Para Indonesia, Carneiro, Lokshin y Umapathi (2017) informan de tasas de retorno de la escuela secundaria de un 27% en el caso de los alumnos tratados, pero señalan un retorno mucho más bajo para el alumno marginal, con un 14%.

⁶⁹ Los típicos programas de capacitación para individuos desempleados tienen impactos mucho menores en las habilidades y los ingresos, o incluso cero retornos (Heckman, 2016). Una excepción en América Latina es el programa Jóvenes en Acción, un programa de formación implementado en Colombia, que ha tenido éxito, con una tasa interna de retorno (TIR) del 10%. Sin embargo, no se trata de un programa de capacitación típico, dado que lo proporcionan las empresas privadas con un importante incentivo para colocar a los alumnos en prácticas en empleos formales.

La eficiencia asignativa en el gasto centralizado y descentralizado

¿Es eficiente la asignación actual del gasto entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales? Se trata de una pregunta importante, dado que durante los últimos 30 años los países en América Latina y el Caribe descentralizaron una cantidad creciente del gasto. El argumento a favor de una mayor descentralización era el de acercar los gobiernos a los ciudadanos y asignar los recursos públicos de manera más eficiente⁷⁰ (la teoría clásica del federalismo fiscal). Los beneficios potenciales de la descentralización fiscal implican: mejorar la eficiencia del gasto alineando de forma más adecuada el gasto de los gobiernos subnacionales con las necesidades locales; reducir el malgasto priorizando mejor la provisión de bienes públicos (Hayek, 1945; Tiebout, 1956; Musgrave, 1969); y promover la rendición de cuentas entre aquellos que producen bienes y servicios públicos y aquellos que los consumen (Faguet, 2012).⁷¹ Sin embargo, para capitalizar estos beneficios se requiere una autonomía fiscal efectiva (el nivel de control que los gobiernos subnacionales ejercen en sus gastos e ingresos presupuestarios) de los gobiernos locales, así como capacidad institucional, rendición de cuentas y funciones de gasto bien definidas entre los diferentes niveles de gobierno. Todos estos son prerequisites cruciales para que la hipótesis de la eficiencia asignativa funcione. Si estas condiciones no existen, como en el caso de numerosos países de América Latina y el Caribe, la descentralización fiscal puede empeorar la eficiencia de la prestación de servicios públicos, dado que el proceso de descentralización asigna a los gobiernos subnacionales un rol clave en el financiamiento y la provisión de bienes públicos.⁷² En este contexto, es crucial comprender cómo conseguir que el gasto público sea más inteligente a nivel local.

⁷⁰ Los motivos políticos e históricos también desempeñaron un rol en la decisión para emprender la descentralización en América Latina.

⁷¹ Algunos estudios observan que la descentralización tuvo un efecto positivo en la provisión de bienes públicos. En Bolivia la inversión pública en educación era más receptiva a las necesidades locales (Faguet, 2004). En Colombia la descentralización mejoró la matriculación escolar (Faguet y Sánchez, 2014). En Argentina contribuyó a disminuir la mortalidad infantil (Habibi et al., 2003).

