

Sumario

- 7 **Prefacio**
PETER FISCHER-BOLLIN
- 9 **Introducción**
EDUARDO SAAVEDRA
- 13 **Argentina**
CYNTHIA MOSKOVITS Y DIEGO FOCANTI
- 53 **Bolivia**
LUIS CARLOS JEMIO
- 81 **Brasil**
PAULO TAFNER
- 131 **Chile**
JORGE RODRÍGUEZ Y EDUARDO SAAVEDRA
- 165 **Colombia**
MABYR VALDERRAMA VILLABONA
- 203 **Costa Rica**
OSWALD CÉSPEDES-TORRES Y
LUIS MESALLES JORBA
- 233 **Ecuador**
SEBASTIÁN OLEAS Y
MARÍA CARIDAD ORTIZ
- 261 **Guatemala**
LUCILLA MARIA BRUNI Y TOMAS ROSADA
- 291 **México**
LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES
- 313 **Paraguay**
DIONISIO BORDA
- 341 **Perú**
ROBERTO ABUSADA, ANTONIO CUSATO
Y CINTHYA PASTOR
- 377 **Uruguay**
MARCELO BRASCA, JIMENA FERNÁNDEZ
Y GRACIELA PÉREZ
- 415 **Venezuela**
RONALD BALZA GUANIPA

Prefacio

DESDE LA ÉPOCA DE LA independencia a comienzos del siglo XIX, el Estado y sus funciones han sido siempre objeto de debate en Latinoamérica. Más recientemente, las estructuras de muchos Estados fueron modernizadas en el marco del proceso de reformas iniciado en la década de 1990, durante el cual fueron privatizadas en particular una serie de empresas públicas. El debate que acompañó este proceso, en parte polémico, se vio caracterizado por posturas extremas, que por un lado sostenían que el Estado era poco idóneo e ineficiente, por lo que su actividad debía ser reducida, en parte a través de masivas privatizaciones. Desde esta posición se argumentaba que sólo un Estado chico en cuanto a funciones y empleados podía ser un buen Estado para los ciudadanos. En el otro extremo se reivindicaba al Estado como única instancia justa y altruista, capaz de garantizar el abastecimiento de la población en contraposición a la actitud interesada de los privados.

Entre tanto ha quedado demostrado que muchos servicios que prestaba el Estado no necesari-

amente son más eficientes en manos de privados ni brindan mejores servicios a los ciudadanos (la seguridad social es un ejemplo). En algunos países se comprobó, además, que sustituir los monopolios estatales por otros privados no implica automáticamente ventajas para el ciudadano o el usuario, cuando no existe un marco adecuado de competencia. No obstante, también hubo ejemplos positivos en la privatización de bancos, empresas de telecomunicaciones y de transporte que hoy ofrecen a los ciudadanos un servicio sustancialmente mejor.

A partir de estas experiencias, la Fundación Konrad Adenauer dedujo el enfoque aplicado al proyecto de investigación de referencia. Para que un Estado pueda ser calificado de “buen” Estado, el tema de la eficiencia es sustancialmente más importante que su dimensión formal. Lo determinante son los servicios y beneficios que los ciudadanos obtienen a cambio de sus contribuciones (impuestos, aportes, precios). De ello depende también el valor que atribuirán al Estado y al sistema político. Ante este marco de referencia, los institutos de investiga-

ción de 13 países de América Latina analizaron el actual nivel de eficiencia del gasto público en relación con el marco histórico, a fin de deducir a partir de allí recomendaciones para la gestión política. El parámetro que sirve de referencia es el conjunto de principios de la Economía Social de Mercado, un modelo económico en el que el Estado asume importantes funciones de sanción y cumplimiento de normas, sin constituirse, en general, en un agente económico que actúa por sí mismo como empresario.

