

Política fiscal y protección social

Eduardo Aldunate y Ricardo Martner

Las carencias de la protección social en América Latina y el Caribe ponen de manifiesto la necesidad de políticas fiscales más activas en este ámbito. Aunque el crecimiento económico y el empleo decente son requisitos indispensables del progreso social, son ineludibles a mediano plazo las necesidades de financiamiento del gasto público. En este artículo se examinan tres vías para acometer este objetivo. La primera es la superación de la brecha tributaria, pues en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la carga fiscal es baja. La segunda es la construcción de sistemas presupuestarios que permitan superar rigideces y reasignar gasto público, contribuyendo con ello a elevar su calidad. La tercera es la generalización de mecanismos de evaluación del gasto social, con miras a mejorar la eficiencia y eficacia de los proyectos y programas públicos.

Eduardo Aldunate

Experto

✦ eduardo.aldunate@cepal.org

Ricardo Martner

Jefe

✦ ricardo.martner@cepal.org

Área de Políticas Presupuestarias

y Gestión Pública,

Instituto Latinoamericano y del Caribe

de Planificación Económica y

Social (ILPES), CEPAL

I

Introducción

Aun cuando queda tiempo, es posible afirmar que en la mayoría de los países de la región será muy difícil cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio establecidos para el 2015, de no desplegarse políticas específicas para ello. Si solo nos referimos a la primera meta, “reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre”, los países, especialmente los de menores ingresos, deberán materializar elevadas tasas de crecimiento, tarea que se facilitaría si hubiese mejoras en la distribución del ingreso (CEPAL, 2005). Otra dificultad acuciante es que, en materia de protección y de seguridad social, la región tiene un problema serio y generalizado de cobertura de su población (CEPAL, 2006).

Incluso en un contexto de severas restricciones de endeudamiento, un aumento significativo de recursos públicos para atender estas demandas parece ineludible en el mediano plazo. Pueden plantearse tres vías concurrentes para alcanzar este objetivo: i) ampliar la recaudación fiscal; ii) modificar la composición del gasto a favor del ámbito social, y iii) liberar recursos a través de la mejora de la eficiencia y eficacia de proyectos y programas públicos. No existen respuestas únicas en circunstancias tan diversas; en algún país o situación podrá ser necesario elevar la carga tributaria, ya sea a través de nuevos impuestos o de una mayor eficiencia recaudatoria. En otros, podrá ser más apropiado apuntar a una mayor calidad del gasto, tanto en su asignación como en su eficiencia y eficacia.

Estos son los temas que se abordarán en este ensayo, con la convicción de que la distribución del ingreso no mejorará significativamente en el mediano plazo sin políticas fiscales activas —que no se limitan a un esfuerzo por mejorar la educación, como se ha planteado en un enfoque minimalista de las políticas públicas—, y de que el aumento del gasto social y la generalización de categorías “protegidas” de gasto público no son panaceas para reducir la pobreza y la desigualdad.

En un espíritu más propositivo, aquí se pondrán de relieve las potencialidades indiscutibles de las reformas de los sistemas y las administraciones tributarias, de las

políticas que buscan mejorar los procesos de asignación presupuestaria a partir de reglas estructurales y de programación plurianual, y de las iniciativas tendientes a elevar la calidad del gasto público con el desarrollo sistemático de programas de evaluación.

1. ¿Hay espacios para aumentar los ingresos públicos?

En el gráfico 1 se presenta el nivel de los ingresos del gobierno como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y la composición de esos ingresos en el año 2005. Cabe señalar que en varios países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras y Uruguay) los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos centrales. En otros (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela), los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos corrientes originados en los ingresos provenientes de recursos naturales (hidrocarburos y minería). En Nicaragua y, en mucho menor medida en El Salvador y la República Dominicana, las donaciones contribuyen a elevar los ingresos corrientes respecto de los ingresos tributarios. En Panamá y Paraguay los otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios también complementan los ingresos tributarios del gobierno central.

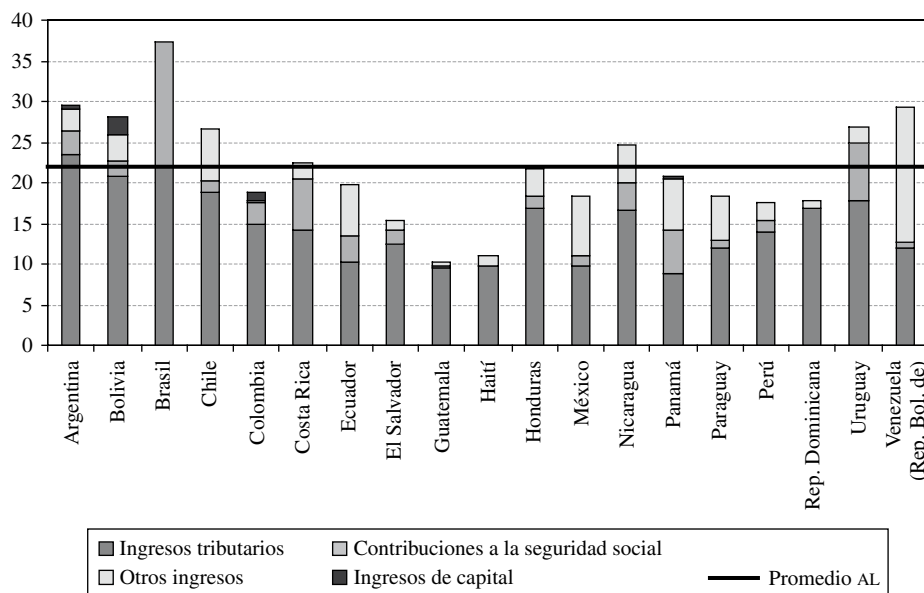
Una de las funciones principales de los impuestos es financiar el gasto del gobierno en bienes y servicios, de modo que la elección del nivel de ingresos implica, en el mediano plazo, delimitar el nivel de gasto del sector público. Más allá de las recomendaciones tradicionales de evitar gravámenes que distorsionen la asignación de recursos, la teoría económica ofrece una guía muy limitada para decidir el nivel de la carga tributaria y de la estructura impositiva.

Algunos estudios relacionan negativamente la presión tributaria, o el gasto público, con el desempeño económico. Pero no es posible avanzar conclusiones sólidas al respecto: hay países que han crecido satisfactoriamente con un nivel alto de impuestos, mientras muchos otros tienen un mediocre desempeño macroeconómico y una presión tributaria reducida. Antes bien, la causalidad parece ser inversa: a medida que los países crecen, la base tributaria se amplía y el sistema puede volverse más

□ Colaboraron con los autores en la recopilación de información las asistentes de investigación María Victoria Espada y Varinia Tromben, también del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.

GRÁFICO 1

América Latina y el Caribe: la carga fiscal, 2005
(En porcentajes del PIB)



Fuente: ILPES, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

progresivo, todo lo cual redunda en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema.

Una forma de evaluar si los niveles y estructuras impositivas son “adecuados” es la de comparar la relación entre los impuestos y el producto interno bruto (PIB) para un número amplio de países. El simple hecho de comparar la situación de América Latina y el Caribe con la de otras regiones del mundo es muy revelador (gráfico 2). En 2005 la carga tributaria en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) fue aproximadamente el doble de la presión tributaria en América Latina y el Caribe. En cuanto a la composición, resalta la mayor importancia relativa de los tributos directos en los países de la OCDE, así como también la importancia de las contribuciones a la seguridad social. En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios están vertebrados sobre la imposición indirecta y, en este sentido, se ha argumentado que, sistemáticamente, la recaudación directa es más baja que en otras regiones con tasas similares. Los niveles de presión tributaria en América Latina y el Caribe y en el sudeste asiático son parecidos, aunque la composición es muy diferente. Los países asiáticos muestran una carga mayor por impuestos directos, y contribuciones a la seguridad social de un monto poco significativo.