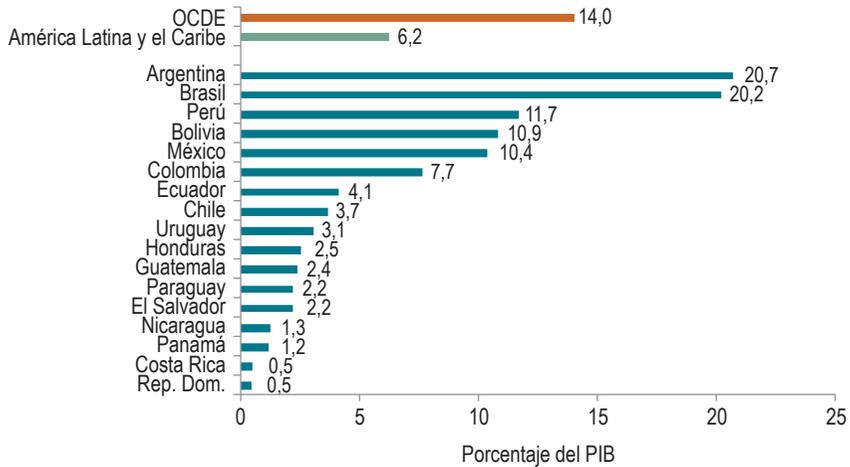
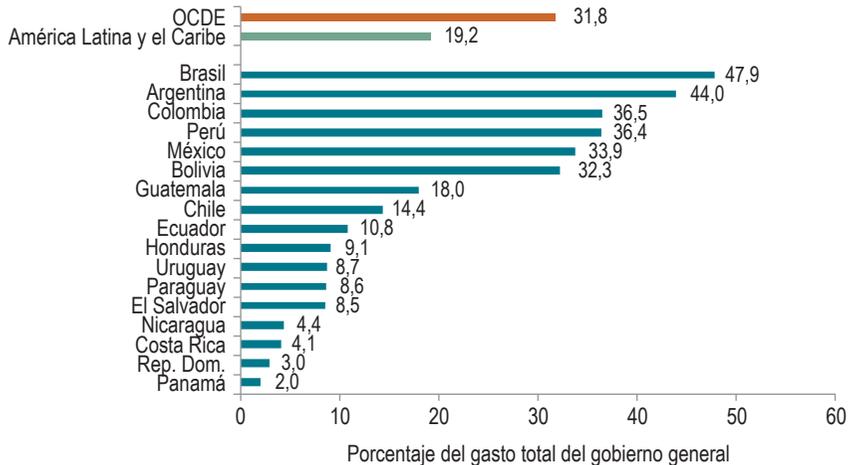
⁷² Desde luego, este listado dista mucho de ser exhaustivo y los factores que exceden el carácter de las disposiciones fiscales intergubernamentales tienen una importancia fundamental. Por ejemplo, los niveles de competencia política, la participación de los votantes, el alcance de la captura de las elites o, de manera más general, el funcionamiento de las democracias locales son características contextuales esenciales de los procesos de descentralización (Bardhan y Mookherjee, 2005).

Si bien el proceso de descentralización ha sido dispar entre las distintas naciones, lo que refleja diferencias en tamaño, historia y geografía económica, los países de América Latina están claramente más descentralizados desde el punto de vista político y fiscal hoy en día de lo que lo estaban hace décadas. Actualmente hay 17.422 gobiernos subnacionales: 391 gobiernos intermedios y 17.031 gobiernos locales. En promedio, los gobiernos subnacionales de la región gastaron el 6,2% del PIB en 2016, lo que equivale al 19,2% del gasto del gobierno general, en comparación con el 14% y el 31,8%, respectivamente, en los países de la OCDE. Brasil y Argentina, dos países federales, administran el mayor porcentaje del gasto de los gobiernos subnacionales, lo que representa más del 40% de los gastos del gobierno general. México, otro país federal, administra cerca del 34% a través de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, Colombia, Bolivia y Perú también se destacan porque son países políticamente unitarios que muestran un alto nivel de gasto local: cerca del 36% del gasto del gobierno general (gráfico 3.17B). La descentralización de estos países en el gasto es la más pronunciada en la región y supera el nivel promedio de las economías de la OCDE. El resto de la región ha experimentado algún grado de descentralización, pero sigue siendo altamente centralizada.

No resulta sorprendente que estas entidades varíen en gran medida en su capacidad para recaudar los ingresos necesarios para cumplir con sus responsabilidades. Con pocas excepciones, dichos gobiernos tienen una autonomía fiscal limitada, pero incluso en países con niveles más altos de autonomía fiscal, los esfuerzos de recaudación de ingresos de los gobiernos subnacionales se mantienen por debajo de su potencial (Corbacho, Fretes y Lora, 2013).⁷³ Esto disminuye la transparencia y la rendición de cuentas de las políticas locales y, por lo tanto, los incentivos para gastar de manera eficiente.⁷⁴ De hecho, la descentralización del gasto en América Latina superó la descentralización de los ingresos, creando desequilibrios fiscales verticales (DFV), una medida de la brecha entre el gasto del gobierno subnacional y los ingresos propios del mismo. Los DFV son mayores en América Latina que en los países de la OCDE (gráfico 3.18B): cerca de dos terceras partes del gasto de los gobiernos subnacionales

⁷³ Por ejemplo, en 2015 la recaudación del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria equivalió al 0,5% del PIB en promedio. Esta cifra representa cerca de la mitad de lo que se recauda en otras regiones en desarrollo y solo una cuarta parte de lo correspondiente en la OCDE (BID, 2018).

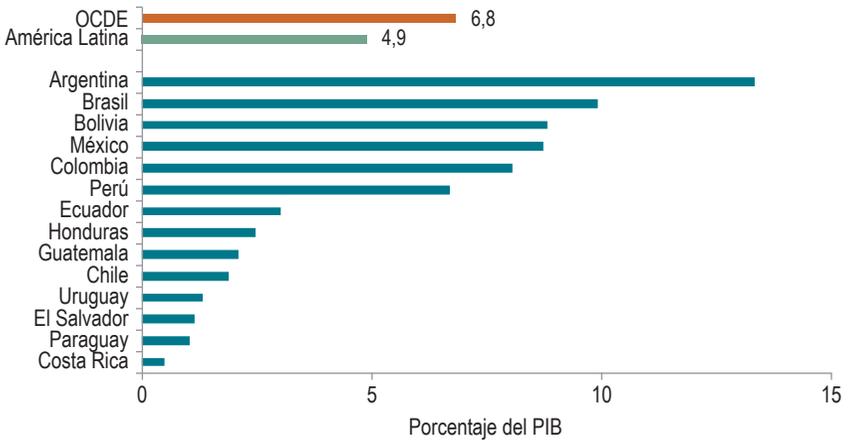
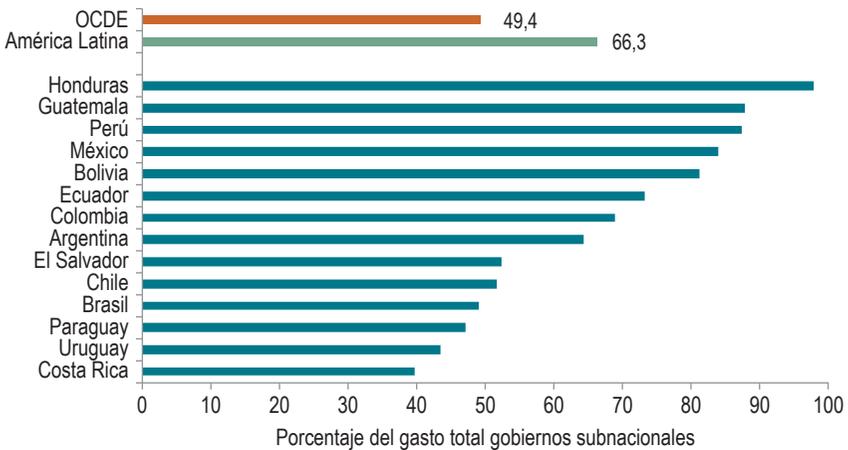
⁷⁴ En promedio, por cada 10 puntos porcentuales de disminución en los desequilibrios fiscales verticales, el equilibrio fiscal del gobierno general mejora en un 1% del PIB (Eyraud y Lusinyan, 2013).

Gráfico 3.17 Gasto del gobierno subnacional, circa 2016**A. Gasto subnacional como porcentaje del PIB****B. Gasto subnacional como porcentaje del gasto del gobierno general**

Fuente: Cálculo propios a partir de la base de datos sobre gasto público de BID-FMM; Pessino, Badin et al. (2018) y OCDE (2018c).

dependen de transferencias, mientras que en la OCDE dicha proporción asciende a algo menos de la mitad.

En los Estados federales, donde el gasto ha sido considerablemente descentralizado, solo los gobiernos subnacionales de México siguen dependiendo en gran medida de las fuentes federales de ingresos, mientras que en Brasil y, en menor medida, en Argentina, los gobiernos subnacionales tienen más autonomía en materia de ingresos. Por otro lado, los Estados

Gráfico 3.18 Desequilibrio fiscal vertical, circa 2016**A. Desequilibrio fiscal vertical como porcentaje del PIB****B. Desequilibrio fiscal vertical como porcentaje del gasto subnacional**

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos sobre el gasto público de BID-FMM; Pessino, Badin et al. (2018); BID (2018); OCDE (2018c); base de datos sobre estructura y finanzas de los gobiernos subnacionales, y OCDE et al. (2018).

unitarios tienden a ser menos descentralizados y muestran altos niveles de DFV como porcentaje del gasto, lo que significa que son sumamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales de Honduras y Guatemala dependen casi exclusivamente de las transferencias del gobierno central.