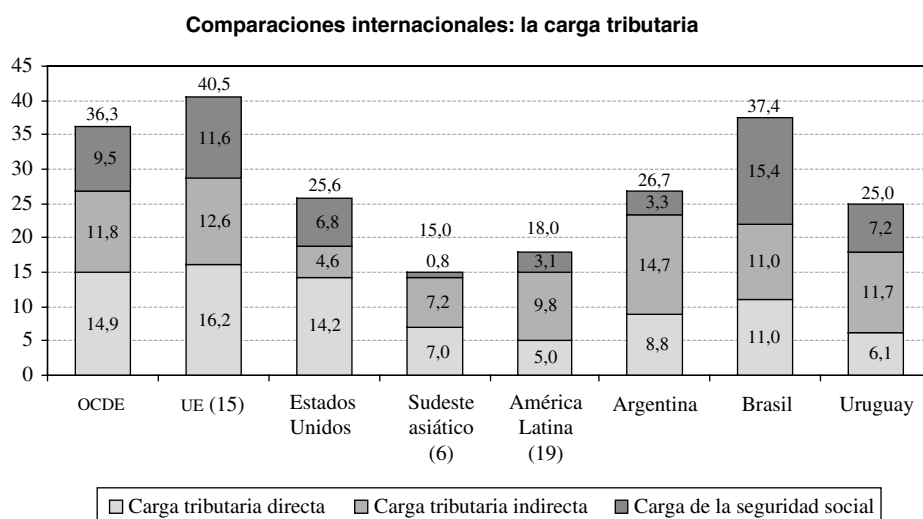
Sin embargo, la comparación debe efectuarse considerando algunas variables explicativas, como el ingreso por habitante y otras. Algunos autores estiman mediante regresiones de panel la “capacidad tributaria” de cada país,¹ la que se compara con la tasa efectiva. Aunque estimar esa capacidad no es el objetivo de este trabajo, para fines ilustrativos se muestra la relación entre la recaudación tributaria de América Latina y el Caribe y el nivel de ingreso per cápita de la región (gráfico 3).

En 2005, la región registró una presión impositiva de 18% del PIB. Cabe destacar, sin embargo, que los promedios esconden diferencias importantes entre los países de América Latina y el Caribe, que en parte se explican por la alta dispersión del ingreso per cápita en la región. Sin embargo, Brasil exhibe una carga tributaria que se eleva por sobre el 37% del PIB a nivel de gobierno general, y que es superior a la de Estados Unidos. También Argentina y Uruguay exhiben cifras superiores al promedio.

Aunque en el inicio de las reformas, a mediados del decenio de 1980, se consiguieron notables aumentos

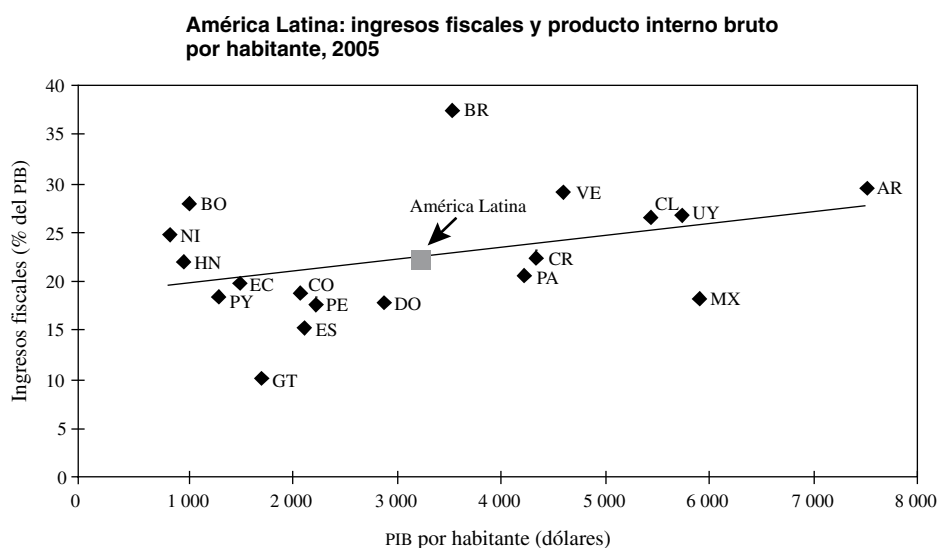
¹ Véase, por ejemplo, Agosin, Barreix y Machado (2005), en relación con los países de Centroamérica.

GRÁFICO 2



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país.

GRÁFICO 3



Fuente: CEPAL.

recaudatorios, dos décadas después se aprecia solo un leve aumento sobre los niveles previos a la crisis de la deuda, concentrándose fuertemente la recaudación en los impuestos sobre el consumo y siendo baja la recaudación de los impuestos sobre los ingresos. A pesar del esfuerzo por ampliar las bases tributarias, aumentar las alícuotas y fijar impuestos extraordinarios, la región está lejos de lograr suficiencia recaudatoria.

Se ha procurado alcanzar el objetivo de neutralidad, otorgando una mayor homogeneidad a las tasas del

impuesto sobre el valor agregado (IVA) y una menor cantidad de exenciones.² Se han disminuido, asimismo, las tasas marginales de los tramos más altos del impuesto sobre los ingresos. Con la liberalización comercial y la consecuente consolidación y baja generalizada de aranceles, también se ha reducido la protección a algunos sectores de la economía. En el ámbito internacional,

² Por ejemplo, véase ILPES (2004).

el objetivo de neutralidad ha comenzado a cobrar más importancia, con la proliferación de los tratados bilaterales de libre comercio y los acuerdos para evitar la doble tributación.

Los objetivos de simplicidad, por su parte, se han materializado a través de una legislación más transparente, del perfeccionamiento de normas y procedimientos y del fortalecimiento de los sistemas administrativos. Además, se han eliminado algunos impuestos de bajo poder recaudatorio. Persisten, sin embargo, duplicidades de funciones en algunos países federales, con estructuras impositivas diferenciadas y entes recaudadores en varios niveles de gobierno.

Respecto de la equidad de los sistemas tributarios, se ha hecho más hincapié en la equidad horizontal (los agentes con igual potencialidad recaudatoria deberían tener igual carga tributaria) que en la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria acorde con su capacidad contributiva). Pocos progresos se han registrado en esta última.

La tarea de diseñar sistemas tributarios modernos se mantiene inconclusa en algunos países, porque las tasas son aún muy bajas, en otros debido a la persistencia de exenciones que distorsionan el sistema tributario y, en la mayoría, por la poca atención que se le ha otorgado a la equidad vertical en las reformas recientes. En los casos en que el IVA es el impuesto principal y tiene tasa única, todo el sistema tiende a ser regresivo, pues los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad. Los actuales sistemas tributarios son de hecho regresivos, lo que empeora la distribución del ingreso una vez considerada la acción de los impuestos.³

Se ha insistido reiteradamente en que el concepto relevante es el de "incidencia neta" de la política fiscal, que atribuye principalmente al gasto público la tarea de conferir progresividad mediante su focalización en los sectores más pobres.⁴ Sin embargo, los estudios muestran que las políticas redistributivas exitosas no se limitan a aumentar el gasto público social. Por lo

demás, los gastos con características redistributivas inmediatas, como las transferencias directas, tampoco se han acrecentado significativamente, lo que contrasta con la experiencia europea.

Aunque la adopción del IVA ha sido generalizada, este impuesto presenta importantes diferencias de un país a otro, tanto en lo que se refiere a la amplitud de la base gravada como a las alícuotas (variedad y tasas) que en cada caso se aplican. Respecto del primer tema corresponde señalar que en algunos países se gravan tanto bienes como servicios de manera general, mientras que en otros se toman como base los bienes y solo algunos servicios y, en unos pocos, el impuesto se aplica exclusivamente a los bienes. En cuanto a las alícuotas, una primera diferenciación se puede establecer entre aquellos países que han aplicado tasas múltiples (para distinguir entre diferentes tipos de consumo) y los que han adoptado una tasa única de aplicación general. Así, por ejemplo, Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Panamá utilizan un sistema de tasas múltiples, mientras que el resto de los países considerados impone tasas únicas y uniformes.

A su vez, las alícuotas vigentes en los países de la región presentan dos características básicas (cuadro 1). Por un lado, se observa una tendencia generalizada al aumento, ya que entre 1994 y 2005 el promedio regional de la recaudación por concepto de IVA se incrementó en tres puntos porcentuales del PIB. Por otro lado, se aprecian marcadas diferencias entre países en cuanto a la magnitud de la alícuota aplicada. En efecto Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay aplican tasas superiores o cercanas al 20%, mientras que Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y Paraguay han adoptado tasas que no superan el 13%, situándose así por debajo del promedio de 14,7%.

En términos comparativos, cabe señalar que en 2005 el promedio simple de las tasas del IVA que se aplicaron en la región se ubicó casi cinco puntos porcentuales por debajo del promedio simple de los países de la Unión Europea (14,7 y 19,6% respectivamente). Asimismo, vale destacar que en la Unión Europea la dispersión de tasas entre países fue menor que en América Latina y el Caribe (con una la desviación estándar de 3,0 en el primer caso y 4,4 en el segundo).

Además, la productividad del IVA (definida como la recaudación en porcentaje del PIB dividido por la tasa general) es comparativamente baja en la región, ya que alcanzó a 40% en 2005 (a título ilustrativo, el promedio de la productividad en los países desarrollados es superior a 60%). También en este caso se observan importantes diferencias entre países, según se aprecia en el gráfico 4.