La descentralización del gasto por sí sola es insuficiente para mejorar la eficiencia de la prestación de los servicios públicos. Debe ir acompañada

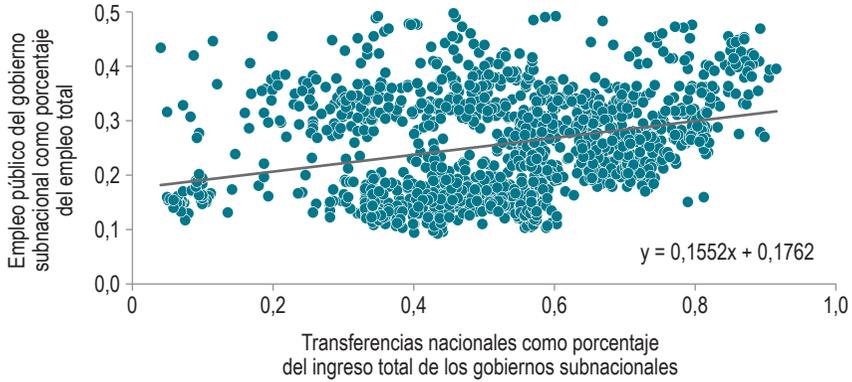
de otras condiciones, en particular, de la descentralización del ingreso, que muestra impactos positivos y significativos en la prestación de servicios públicos que no se observan con la sola descentralización del gasto⁷⁵ (Sow y Razafimahefa, 2015). En Brasil los aumentos de los ingresos procedentes de los impuestos locales se ve que mejoran la cantidad y calidad de la infraestructura local en educación, a diferencia de lo que ocurre cuando dichos aumentos provienen de las transferencias del gobierno central (Gadenne, 2017). Los datos de panel sobre los gobiernos subnacionales de Argentina entre 1990 y 2015 sugieren que al reducir el DFV en 2 desviaciones estándar (disminuyendo en promedio el desequilibrio fiscal de un 54% a un 17%), el porcentaje de empleo público del gobierno subnacional desciende en un 2,6% (gráfico 3.19A), lo cual se traduce en una disminución del empleo público de un 9,8% (Pessino y Benítez, 2018).⁷⁶ Por lo tanto, al descentralizar el gasto y descentralizar los impuestos para cubrir la mayor parte del gasto, las provincias crearían cerca de un 10% menos de empleo (improductivo) en promedio, ahorrando 0,9 puntos porcentuales del PIB en el gasto salarial, lo que equivale a un 10% del PIB a nivel subnacional en Argentina. En Colombia, los gobiernos subnacionales que incrementaron los ingresos totales a través de los derechos y transferencias tienen puntuaciones de eficiencia más bajas (3,2% y 0,2%, respectivamente) en el sector de agua y saneamiento, y del 2,2% y el 6,8% en el sector salud. Al contrario, como se muestra en el gráfico 3.19B, los impuestos más altos sobre la propiedad a nivel del gobierno subnacional mejoraron las puntuaciones de eficiencia en salud (1,6%) y agua y saneamiento (3%) (Ardanz y Tolsá Caballero, 2015; Martínez, 2017). En Brasil las transferencias intergubernamentales generan una forma extrema de ineficiencia, es decir, un claro malgasto debido a un mayor nivel de corrupción según lo miden las auditorías municipales aleatorias (Brollo et al., 2013). En el margen, los ingresos exógenos más altos generan más corrupción porque los cargos electos tienen más oportunidades para apropiarse de rentas sin decepcionar a los votantes, y se otorgan recursos adicionales precisamente a aquellas regiones con instituciones débiles. Durante el último ciclo de los altos precios

⁷⁵ En los países de la OCDE la descentralización del gasto ha dañado el crecimiento económico, pero la descentralización de los ingresos lo ha estimulado. Los resultados empíricos apoyan la predicción de que los aumentos de eficiencia se pueden mejorar mediante una correspondencia más estrecha entre la descentralización del gasto y de los ingresos (Gemmell, Kneller y Sanz, 2016).

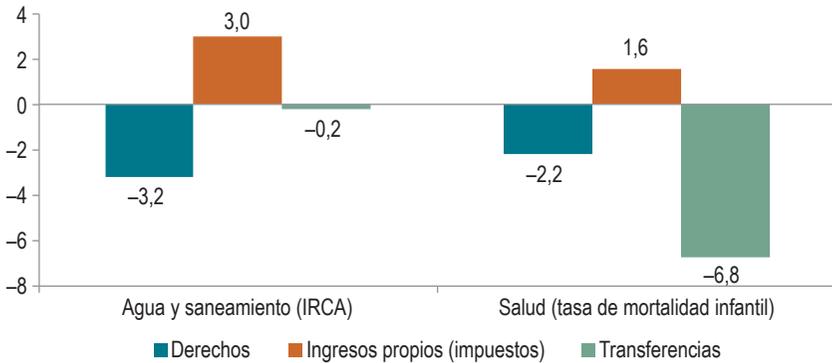
⁷⁶ Esta conclusión es consistente con Martínez-Vásquez y Yao (2009), que muestran que el aumento del empleo público a nivel subnacional suele exceder la disminución en el gobierno central. Marqués Sevillano y Roselló Villalonga (2004) debaten sobre otras conclusiones similares para España.

Gráfico 3.19 El efecto de las fuentes de ingreso en la eficiencia técnica y asignativa del gasto

A. Desequilibrios verticales provinciales y empleo público, Argentina (1990–2015)



B. Cambios en las puntuaciones de eficiencia en Colombia



Fuente: Cálculos propios sobre la base de A) Pessino y Benítez (2018) y B) Ardanaz y Tolsá Caballero (2015).

de las materias primas, en Brasil tuvo lugar un experimento natural, ya que crecieron los recursos extraordinarios para los gobiernos subnacionales, lo que aumentó los niveles de gasto municipales en los municipios beneficiados por el petróleo, pero en la mayoría de los casos esa expansión fiscal no estuvo acompañada de mejoras en proyectos locales útiles para una mejor provisión de servicios (Caselli y Michaels, 2013). ¿Por qué no? Puede ser que pagar impuestos les otorgue a los ciudadanos incentivos para demandar una mayor rendición de cuentas de los políticos electos, a la vez que proporciona a los funcionarios elegidos más incentivos para invertir recursos públicos en lugar de sencillamente aumentar el gasto corriente, dado que en los gobiernos verticalmente equilibrados, la recaudación marginal

de impuestos les corresponde casi enteramente a ellos. Por lo tanto, los ciudadanos prefieren un gasto que maximice el crecimiento y el ingreso. Por eso, los DFV son perjudiciales para la eficiencia asignativa del gasto, dado que los responsables de las políticas públicas no han internalizando plenamente el costo del financiamiento local del gasto. En efecto, la descentralización tributaria proporciona incentivos para políticas favorables al crecimiento que disminuyen la búsqueda de rentas y el malgasto público (Weingast, 2009; Dynes y Martin, 2017; Paler, 2013).⁷⁷ En pocas palabras, el fortalecimiento de la descentralización y de la autonomía en materia de ingresos proporciona a los gobiernos locales incentivos para gastar mejor.

Las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. La descentralización no aumentará la eficiencia si los gobiernos subnacionales no tienen una capacidad administrativa adecuada. Las localidades con mejor capacidad institucional aseguraron más proyectos de infraestructura y ayudas en las municipalidades chilenas (Piña y Avellaneda, 2017). De la misma manera, puede que los gobiernos subnacionales no atraigan inversiones ni proporcionen servicios públicos de calidad si carecen de la capacidad institucional para adoptar una buena planificación presupuestaria, así como una buena administración de los ingresos y prácticas de focalización del gasto (de la Cruz, Pineda Mannheim y Pöschl, 2011). En América Latina las responsabilidades del gasto a menudo se han transferido a los gobiernos subnacionales sin tener en cuenta las disparidades en términos de la capacidad institucional y técnica, ni la pequeña escala en la que funcionan muchos de estos gobiernos (Bonet y Fretes Cibils, 2013). En efecto, los gobiernos subnacionales varían en cuanto a la producción de resultados de los servicios, algunos de los cuales se pueden atribuir a diferencias en la capacidad institucional. Una primera aproximación para medirlos consiste en comparar la capacidad de los gobiernos para desembolsar las asignaciones presupuestarias con la del gobierno central. En Perú las tasas de desembolso totales de los gobiernos subnacionales en 2008 eran un 10% más bajas que las del gobierno central, esto es: un 73% en comparación con el 83% de la ejecución presupuestaria (Banco Mundial, 2010). A su vez, la tasa de ejecución de la inversión pública de las municipalidades durante 2014-16 fue del 73% de su presupuesto de

⁷⁷ Dado que el valor de los bienes públicos se capitaliza en el valor de la propiedad local, la maximización del ingreso a partir de los impuestos a la propiedad lleva a los políticos locales a escoger bienes públicos que maximicen los valores de la propiedad local. Otro motivo por el que los grandes desequilibrios fiscales pueden incentivar un gasto ineficiente es que algunas provincias con mayores déficits reciben transferencias más grandes (Weingast, 2009).

capital, que oscilaba entre menos del 10% y más del 95% en casi 1.900 localidades (Maldonado, 2015), lo que pone de relieve las diferencias en materia de capacidad.