³ Gómez Sabaini, Santieri y Rossignolo (2002) llegan a esta conclusión tras analizar la estructura impositiva de Argentina. Los principales impuestos que causan esta relación son, en orden de regresividad, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos internos sobre bienes y servicios y el IVA. Los impuestos más progresivos son aquellos que gravan las ganancias de personas y las ganancias de sociedades, así como los impuestos inmobiliarios provinciales y municipales. Estos resultados parecen ser fácilmente extensibles al resto de América Latina.

⁴ Véase, por ejemplo, Martin (1997).

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: alícuotas del impuesto sobre el valor agregado (IVA)

	1994	2000	2005
Argentina	18	21	21
Bolivia	14,92	14,92	13
Brasil	20,48	20,48	20,48
Chile	18	18	19
Colombia	14	15	16
Costa Rica	8	13	13
Ecuador	10	12	12
El Salvador	10	13	13
Guatemala	7	10	12
Haití	10	10	10
Honduras	7	12	12
México	10	15	15
Nicaragua	10	15	15
Panamá	5	5	5
Paraguay	10	10	10
Perú	18	18	19
R. Dominicana	6	8	16
Uruguay	22	23	23
Venezuela (Rep. Bol. de)	10	15,5	15
Promedio de América Latina y el Caribe	11,7	14,2	14,7
Desviación estándar de América Latina y el Caribe	5,1	4,6	4,4

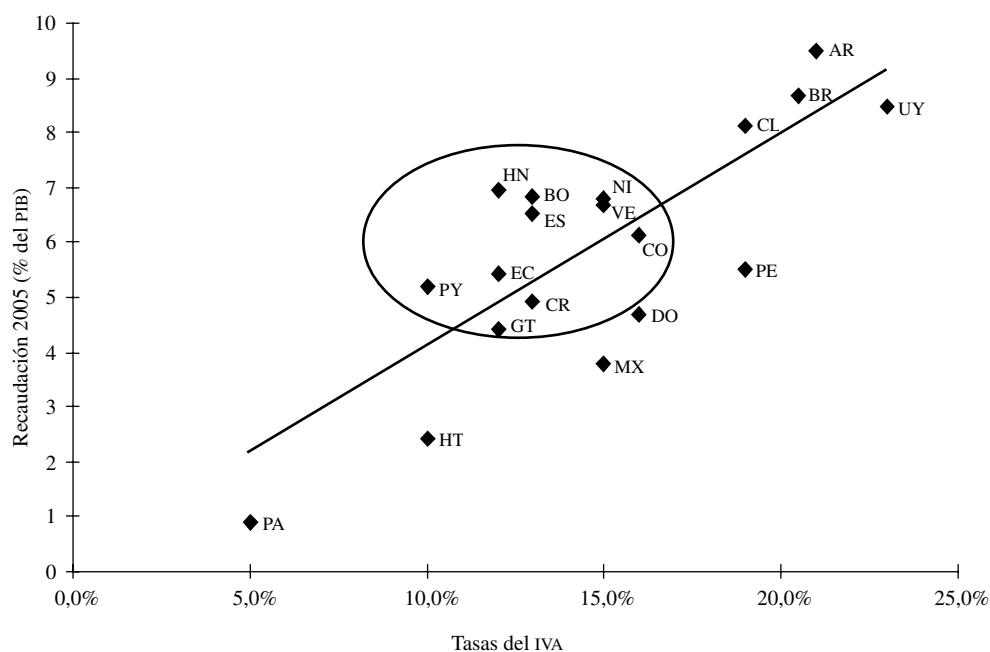
Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de cada país.

Cinco países (Haití, México, Perú, Panamá y la República Dominicana) muestran eficacia recaudatoria por debajo del promedio regional. Por cierto que este indicador no refleja necesariamente eficiencia administrativa, sino más bien la dispersión de las alícuotas en torno a la tasa general. Por ejemplo, en México, al existir exenciones para los alimentos, la dispersión es mayor. Por lo tanto, este gráfico ilustra sólo la distancia respecto de un potencial recaudador en caso de que no existieran exenciones. En un contexto caracterizado por crecientes dificultades para instaurar nuevos impuestos o mayores tasas impositivas, la eliminación de exenciones y las limitaciones a las deducciones tributarias emergen como fuentes significativas de recursos fiscales en el futuro.

El término “gasto tributario” es ampliamente utilizado para referirse a las exenciones, exoneraciones, créditos, deducciones, aplazamientos y algunas devoluciones de impuestos. En sentido amplio, el gasto tributario puede entenderse como aquella recaudación que se deja de percibir, producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales, cuya finalidad es favorecer o estimular determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía.

En América Latina y el Caribe, un cada vez mayor número de países provee información sobre el gasto

GRÁFICO 4

América Latina y el Caribe: productividad del impuesto al valor agregado (IVA), 2005

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de cada país.

tributario. Los montos son muy significativos en todos los casos, con un mínimo, en el año 2003, de 1,6% del PIB para Brasil y un máximo de 9,2% para Colombia. Entre los impuestos que dan origen al gasto tributario, cabe señalar que en Argentina, Ecuador y Perú predominó el impuesto al valor agregado, mientras que en Chile prevaleció el impuesto sobre los ingresos. En cuanto al destino de dicho gasto, en Argentina el 80% del gasto tributario (2,8% del PIB) correspondió a tratamientos establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y el resto a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica, regional y sectorial. En Chile, el gasto tributario (4,4% del PIB) correspondió principalmente al sector financiero (61,3%), al sector inmobiliario (12,6%) y a la educación (7,4%).

En el decenio de 1990, las mayores tasas de crecimiento económico impulsaron una recuperación de la carga tributaria. En general, la elasticidad de la recaudación tributaria es superior a la unidad. En las fases expansivas del ciclo, esto se debe a que el crecimiento incrementa la economía formal y genera un aumento más que proporcional de las importaciones y de los impuestos asociados. Por el contrario, en las fases recesivas la recaudación cae más que proporcionalmente, porque se invierten los mecanismos anteriores y también por el significativo aumento de la evasión. La relación entre inflación y recaudación tributaria también es contundente. En primer lugar, porque la inflación disminuye el valor real de la recaudación fiscal al existir rezagos entre la generación del impuesto y su recolección. Segundo, puesto que la inflación disminuye los ingresos reales, las familias y las empresas intentarán mantener su ingreso real disponible a través de un menor pago de impuestos. Así, la estabilidad macroeconómica, entendida como la combinación de alto crecimiento y baja inflación, es el principal requisito para una mayor recaudación tributaria. Cuando el entorno es recesivo y la inflación ascendente, cualquier sistema tributario enfrenta dificultades para evitar la merma de los ingresos.

Por otra parte, la ejecución de la política tributaria requiere de un marco institucional y arreglos específicos adecuados a sus funciones y objetivos. En particular, la recaudación de ingresos por concepto de impuestos internos y aduaneros, así como de contribuciones a la seguridad social, exige la intervención de un mecanismo administrativo que debe satisfacer ciertas condiciones mínimas de inserción institucional y de organización interna para que pueda funcionar apropiadamente. En consecuencia, es necesario que la administración tributaria evite la fragilidad institucional que suele afectar a diversas agencias públicas. De hecho, en años recientes

el reconocimiento de esta realidad ha permitido adoptar reformas administrativas que elevan la jerarquía de las administraciones tributarias, colocando su conducción bajo el mando de funcionarios de alto rango. Asimismo, se han registrado importantes avances en el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias, mediante la creación de estructuras legales que les asignan diversos grados de autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera.

En todo caso, los países de América Latina y el Caribe todavía tienen mucho que avanzar en materia de eficiencia y eficacia de sus administraciones tributarias, especialmente si se las compara con las de países más desarrollados. En efecto, aunque las administraciones tributarias de la región operan con menores recursos presupuestarios y humanos, sus costos de recaudación son superiores a los de sus contrapartes de países más desarrollados.

Esta rápida revisión de la situación de los ingresos públicos permite avanzar algunas conclusiones respecto de la interrogante inicial. Sí, es posible detectar espacios para incrementar la recaudación tributaria, especialmente en el actual entorno de bonanza económica. En algunos países, las tasas son comparativamente bajas, especialmente las del IVA y los impuestos específicos. También hay exenciones que pueden revisarse.

En este análisis, dos particularidades de los sistemas tributarios tienen especial importancia. La primera es el tratamiento de los alimentos en el IVA. En algunos países las exenciones a favor de estos bienes merman hasta en dos puntos la recaudación, pues no se discrimina entre una canasta básica y el resto de los alimentos. Se ha argumentado que la sustitución de estas medidas por políticas de gasto focalizadas sería beneficiosa en términos netos. Queda por demostrar, sin embargo, en términos de redistribución, que tales políticas sean superiores a medidas directas de exención para una canasta de alimentos básicos, en países en que esta canasta representa una proporción significativa del consumo familiar para muchas personas. La segunda particularidad es la creciente importancia de los incentivos fiscales en zonas francas, especialmente los otorgados a empresas maquiladoras en los países de Centroamérica.⁵ Aunque su impacto positivo sobre el empleo es insoslayable, la consolidación de esta modalidad de producción quebranta la equidad tributaria horizontal y, al tener estas actividades

⁵ Véase en Agosin, Barreix y Machado (2005) un extenso análisis de los sistemas tributarios de estos países.

reducidos encadenamientos hacia atrás, disminuye la elasticidad-ingreso de los sistemas tributarios.

A estas restricciones hay que agregar el impacto de los tratados de libre comercio y de los procesos de integración regional sobre los ingresos tributarios. Por este concepto, la reducción de los impuestos al comercio exterior puede superar un punto del PIB en algunos casos. La mera sustitución de estos impuestos presagia batallas políticas complejas, dejando poco espacio para impulsar aumentos recaudatorios netos.

Finalmente, es posible afirmar que el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias ha llegado

a un punto en que, en el corto plazo, las ganancias tienen rendimientos decrecientes en términos de recaudación. En efecto, los altos grados de evasión y elusión tienen mucho que ver con el grado de informalidad de las economías, el que a su vez se correlaciona fuertemente con el crecimiento y los niveles de ingresos. Reducir la evasión es así una tarea estructural, endógena al proceso de desarrollo, y no solo administrativa o de mejoras de gestión de corto plazo. Confiar en una disminución rápida de la evasión como mecanismo de financiamiento de las políticas sociales, así como en el mero crecimiento económico, serían apuestas de alto riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas.

III

Gasto público y protección social

La ampliación de la cobertura de los programas de protección social no puede provenir solamente de mejoras recaudatorias. Por ello una tarea ardua pero impostergable si se pretende redireccionar los recursos hacia el área social, es lograr progresos en la productividad y en la calidad del gasto público.

1. La dinámica del gasto público

El gasto público como porcentaje del PIB es comúnmente utilizado como indicador para medir la participación del Estado en la economía, aunque no toma en cuenta la actividad reguladora que ejercen los gobiernos. Como se observa en el gráfico 5, el “incrementalismo” que caracterizó al proceso presupuestario en los países de la OCDE y que sentó las bases del así llamado Estado de bienestar, ha sido progresivamente sustituido por un “decrementalismo” caracterizado por el establecimiento de reglas macrofiscales y de metas plurianuales de reducción de déficit y de contención del gasto público. También es nítido el carácter contracíclico del gasto público, con la alternancia de episodios de contracción del gasto en períodos expansivos y de mayor peso del Estado en períodos de desaceleración del nivel de actividad.

En Europa, el fuerte aumento del gasto público en la década de 1970 se explica básicamente por el asentamiento del Estado de bienestar, que ha tomado más recientemente la forma de transferencias monetarias que incluyen pensiones, ayudas al desempleo, educación y salud. En el período 1970-2004, las transferencias aumentaron 5,7 puntos del PIB en promedio, y se han estabilizado

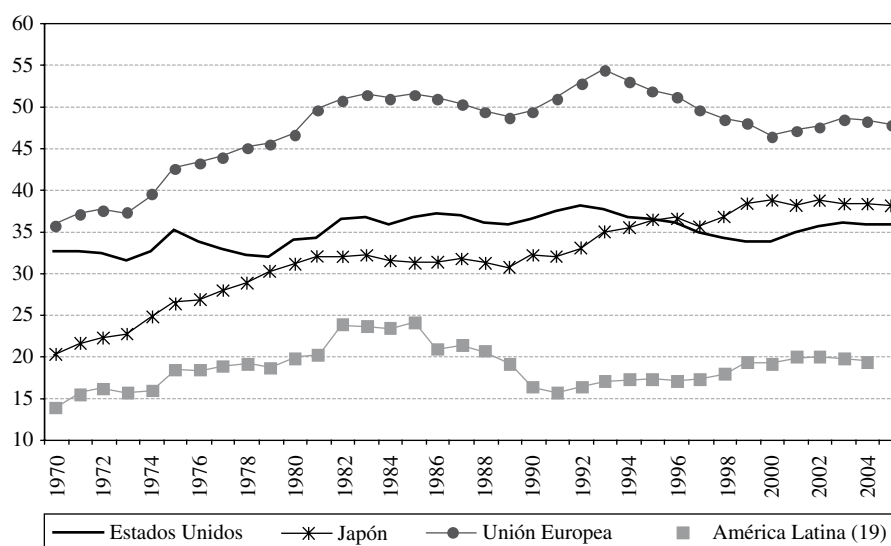
en torno a los 18 puntos del PIB. A nivel agregado, la composición del gasto público se ha desplazado desde las categorías de servicios generales (que incluye el pago de intereses) y de asuntos económicos, hacia la salud y la protección social. Los datos no muestran mayores reducciones del Estado de bienestar, en su dimensión cuantitativa, en los últimos años.

Aunque el nivel del gasto es mucho más bajo en Estados Unidos, su evolución es similar a la reseñada, con una etapa de crecimiento durante la década de 1980 y de decrecimiento durante la de 1990. Para los próximos decenios se espera, sin embargo, un fuerte crecimiento del gasto público, del orden de diez puntos del PIB, en salud y pensiones, asociado al envejecimiento de la población. Se observa, asimismo, que el tamaño del Estado en Japón ha crecido fuertemente, llegando a más de 35 puntos del PIB.

Para tener una visión más completa de la evolución del tamaño del Estado en América Latina y el Caribe, medido por el gasto público como proporción del PIB, es conveniente examinar otras definiciones de gobierno (cuadro 2), en particular gobierno general y sector público no financiero. El primer concepto (gobierno general) es especialmente relevante en algunos países de organización federal, como Argentina y Brasil, en los que parte importante del gasto público se produce a nivel provincial y estadual, respectivamente. Por otra parte, el concepto de sector público no financiero es más apropiado para dar cuenta de la variedad de estructuras organizacionales y financieras que emergieron de las reformas estructurales de la década de 1990.

GRÁFICO 5

Comparaciones internacionales: evolución del gasto público, 1970-2004
(En porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE (2004) para países de la OCDE (gobierno general); Fondo Monetario Internacional (FMI) y CEPAL para América Latina (gobierno central).

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: evolución del tamaño del Estado según definición de gobierno, 1990-2005
(Porcentajes del PIB)

	Gasto público, 2005			Variación respecto de 1990 (puntos de PIB)		
	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero
Argentina	16,6	24,7	25,2	4,8	-1,6	2,7
Bolivia	29,0	28,9	30,0	11,5	6,5	-5,1
Brasil	24,6			5,9		
Chile	19,8	21,8	33,9	-1,8	-1,3	-3,1
Colombia	21,0		35,2	11,7		14,6
Costa Rica	15,9	23,4	25,5	1,0	1,8	2,7
Ecuador	17,2		24,5	2,8		-1,9
El Salvador	14,6		17,5	1,0	1,6	1,5
Guatemala	11,7			1,4	3,8	
Haití	11,5			-0,1		
Honduras	23,0		34,1	0,2		8,3
México	19,7		23,3	-0,9		-4,2
Nicaragua	23,0	27,3	30,3	1,5	4,9	6,8
Panamá	19,0		24,8	1,0		1,0
Paraguay	17,5		33,3	7,4		12,0
Perú	16,7	19,2		-2,4	-1,7	
R. Dominicana	19,3			6,8		
Uruguay	23,2		29,6	7,2		1,3
Venezuela (Rep. Bol. de)	26,9		32,2	1,1		-3,6
América Latina y el Caribe	19,5	24,2	28,5	3,2	1,8	2,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Tomando en consideración el promedio simple, el gasto público como proporción del PIB alcanzó a 19,5% en 2005, aumentando hasta el 2003 casi cuatro puntos porcentuales del PIB para el concepto de gobierno central (19 países); entre 2003 y 2005 el gasto público como porcentaje del PIB disminuyó 0,8 puntos del PIB. Para el concepto de gobierno general (nueve países) el gasto público registró 24,2% del PIB en 2005 y creció casi dos puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2003. En cuanto al concepto de sector público no financiero (14 países), el gasto público fue de 28,5% del PIB en 2005 y subió 2,4 puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2005. Las disminuciones más pronunciadas se registraron en Chile, México y Perú, para las definiciones de gobierno disponibles.