La concurrencia del gasto. La descentralización del gasto ha generado un solapamiento en numerosas funciones del gobierno, lo que potencialmente crea malgasto. Las transferencias del gasto a menudo están más determinadas por la historia y motivadas por políticas y dinámica social que por la eficiencia (es decir, el principio de subsidiariedad).⁷⁸ En América Latina al menos el 30% de los países tiene funciones concurrentes en los ámbitos de seguridad y protección social, pero sobre todo en la educación primaria y en la atención primaria de la salud.⁷⁹ Mientras que la concurrencia es una característica común, cuando las transferencias del gasto se solapan en exceso, la eficiencia se resiente. En los países europeos un aumento del 1% del PIB en el gasto subnacional tuvo como resultado un aumento del 0,5% del PIB en el gasto nacional, lo que revela que el gasto subnacional no sustituía completamente al gasto nacional (Eyraud y Moreno Badia, 2013). Además, la concurrencia puede llevar a situaciones en que los ciudadanos no saben a quién exigir la mejora de los servicios y los funcionarios públicos se manejan sin una idea clara del alcance de sus responsabilidades o se culpan estratégicamente unos a otros por un mal desempeño. El caso de México es ilustrativo: menos de la mitad de los entrevistados en una encuesta sobre el gasto del gobierno subnacional sabía que los alcaldes son responsables de los sistemas de alcantarillado, del suministro de agua y de la iluminación (Chong et al., 2015). Es de suponerse que los residentes de una determinada localidad identificarían mejor el nivel de gobierno que proporciona el servicio si soportaran todo el costo de recaudar el dólar marginal de ingreso tributario utilizado para financiar sus gastos públicos. En el caso de Argentina, los sindicatos docentes dirigieron sus demandas de aumento salarial al gobierno federal y no a los gobiernos locales, dado que el primero tiene una mayor capacidad e incentivos para incrementar los ingresos.

Para bien o para mal, el gasto de los gobiernos subnacionales representa una cantidad importante y creciente del total del gasto público. Para mejorar la eficiencia general, la descentralización del gasto debería

⁷⁸ Ter-Minassian y De Mello (2016). Basado en encuestas de los gobiernos subnacionales. En línea con este punto de vista, Ter-Minassian (2010) analiza estudios de casos en Bolivia, Colombia y México. Un hallazgo común es que las responsabilidades del gasto se solapan en salud y educación, y que no están claramente definidas.

⁷⁹ Véase la Plataforma Subnacional BID-FMM.

ir acompañada de una mejor capacidad administrativa a nivel local, mejores definiciones del gasto concurrente y una descentralización del ingreso, de modo de asegurar una mayor rendición de cuentas, y excluir situaciones extremas, en las cuales los funcionarios públicos incurren en gastos no productivos o en conductas corruptas.

Hacia una mayor eficiencia

Aunque en América Latina y el Caribe se observan algunos de los ejemplos del gasto público más ineficiente del mundo, este gasto ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, hasta llegar al 29,7% del PIB en 2016. En efecto, algunos países de la región actualmente gastan más que el país promedio de la OCDE. El tema se puede dividir en dos conjuntos separados de preguntas. El primero se relaciona con la eficiencia técnica, o las ineficiencias dentro de cada componente del gasto. El segundo atañe a la eficiencia asignativa, que implica priorizar entre partidas de gasto alternativas y asignar el gasto a programas con tasas de retorno más altas.