En un grupo de países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay), se produjo un incremento significativo del gasto público, a nivel de gobierno central, entre 1990 y 2005. Esta dinámica podría calificarse de convergencia ascendente, ya que en 1990 el gasto público como proporción del PIB se situaba muy por debajo del promedio regional. En general, las causas de esta expansión del gasto público como proporción del PIB están asociadas a procesos de descentralización y de aumento de la cobertura y ampliación de los beneficios de la seguridad social. En algunos casos, los procesos de descentralización han abultado el peso del gobierno central (Colombia), cuando el financiamiento a entidades subnacionales ha dependido fuertemente de las transferencias, o han incrementado significativamente el gobierno general, como en Costa Rica y Nicaragua. A nivel del sector público no financiero, Colombia registró un incremento de 18 puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2003, y Paraguay uno de 12 puntos porcentuales hasta el 2005. El sector público no financiero se redujo en cinco de los 14 países para los que se dispone de información.

2. La calidad del gasto público

Por cierto que los efectos productivos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados. En años recientes se ha puesto énfasis en la reducción de la pobreza como una meta prioritaria. Los organismos internacionales han realizado ingentes esfuerzos por promover presupuestos “pro pobres”. La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (iniciativa PPME) representó en tal sentido una oportunidad única, al redireccionar hacia el gasto social el ahorro en intereses originado en la reducción de la deuda externa. Existe, sin embargo, una preocupación creciente por este exceso de confianza en el papel del gasto social para reducir la pobreza.

La mayoría de los programas se enfoca en la composición del gasto público, especialmente en las áreas sociales, dando menor énfasis a otros aspectos de una estrategia más amplia para estimular el crecimiento con reducción de la pobreza. Aunque estas experiencias se refieren más bien a los países de menores ingresos, sus conclusiones resultan válidas también para la gran mayoría de los países de la región: no es trivial asociar la composición del gasto público a la reducción de la pobreza, a la distribución del ingreso y al crecimiento económico.

El análisis se vuelve más complejo cuando se incorpora este último objetivo. Por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea, como parte de la estrategia definida en Lisboa, acordaron *fortalecer la contribución del sector público al crecimiento redireccionando el gasto público hacia la inversión en capital físico y humano y el conocimiento*; para el caso de la Unión Europea, los gastos en investigación y desarrollo, educación e inversión en infraestructura, son más productivos que otros (Comisión Europea, 2004). En cualquier caso, estas breves referencias muestran que es muy difícil fijar prioridades, aun cuando se establezcan metas explícitas de reducción de la pobreza. Basta una mirada a la clasificación funcional del gasto público (cuadro 3) para darse cuenta de la tremenda dificultad que existe para jerarquizar gastos sin tomar en cuenta las características propias de cada país y situación. Aunque es clara la importancia de asignar recursos a las diversas categorías de protección social, al parecer costaría mucho hacerlo en desmedro de otras categorías, igualmente claves en el desarrollo económico y social.

Cuando se habla de calidad del gasto público en términos macroeconómicos, es posible diferenciar cuatro categorías, que son una mezcla de las clasificaciones

CUADRO 3

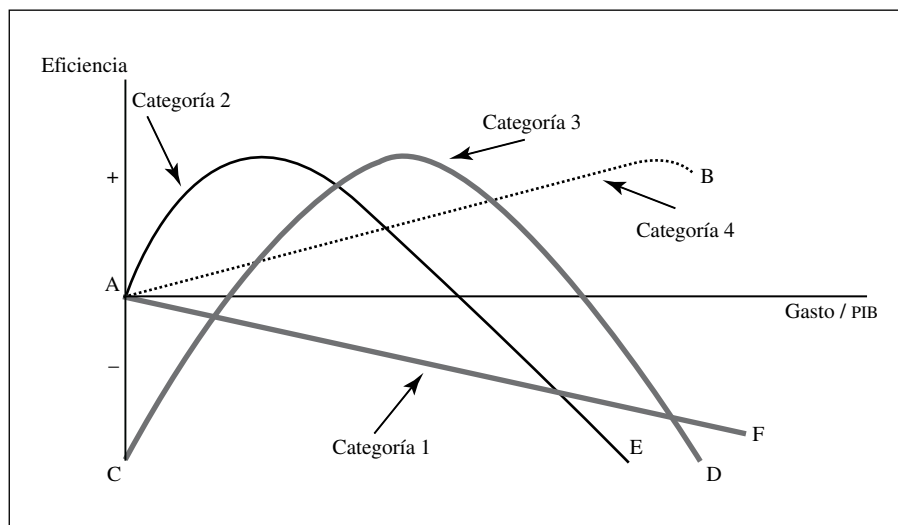
La clasificación funcional del gasto público

Clasificadores generales	Protección social
1. Servicios públicos generales	1. Enfermedad y discapacidad
2. Defensa	2. Tercera edad
3. Orden público y seguridad	3. Supervivencia
4. Asuntos económicos	4. Familia y niños
5. Protección ambiental	5. Desempleo
6. Vivienda y servicios comunitarios	6. Vivienda social
7. Salud	7. Exclusión social
8. Recreación, cultura y religión	8. Otros
9. Educación	
10. Protección social	

Fuente: Naciones Unidas.

GRÁFICO 6

Calidad y eficiencia del gasto público



Fuente: Comisión Europea (2002).

funcional y económica. Se definen como “eficientes” aquellos gastos que tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo. La evidencia empírica entrega un mensaje más bien mitigado: los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden rápidamente tornarse negativos si se exceden ciertos límites.⁶

Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de erogaciones, lo que da lugar a las cuatro categorías señaladas (gráfico 6). La categoría 1 es el pago de intereses, representados en el gráfico por la línea AF; este gasto afecta negativamente el crecimiento y el empleo, pues su aumento presiona a la baja a los restantes gastos públicos. La categoría 2 incluye gastos como el consumo público y las pensiones, incluidas las de sobrevivencia, representados por la línea AE. En general, los estudios plantean que, aunque estos gastos son eficientes hasta un cierto rango, su aumento puede tener efectos negativos sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento. La categoría 3, representada por la línea CD, ilustra los efectos de erogaciones como los seguros de desempleo, o de la exclusión social. Un gasto por debajo de un cierto nivel reduce la eficiencia macroeconómica, ya que puede inhibir las tasas de participación

y la inserción laboral de personas excluidas. Además, un cierto nivel de transferencias por desempleo ayuda a flexibilizar el mercado del trabajo y tiende a reducir la excesiva protección laboral. Por cierto, esta relación es no lineal; en un punto este tipo de gasto comienza a tener un impacto negativo sobre el crecimiento. La categoría 4 incluye la educación, la salud, las actividades de investigación y desarrollo, y la formación bruta de capital fijo, representadas por la línea AB. Estos gastos son positivos para el crecimiento, con un límite de gasto muy superior al de las restantes categorías, aunque, por cierto, el punto de inflexión también existe.

Como toda tipología, esta descomposición tiene ciertos grados de arbitrariedad y múltiples limitaciones. Sin embargo, es útil para tres propósitos. El primero es enfatizar el carácter no lineal del gasto público en sus efectos macroeconómicos. No se trata así de denostar el crecimiento de dicho gasto por razones de eficiencia, ni de apostar por él como único motor de desarrollo. Es claro que, para la inmensa mayoría de los países de la región, la pendiente de las categorías 2 y 3 es positiva; nos situamos en un nivel de gasto público inferior al óptimo. Ello no obsta, por supuesto, a la posibilidad de que haya mejoras en su productividad.

El segundo es proponer una diferenciación más ilustrativa que la económica y la funcional. La mera distinción entre gastos corrientes y de capital, aunque muy importante, no es suficiente para la consecución de

⁶ Véase un análisis detallado de esta tipología en Comisión Europea (2002).

metas sociales y de política económica. En cuanto a la clasificación funcional, la tendencia a priorizar el gasto social también puede ser una limitante cuando, como se analizó previamente, se reconoce que el crecimiento y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza.

El tercer propósito de esta clasificación es derivar de ella una secuencia de mediano plazo para mejorar la calidad del gasto público, ante todo aminorando el peso de los intereses, que en algunos casos asciende a 50% del presupuesto aprobado. Cuando se llega a estos niveles, la prioridad es retomar una trayectoria sostenible de la deuda pública, tanto mediante la generación de superávit primarios como procurando mejorar las condiciones de financiamiento interno y externo (CEPAL, 2004a). Afortunadamente, en el último quinquenio los recursos destinados a los sectores sociales han aumentado su participación, tanto en relación con el gasto público total como con el PIB. Inclusive, se destaca en CEPAL (2004a) que el gasto público social se ha reorientado a la inversión en capital humano (educación y salud), que tiene efectos de redistribución y de crecimiento más pronunciados que otras categorías. Finalmente, como la CEPAL (2004c) ha destacado hace poco, urge estimular el gasto en infraestructura y en investigación y desarrollo, ante las alarmantes disminuciones que este gasto ha registrado durante los ajustes recientes.

En síntesis, se puede afirmar que la tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina y el Caribe pasa por la inversión sostenida en capital físico, humano y de conocimiento. Aunque ha habido avances recientes, quedan por delante desafíos importantes: continuar el esfuerzo de disminución de la carga de intereses, con su consecuente liberación de recursos; mantener la inversión en capital humano, y acelerar el gasto en inversión física y conocimiento.

En un contexto de fuertes rigideces institucionales, reorientar el gasto público no es una tarea fácil. El uso de un marco de gastos públicos de mediano plazo puede facilitar las necesarias reasignaciones entre categorías (Shick, 2002). De hecho, en los países de la OCDE este instrumento ha permitido priorizar las metas de inversión en educación y de aumento de la productividad global (Blondal, 2005). El marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en el marco de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años.

La clave del éxito para la instrumentación de un marco plurianual es que los mecanismos institucionales permitan a quienes toman las decisiones equilibrar los

recursos disponibles en términos agregados con las prioridades del país. Este equilibrio se alcanza mediante un enfoque de la asignación de recursos sectorial/ministerial de arriba hacia abajo. El uso adecuado de este instrumento debería romper la inercia presupuestaria y cambiar la mentalidad de un enfoque basado en las “necesidades” sectoriales a un enfoque centrado en las “disponibilidades presupuestarias”.

El instrumento descrito puede resultar útil para reducir la rigidez presupuestaria, en la medida en que permita hacer cambios sectoriales a lo largo del tiempo, con menores traumatismos y presiones particulares. Aunque aún es pronto para calificar estas experiencias, claramente se trata de condiciones necesarias, pero no suficientes para la fiscalización y la reasignación del gasto público, pues deben ir acompañadas de reglas macrofiscales que otorguen un razonable grado de certidumbre a las proyecciones de mediano plazo y eviten el sesgo procíclico del gasto público.

3. La naturaleza procíclica del gasto público

Idealmente, el gasto público debiese ser “acíclico” (es decir, más bien neutro respecto de los ciclos macroeconómicos) o contracíclico, con políticas específicas para reducir la deuda pública en épocas de bonanza y enfrentar así en mejores condiciones los períodos de escasez. Las decisiones de gasto debieran responder a un esquema intertemporal, con programas y proyectos financiados en un horizonte plurianual de definición de objetivos.

Desafortunadamente, este esquema un tanto tecnocrático dista de ser una realidad, ante la extrema vulnerabilidad de las finanzas públicas de la región a los cambios en el entorno macroeconómico. Si suben las tasas de interés o se reducen los ingresos públicos, las autoridades se ven obligadas a contener el crecimiento del gasto primario, usualmente el de capital más que el corriente. De hecho, durante el sexenio 1998-2003, en términos acumulados, el PIB aumentó 6% en América Latina y el Caribe, y la inversión pública se contrajo en 14% a nivel de gobierno central (Martner y Tromben, 2005).

Existe amplia evidencia empírica de que en el pasado reciente las políticas fiscales han sido procíclicas en la región.⁷ Por ello, instituir reglas fiscales contracíclicas es de vital importancia para asegurar una trayectoria estable del gasto público. Es crucial aprovechar la actual etapa de bonanza para establecer o reforzar los mecanismos que

⁷ Véase un análisis reciente en Martner y Tromben (2003).

aseguren una consistencia intertemporal del gasto público. Las leyes de responsabilidad fiscal de principios de la década del 2000 han permitido morigerar la dinámica del crecimiento de la deuda pública en algunos países.

Sin embargo, existen pocas experiencias en las que el objetivo explícito de las reglas macrofiscales sea contracíclico. Los fondos de estabilización tributarios (Argentina, Perú) o de materias primas (Chile, la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador, México) son de hecho políticas anticíclicas explícitas, pero su mera existencia no es garantía suficiente. En realidad, las limitaciones legislativas al crecimiento del gasto público (3,5% al año en términos reales en Ecuador y Perú, por ejemplo) tienden más bien a imponer una trayectoria descendente del gasto como proporción del PIB, si el crecimiento tendencial de estas economías es superior, y por lo tanto, no se pueden calificar como intertemporalmente neutras.

Una excepción es el caso de Chile. La regla de superávit estructural de 1% implica en la práctica fijar el crecimiento del gasto público en función del PIB tendencial y también del precio del cobre de largo plazo —variable clave en la determinación de los ingresos estructurales (Dirección de Presupuestos de Chile, 2005)—, con independencia de las fluctuaciones de corto plazo del

PIB efectivo y, por lo tanto, de los ingresos. Esto asegura en teoría una trayectoria estable y neutra, reduciendo la probabilidad de ajustes bruscos y otorgando en la práctica una cierta certidumbre a la ejecución plurianual de proyectos y programas públicos. Esta experiencia muestra que las políticas sin preasignación de gastos no van necesariamente en desmedro del gasto social en el largo plazo.

4. ¿Prelación al gasto social?

Inquieta, además, la vulnerabilidad del gasto social. Aunque ya se ha mencionado el sesgo procíclico del gasto primario en su conjunto, existe una preocupación aún más pronunciada por lo que se refiere al gasto social. Como se trata de gastos prioritarios, es importante proteger explícitamente su núcleo duro, si no es posible evitar los ajustes.

En la columna A del cuadro 4 se muestra una estimación de la elasticidad del gasto social respecto del PIB. Los resultados son contundentes: como promedio simple, la elasticidad del gasto social es de 1,87, lo que indica que es procíclica en alto grado. Esta particularidad no es, sin embargo, común a todos los países. El valor parece depender del punto de partida; la elasticidad es

CUADRO 4

América Latina y el Caribe (14 países): elasticidades del gasto social con respecto al producto interno bruto^a

	Elasticidad del gasto social (A)	Elasticidad del gasto total (B)	Relación (A/B)	Número de observaciones
Argentina	0,91	0,82	1,11	15
Bolivia	2,95	1,90	1,55 ^b	15
Brasil	1,56	1,16	1,34 ^b	15
Chile	0,93	0,73	1,27	25
Colombia	2,12	2,02	1,05	22
El Salvador	1,57	1,99	0,79	9
Guatemala	1,84	0,99	1,86 ^b	25
Honduras	1,56	0,97	1,61 ^b	21
México	1,78	1,58	1,13	15
Paraguay	3,31	3,17	1,05	25
Perú	2,41	1,02	2,36 ^b	15
R. Dominicana	1,60	1,46	1,10	25
Uruguay	1,82	1,64	1,11	15
Venezuela (Rep. Bol. de)	—	—	—	25
América Latina y el Caribe	1,87	1,50	1,38	

Fuente: Aldunate y Martner (2006), sobre la base de datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a Las estimaciones se hicieron utilizando la siguiente ecuación: $\text{Log } G_i = \alpha \text{ Log } G_{i-1} + \beta \text{ Log } \text{PIB}_i + \gamma$, donde G corresponde al gasto total o al gasto social, y PIB corresponde al producto interno bruto para cada país i , ambas variables medidas en términos constantes. Se muestran las elasticidades de largo plazo $\beta/(1-\alpha)$.

^b Casos en que ambas elasticidades son significativamente distintas al 5%.

mayor en los países en que el gasto social era menor a principios de la década de 1990 (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Paraguay, Perú), en un contexto de crecimiento generalizado del gasto. Ello también podría explicar las elasticidades más bajas de Argentina, Brasil y Chile, países que tenían de partida un gasto social más alto.

Un asunto clave es diferenciar estas elasticidades de las del gasto total. La columna B del cuadro 4 muestra la elasticidad del gasto público total respecto del PIB, y la columna A/B calcula la razón entre ambas elasticidades. Los países cuyo gasto público total ha sido más sensible a las oscilaciones del PIB han sido Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, la República Dominicana y Uruguay. En cambio, esta elasticidad es cercana o inferior a la unidad en Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Guatemala y Perú. En estos países, las fluctuaciones del gasto público no han sido significativamente distintas de las del crecimiento económico.

La tercera columna compara las elasticidades estimadas. Un valor superior a uno de este indicador muestra que el gasto social ha sido más procíclico que el resto del gasto.⁸ Es lo que se obtiene para la totalidad de los países, excepto El Salvador, aunque solo en algunos casos el indicador es significativo (Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Perú). En estos países, el gasto social ha aumentado significativamente más que el gasto agregado en períodos de expansión y ha caído significativamente más que el gasto agregado en fases de recesión.