En este capítulo se estimó en primer lugar la ineficiencia técnica de las pérdidas en que incurre el gasto ineficiente en adquisiciones, salarios y subsidios y transferencias. El malgasto en adquisiciones se calcula en alrededor del 16,7% del gasto en dicho rubro, o un 1,4% del PIB para el país promedio. El malgasto en salarios es otro tema clave. América Latina tiene una de las brechas salariales público-privadas más altas del mundo a favor de los trabajadores del sector público. Considerando que parte de la brecha no está justificada, cerca del 14,2% del gasto salarial para el país promedio es malgasto. Por último, las filtraciones de los subsidios a la energía, los programas sociales y el gasto tributario equivalen al 65% del gasto focalizado teórico. En total, en las adquisiciones, la nómina salarial y las transferencias focalizadas, el monto promedio total del malgasto asciende a cerca del 4,4% del PIB y del 16% del gasto público promedio. Esto equivale a US\$220.000 millones, un monto entre el PIB de Perú (US\$190.000 millones) y el de Chile (US\$250.000 millones), dos de las economías más grandes de la región. Estas estimaciones de ineficiencia representan un primer intento en el ejercicio sumamente difícil de capturar ineficiencias en sectores que, aunque comparten algunas tendencias, son bastante diferentes según los países y requieren un diagnóstico detallado por país. Sin embargo, estas advertencias no quitan ninguna relevancia al análisis: hasta la fecha, en la región no hay disponible ningún estudio comparativo de ineficiencias en cuanto a todos los insumos utilizados por el gobierno, incluido el gasto en la nómina salarial.

En segundo lugar, si bien la ineficiencia asignativa del gasto público es extendida en la región, los responsables de las políticas públicas se enfrentan a varios *trade-offs* cruciales en la asignación del gasto por función: 1) entre las generaciones de mayor edad y las más jóvenes; 2) entre el capital físico, el capital humano y las transferencias; 3) en diferentes ministerios y a lo largo del ciclo de vida de las personas para maximizar la formación de habilidades tan necesaria en la región; y 4) entre los niveles central y subnacional. El total de la ineficiencia asignativa de estos programas es considerable y en la mayoría de los casos resulta difícil estimarlo, aunque en ciertos estudios de casos se presentan algunas indicaciones con respecto al tamaño.

En relación con el primer *trade-off*, varios países de América Latina gastaron importantes sumas en las personas de edad avanzada, unas cuatro veces lo que se gasta per cápita en las cohortes más jóvenes, dado que la cobertura y las tasas de reemplazo de los sistemas jubilatorios han aumentado hasta niveles que compiten con los de los países desarrollados o los superan. A medida que la población envejece, se prevé que tanto el gasto en jubilaciones como en salud más que se duplicará. En estas circunstancias, es crucial que América Latina y el Caribe aborde esta restricción presupuestaria intertemporal. En el mediano plazo, aunque el gasto en las personas mayores aumente solo por motivos demográficos, otras partidas del gasto público tendrán que cambiar o disminuir para acomodar ese cambio si no se aprueban reformas, y dados los niveles actuales de contribución (ya elevados en numerosos países), los déficits de los sistemas jubilatorios pueden crecer hasta proporciones sin precedentes. Al mismo tiempo, la ventana de oportunidad para mejorar la calidad del capital físico y humano se perderá en su totalidad a menos que la inversión se fortalezca ahora y se introduzcan pronto políticas para acomodar el envejecimiento y asegurar el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

La política fiscal, en particular la composición de la eficiencia asignativa del gasto público, ha desempeñado un rol clave en el bajo crecimiento de la región en las últimas décadas. Mejorar la calidad y la inversión en capital humano son factores determinantes fundamentales para aumentar el crecimiento a largo plazo. Además, ciertas partidas del gasto público (inversión pública) impulsan el crecimiento potencial, mientras que otras (sobre todo el gasto corriente en jubilaciones y transferencias) lo reducen. Además, incrementar el gasto en educación no tiene un efecto directo en el crecimiento económico, lo que confirma que el vínculo entre el indicador de los años de escolarización ajustada por la calidad es más adecuado para estimar el impacto de la educación en dicho crecimiento. Esto supone que reasignar el gasto hacia infraestructura y mejorar el gasto en educación de

calidad puede elevar las tasas de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, un gasto más alto más allá de un determinado umbral puede disminuir el crecimiento si no va acompañado de mejores instituciones públicas.