La pregunta entonces es si debe haber prelación para el gasto social en el presupuesto público. En muchos países se ha respondido afirmativamente. Una primera opción es elevar esta prioridad al máximo nivel. En Colombia, por ejemplo, el artículo 350 de la Constitución de 1990 establece que “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Más aún,

en otro artículo se establece que el gasto social debe aumentar de año en año. En la cláusula final del primer inciso de la definición que dispuso la Ley 179 de 1994 se incorporan, además de actividades específicas, “(...) las tendientes al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”. El problema es que el artículo vigente es de carácter enunciativo, al abrir espacio a todas las categorías que tengan cabida en el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Una segunda opción es “etiquetar” en parte el gasto social, lo que implica preasignar un cierto monto de recursos del presupuesto público. En muchos países de América Latina se establecen, por ejemplo, límites constitucionales mínimos de gasto en salud o educación, generalmente como porcentaje del PIB. Más allá de las buenas intenciones del legislador, este tipo de mecanismos no elimina el sesgo procíclico del gasto público, pues permite que el gasto social caiga, si lo mismo ocurre con el PIB. Más aún, en demasiados casos estos límites no se respetan, pues simplemente no se dispone de los recursos, y no se ejecutan los presupuestos aprobados. “Etiquetar” el gasto público no soluciona el problema, pues no ataca su raíz: la insuficiencia crónica de recursos públicos en épocas de crisis.

Una tercera opción es “blindar” parte del gasto público social, lo que es saludable por cuanto supone que las autoridades son capaces de establecer prioridades en la asignación de recursos y de aplicarlas, a pesar de las múltiples presiones que se originan en este proceso. Varias experiencias recientes muestran que es posible definir un núcleo duro en el gasto social, lo que, por cierto, contribuye a la gobernabilidad de todo el sistema. Restan, sin embargo, los problemas de clasificación que dificultan esta tarea.

Por supuesto, cada situación amerita respuestas diferentes; parece claro, sin embargo, que las estrategias de mediano plazo deben apuntar al desarrollo de mecanismos explícitos de protección del gasto público en general, para atender las enormes necesidades que surgen en las épocas recesivas, por desgracia, más frecuentes de lo que quisiéramos.

⁸ En rigor, esta forma de cálculo no indica propiamente una naturaleza procíclica, pues la comparación debería hacerse sobre la brecha de PIB y no sobre el PIB efectivo. Los resultados probablemente no varíen mucho.

IV

La evaluación de políticas y programas en el área social

1. La necesidad de evaluar

En la sección anterior se señaló que los efectos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados. Este es un factor clave que debe tenerse presente al diseñar políticas, programas y proyectos de protección y seguridad social. De nada sirve aumentar la inversión y el gasto en sectores sociales, si los beneficios que se generan para el país con dichos recursos son menores que los costos.

Si un país destina más recursos a protección y seguridad social, necesariamente estos deben sustraerse de otros usos, ya sea del sector público o del privado. Cuando los recursos provienen de reasignaciones del presupuesto público, habrá sido necesario recortar las asignaciones de algunas entidades para otorgarle mayor presupuesto a otras, lo que implicará una merma en la prestación de ciertos servicios públicos (ya sea en cantidad o en calidad). Por ejemplo, si un aumento del presupuesto asignado al Ministerio de Salud proviene de una reducción del presupuesto del Ministerio de Minería, este podría tener que reducir el apoyo a la pequeña minería o a actividades exploratorias, con el consiguiente costo para el país en términos de menor producción actual o futura, menos empleo y mayor pobreza.

Si, en cambio, los recursos provienen de un aumento de las tasas impositivas, o de una reducción de la elusión tributaria, los recursos se habrán sustraído de usos alternativos en el sector privado. Si dichos recursos iban a ser destinados a actividades productivas, el no hacerlo tendrá para el país un costo de oportunidad que será igual al valor que la sociedad asignaba a los bienes o servicios que podrían haberse producido. Si los recursos adicionales recaudados iban a ser destinados a consumo privado, también existirá un costo en términos de menor nivel de satisfacción de los consumidores y menor demanda agregada de bienes y servicios. Podrá discutirse acerca de los costos y beneficios de estas disminuciones en el consumo, pero es importante reconocer que casi siempre habrá un costo para la sociedad debido al menor consumo.

Más claro aún es el costo, si los recursos adicionales provienen de créditos, ya que habrá que pagar intereses y

comisiones. Además, un mayor nivel de endeudamiento del país incrementará las tasas de los créditos en general, lo cual afectará al sector productivo. Se iniciarán menos proyectos y, por lo tanto, será menor el aporte a la reducción de la pobreza mediante la generación de empleos productivos.

Es claro, pues, que, cualquiera sea el origen de los recursos que se destinen a aumentar la inversión y el gasto en protección y seguridad social, habrá un costo para la sociedad. En consecuencia, si no se quiere empobrecer al país y sus habitantes, los beneficios que generen los programas y proyectos deberán ser al menos equivalentes a los costos en que se incurrió.

Esto explica la preocupación ya señalada respecto a que la tendencia a priorizar el gasto social pueda ser una limitante cuando se reconoce que el crecimiento y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza. Restar recursos a actividades que generan empleos productivos sólo se justificará si los beneficios que otorgue su asignación a programas o proyectos de protección y seguridad social son mayores que los que hubiesen generado las actividades productivas que dejaron de realizarse.

Otra preocupación que surge es cómo asignar los recursos de modo de maximizar su impacto. En la sección anterior se señaló que los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden tornarse negativos, si se exceden ciertos límites. Es, pues, necesario estudiar cuánto es conveniente incrementar el gasto en cada uno de los sectores asociados a protección y seguridad social, de modo de asignarles recursos solo hasta el punto en que un mayor gasto genera una disminución de la eficiencia. Más aún, en escenarios de recursos limitados, la asignación intersectorial debería tratar de no alcanzar la zona de eficiencia positiva, pero decreciente.

Para no sobreasignar recursos a algún sector es preciso conocer el efecto que tendrán los programas y proyectos marginales sobre indicadores clave de desarrollo, tales como la esperanza de vida, el nivel educacional de la población y las tasas de morbilidad e ingreso per cápita (y su distribución). Estimar estos efectos no es tarea sencilla y más difícil aún es saber

cuándo se han alcanzado niveles de eficiencia decrecientes o negativos.

Por último, una tercera preocupación es poder seleccionar en un determinado sector los programas o proyectos más eficientes en términos de maximizar el impacto con un monto limitado de recursos. Usualmente las necesidades superan con creces las posibilidades de satisfacerlas, quedando amplios sectores de la población con necesidades básicas insatisfechas (de salud, educación, vivienda y otras). En este escenario es importante poder priorizar los programas y proyectos propuestos, de modo de ejecutar, en primer término, aquellos que tienen mayores beneficios en relación a los costos. Se conseguirá así un mayor impacto con los limitados recursos disponibles.

La herramienta de que se dispone para tratar de responder a las inquietudes sobre qué cantidad de recursos destinar a protección y seguridad social, cuánto asignar a cada sector y qué proyectos y programas emprender, es la evaluación. Al evaluar políticas, programas o proyectos, se busca determinar su valor, entendido este como la diferencia entre los beneficios totales y los costos totales de la iniciativa. De aquí surge de inmediato la pregunta: ¿su valor para quién?

Dependiendo de la respuesta existen dos tipos de evaluación: privada y social. La evaluación privada busca conocer el valor del proyecto o programa para una persona, una empresa o una institución. La evaluación social, por su lado, busca determinar el valor de la iniciativa para el país, es decir, para toda la sociedad.

Para determinar el valor de una iniciativa es preciso identificar, cuantificar y valorar todos los costos y beneficios “relevantes” que se asocian a ella a lo largo de su vida útil. Por costos relevantes entendemos aquellos en que se incurre, si se adelanta el programa o proyecto, pero que no sería necesario asumir si este no se realiza. Análogamente, los beneficios relevantes serán aquellos que sólo pueden obtenerse mediante la ejecución del programa o proyecto.

Es necesario distinguir, además, entre evaluaciones *ex ante*, concurrentes, de término y *ex post*. La evaluación *ex ante* tiene por objetivo determinar si conviene o no acometer la iniciativa. La evaluación concurrente apunta a saber si conviene continuar con la iniciativa y, si es así, en qué puede ser mejorada. La evaluación de término busca entregar información acerca del cumplimiento de los objetivos y aprovechar lecciones aprendidas durante la ejecución. Por último, la evaluación *ex post* tiene el aprendizaje como objetivo principal, de modo que analiza todo lo ocurrido con la iniciativa desde que se concibió hasta la fecha de evaluación.