Hasta hace poco el estancamiento relativo o el crecimiento lento de largo plazo de América Latina se atribuía en gran parte a la baja productividad de los factores de producción, a pesar de un aumento en el número de trabajadores y del *stock* de capital. Sin embargo, investigaciones recientes muestran que cuando se considera el capital humano de manera adecuada (incluyendo no solo la cantidad sino la calidad y la capacitación en el lugar de trabajo), la importancia relativa de dicho capital (o trabajo aumentado por la calidad) explica la mayor parte de la diferencia en el ingreso per cápita. Por empezar, el capital físico y la PTF son importantes para activar la demanda (y más productividad) de capital humano. Los países de América Latina y el Caribe deberían comenzar a mejorar las condiciones para adquirir habilidades en lugar de solo gastar en educación, y deberían proponerse facilitar la capacitación en el lugar de trabajo eliminando las distorsiones del mercado laboral, sobre todo los incentivos a la informalidad. Si bien la matriculación escolar ha aumentado en la mayoría de los países, mejorar las habilidades cognitivas (y no cognitivas) y reducir los incentivos fiscales a la informalidad para incrementar la productividad y el monto de los retornos de la capacitación en el lugar de trabajo parecen ostentar una mayor ventaja y un mayor potencial para elevar los ingresos de manera permanente.

Dado que es necesario mejorar las habilidades a nivel familiar, escolar y laboral, optimizar la eficiencia asignativa del gasto público en las habilidades es de la mayor importancia. Para maximizar los retornos a costos mínimos, el gasto debería asignarse al retorno social más alto en cada etapa del ciclo de vida. Sin embargo, actualmente solo una quinta parte del gasto se asigna a niños menores de 6 años, en comparación con los niños en la escuela primaria. Las tasas promedio de retorno de la educación temprana se subestiman en el caso de los niños con escasas habilidades provenientes de familias desfavorecidas, mientras que los retornos promedio de los niveles secundario y terciario sobreestiman el retorno para los niños desfavorecidos. En el caso de los alumnos de antecedentes más favorecidos sucede lo contrario. Dado que los retornos promedio suelen percibirse como retornos basados en habilidades adquiridas a lo largo de toda la vida más que en momentos cruciales concretos, el gasto público tiende a poner demasiado énfasis en el aprendizaje de un nivel superior y demasiado poco énfasis en el gasto en los primeros años del ciclo de vida, que es cuando los alumnos desfavorecidos pueden mejorar más. Por

lo tanto, el gasto público en habilidades padece una enorme ineficiencia asignativa, lo que influye en el crecimiento y la equidad.

Por último, a menos que los gobiernos descentralicen de forma eficiente tanto el gasto como los ingresos, que mejoren la definición de las funciones entre gobiernos centrales y subnacionales, y que refuercen las capacidades de los gobiernos locales, será difícil progresar en la eficiencia asignativa del gasto público regional. El país promedio de América Latina destina el 19% del gasto consolidado a nivel subnacional, y seis países gastan entre el 32% y el 47%. Sin embargo, los gobiernos subnacionales dependen de las transferencias del gobierno central para aproximadamente las dos terceras partes de su gasto. La actual estructura de descentralización de la región no favorece la eficiencia asignativa del gasto, dado que los gobiernos subnacionales son más eficientes cuando gastan los ingresos que ellos mismos recaudan a través de impuestos subnacionales que con las transferencias del gobierno central o con los ingresos extraordinarios de los recursos naturales.

Los gobiernos de la región se arriesgan a problemas relacionados con un crecimiento escaso o estancado y a problemas de sostenibilidad fiscal. Esto sucede porque son excesivamente grandes o porque gastan sumas crecientes en transferencias y jubilaciones antes de que sus poblaciones envejezcan relativamente y aumenten sus ingresos, sin que al mismo tiempo se mejore la calidad de la inversión en infraestructura y capital humano, sobre todo en habilidades. Entonces, ¿cómo pueden los gobiernos encontrar un espacio en sus presupuestos para optimizar los gastos en capital humano y físico? Una manera consiste en reducir el malgasto en las adquisiciones, en las nóminas del empleo público y en las transferencias, que actualmente se acercan al 4,4% del PIB. Otra manera es reasignar el gasto disminuyendo las transferencias, sobre todo aquellas que han demostrado ser menos efectivas para reducir la pobreza y la desigualdad. El capítulo 9 de este informe, que se centra en las instituciones, presenta las enseñanzas, provenientes de países de la región y de otros lugares, que permiten mejorar el diseño de las políticas y la gestión del gasto público con el fin de aumentar su eficiencia.