La multiplicidad de enfoques y técnicas para evaluar, la existencia de distintos tipos de evaluación, las diferencias que surgen al evaluar iniciativas de diversos sectores y las dificultades propias de cualquier evaluación hacen compleja la tarea de conocer y comparar el valor de diferentes iniciativas gubernamentales. Es indispensable entonces contar con personal calificado y metodologías que faciliten y estandaricen el trabajo de los evaluadores. Además, dada la gran cantidad y diversidad de iniciativas propuestas o en desarrollo en un período presupuestario, la tarea de evaluar todos los programas y proyectos requiere recursos y un buen nivel de organización. Los sistemas nacionales de inversión pública, existentes o en desarrollo en casi todos los países de la región, son reflejo de ello. Estos se describen y analizan en el apartado siguiente.

2. La evaluación en los sectores sociales

La teoría y las técnicas de evaluación privada y social de proyectos se desarrollaron inicialmente para conocer el valor de proyectos de tipo industrial o agrícola. Por lo tanto, hay bastante experiencia y literatura acerca de la forma de evaluar proyectos, como centrales de generación eléctrica, industrias y sistemas de riego. Un segundo campo en que se aplicó en forma generalizada la evaluación es el del transporte.

En el sector salud la evaluación tiene una larga trayectoria, pero centrada en evaluar la efectividad de distintos tipos de tratamientos o de medicamentos. Solo recientemente se ha incorporado al análisis la variable económica. Asimismo, en el sector educación existe una experiencia centenaria sobre evaluación de resultados del aprendizaje, pero la evaluación con un enfoque socioeconómico de los programas o proyectos también es reciente. Ello se debe, tanto en salud como en educación, a la gran dificultad que presenta la valoración en términos monetarios de los beneficios que generan los programas y proyectos.

En otros sectores, como justicia y seguridad ciudadana, hay muy poca experiencia evaluadora y prácticamente no se aplican criterios de evaluación socioeconómica. En general, existe una gran falencia en lo que toca a metodología y capacidad de evaluación en los sectores asociados a asistencia y protección social. En consecuencia, estos se ven en desventaja a la hora de defender las asignaciones presupuestarias, ya que les es difícil demostrar los beneficios que generarán los recursos que se les otorgan.

Entre los factores que explican la tardía adopción de la evaluación como instrumento para la toma de

decisiones en los sectores sociales están la falta de personal capacitado, la inexistencia de metodologías específicas y, hasta cierto punto, la menor prioridad dada por mucho tiempo a estos sectores.

La evaluación en términos socioeconómicos de iniciativas de asistencia y protección social no es sencilla. Los costos de los programas o proyectos son casi siempre determinables con bastante precisión. Sin embargo, la mayor parte los beneficios son muy difíciles de valorar en términos monetarios. Para superar esta dificultad se han adoptado distintos enfoques metodológicos.

El más común y sencillo es aceptar lo difícil que resulta estimar el valor monetario de los beneficios generados por programas o proyectos de tipo social y buscar soluciones de mínimo costo. El problema con este enfoque es que sólo es útil para seleccionar entre alternativas que generen idénticos beneficios y no permite saber si el valor de la iniciativa es positivo, ya que sólo se conocen los costos. Los beneficios se pueden identificar y tal vez cuantificar, pero no se valoran, por lo que se hace acto de fe en que el valor de estos es mayor que los costos.

Otra alternativa metodológica, conocida como costo-efectividad, busca determinar el costo de producir un cierto impacto sobre alguna variable relevante. En otras palabras, se trata de calcular un costo por unidad de beneficio. Por ejemplo, costo por atención de salud entregada, o costo por cada punto de reducción porcentual de la incidencia de una cierta enfermedad.

Los dos anteriores enfoques son los más utilizados en los países de la región. Tanto Bolivia como Chile y Perú, por ejemplo, aplican en forma generalizada metodologías basadas en ellos.

Otra alternativa metodológica es la evaluación contingente. Este método trata de conocer la disposición a pagar por los beneficios que genera el programa o proyecto, para lo cual se aplican encuestas a una muestra de los beneficiarios potenciales. Esta metodología ha sido utilizada principalmente en trabajos de investigación, debido al costo que representa la ejecución de las encuestas y la dificultad de diseñarlas de manera que evite sesgos en las opiniones recogidas.

Un problema que presenta la aplicación de este enfoque metodológico en el área de asistencia y protección social es que la disposición de personas en situación de pobreza a pagar por ciertos servicios puede ser muy baja. Por ejemplo, una familia que apenas puede subsistir con lo que logran juntar todos sus integrantes difícilmente tendrá alguna disposición a pagar por educación. En consecuencia, si se determina el valor que un grupo de beneficiarios pobres otorga a un bien o un servicio, es

muy probable que este sea bajo. Luego, si se valoran los beneficios del proyecto según el valor que le asigna el grupo de beneficiarios pobres, es muy probable que este resulte no rentable para el país.

Lo anterior se contradice con la percepción generalizada de que los proyectos que favorecen con asistencia y protección social a sectores muy desposeídos son de gran conveniencia para el país. Esta aparente contradicción fue abordada por el profesor Arnold Harberger, quien, para entenderla, propuso el enfoque de necesidades básicas. Este enfoque plantea que existe una externalidad positiva para la sociedad por el consumo en grupos pobres de bienes o servicios considerados básicos para una vida digna. En otras palabras, existe disposición a pagar en ciertos grupos de la sociedad, no beneficiarios de un programa o proyecto, para que este otorgue bienes o servicios esenciales a los grupos más desprotegidos. Se reconoce así, y se busca cuantificar en términos monetarios, el altruismo de muchas personas.

Desafortunadamente, este enfoque metodológico es también difícil de aplicar en la práctica por falta de información. No se conoce la disposición a pagar de los pobres por los bienes o servicios básicos, y mucho menos se conoce el valor que los grupos poblacionales no pobres asignan al consumo de los pobres. Pero por su fortaleza teórica y por su gran potencial de aplicación, sería conveniente fomentar el uso de este método en los sectores de asistencia y protección social, invirtiendo en crear las bases de datos necesarias.

Para lograr mayor eficiencia y eficacia en el gasto en protección y seguridad social es vital que la evaluación se institucionalice como un instrumento de gestión clave en dichos sectores. La mayoría de los países de la región ha reconocido la importancia de evaluar y ha creado sistemas nacionales de inversión pública. Sin embargo, en casi todos los casos, las actividades de evaluación son vistas como un trámite más que se debe cumplir para conseguir asignación de recursos. No se ha logrado posicionar a la evaluación como parte integrante del proceso de gestión pública.

Al interior del sector público de la mayoría de los países es necesaria una reingeniería de los sistemas y procedimientos de evaluación, de modo de posicionar ésta como parte de un proceso de aprendizaje y mejoramiento continuo de la eficiencia y la eficacia. La evaluación debe formar parte de los procedimientos administrativos y de gestión regulares de las instituciones públicas. Estas deben evaluar tanto sus programas y proyectos como su gestión, con el convencimiento de que así lograrán mejores resultados y efectos, y no porque las entidades que las proveen de recursos lo exijan.

Bibliografía

- Agosin, M., A. Barreix y R. Machado (comps.) (2005): *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aldunate, E. y R. Martner (2006): *Política fiscal y protección social*, serie Gestión pública, N° 53, LC/L.2485-P, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.17.
- Blondal, J.R. (2005): The reform of public expenditure management systems in OECD countries, documento presentado en el Séptimo Taller de Banca d'Italia sobre finanzas públicas (Perugia, Italia, abril).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, LC/G.2255-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.2.
- (2004b): *Panorama social de América Latina, 2004*, LC/L.2220-P, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- (2004c): Desarrollo productivo en economías abiertas, LC/G.2234(S.30/3), Santiago de Chile.
- (2005): *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, LC/G.2331-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- (2006): La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, LC/G.2294 (S.31/3), Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2002): *Public Finance in EMU*, Bruselas.
- (2004): *Public Finance in EMU*, Bruselas.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2005): *Informe de finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos 2006*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Gómez Sabaini, J.C., J.J. Santieri y D. Rossignolo (2002): *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*, serie Gestión pública, N° 20 (LC/L.1733-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.43.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004): *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile.
- Martin, J. (1997): La equidad en el presupuesto público, *Revista de la CEPAL*, N° 63, LC/G.1986-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Martner, R. y V. Tromben (2003): Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin America, documento presentado en el quinto taller de Banca d'Italia sobre finanzas públicas (Perugia, Italia, 3 al 5 de abril de 2003, Perugia, Italia).
- (2005): *Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública*, serie Gestión pública, N° 50, LC/L.2321-P, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.64.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2004): *OECD Economic Outlook*, N° 75, París.
- Shick, A. (2002): *¿La presupuestación tiene algún futuro?*, serie Gestión pública, N° 21, LC/L.1736-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.46.