Las investigaciones realizadas se insertan en el contexto de un proyecto de mayor envergadura de la Fundación Konrad Adenauer que tiene por objeto analizar los principales desafíos que enfrentan las políticas socioeconómicas en 13 países de América Latina. A pesar de las importantes tasas de crecimiento registradas en los últimos años, América Latina sigue siendo el continente de la desigualdad social. ¿Por qué no beneficiaron los éxitos macroeconómicos a vastos sectores de la población? ¿Por qué no fue posible reducir de manera más significativa la desigualdad social? ¿Cuáles son los instrumentos que prometen más éxito para alcanzar el objetivo de crecimiento y progreso social?

Para la Fundación Konrad Adenauer, que en todos los países participantes trabaja activamente con proyectos y programas propios, éstos son los interrogantes claves para el futuro de América Latina. De su respuesta depende en buena medida si América Latina como continente democrático podrá alcanzar el nivel económico y social de las naciones industrializadas; en definitiva también el destino socioeconómico de millones de ciudadanos latinoamericanos a los que le asiste el derecho de un futuro más justo se decidirá en función de estos interrogantes.

Debido a la importancia de estas preguntas, la Fundación Konrad Adenauer lanzó en 2004 un nuevo programa regional: SOPLA (Política

Social en América Latina). El propósito del Programa es centralizar la experiencia y las redes de la Fundación Konrad Adenauer para acompañar a la dirigencia social y política en los necesarios debates. El marco de referencia es nuevamente el modelo conceptual de la Economía Social de Mercado.

A través de SOPLA, la Fundación Konrad Adenauer brindó su apoyo al proyecto de investigación de 13 institutos latinoamericanos sobre “Desafíos para la política económica y social en América Latina” desarrollado en tres niveles. El primer estudio, “Crecimiento y progreso social”, fue presentado en mayo de 2008. Le sigue ahora “Eficiencia del gasto público” y para 2009 está programada la publicación del tercer estudio “Migración y política social”. El objetivo perseguido con estos estudios es realizar, a partir del análisis de las diferentes áreas y de la formulación de recomendaciones calificadas, un aporte objetivo y fundado a los necesarios debates sociales y políticos.

La Fundación Konrad Adenauer desea expresar su especial agradecimiento a la

Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile y en particular al señor Decano de la Facultad de Economía y Comercio de esa Alta Casa de Estudios, el Dr. Jorge Rodríguez Grossi, así como al Prof. Dr. Eduardo H. Saavedra, por la coordinación académica del proyecto. Vaya también mi agradecimiento personal a nuestra colega Joana Fontoura de la Oficina de la Fundación en Río de Janeiro, que ha trabajado incansablemente para que el libro pudiera ser presentado en tiempo y forma, y con la calidad requerida.

Río de Janeiro, septiembre de 2008

DR. PETER FISCHER-BOLLIN
*Director del Programa SOPLA
de la Fundación Konrad Adenauer*

Introducción

EDUARDO SAAVEDRA

LA IMPORTANCIA Y EL TAMAÑO del Estado en muchos países latinoamericanos son muy dispares. Durante la década de los 80s y 90s, muchos de los países bajo estudio en este libro realizaron sustanciales transformaciones estructurales que le han dado mayor importancia al sector privado en la provisión de bienes y servicios, en el desarrollo de infraestructura y en la acumulación de capital humano. No obstante, sus aparatos estatales resultan en gran parte incompatibles con un funcionamiento eficiente de los mismos mercados que las reformas quisieron crear.

A partir de una lectura negativa de las condiciones económicas y sociales generadas por la economía de mercado, países como Bolivia y Venezuela, y en menor grado Argentina y Ecuador, han optado particularmente en el último tiempo por un derrotero diferente. La lectura respecto de la eficiencia del sector público sigue siendo la misma que en los casos en que se apuesta al mercado: una gestión del presupuesto público que muestra severos problemas de estructura y organización funcional.

Los capítulos que se desarrollan en este libro buscan entregar una mirada al interior de cada país analizado respecto de la gestión interna del gasto público, en particular una mirada a los incentivos que tienen los gobiernos y entidades públicas para que ese gasto sea hecho en forma eficiente. Detrás de esta mirada está la hipótesis de que la base del problema de eficiencia del accionar del Estado radica en la inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y control tanto a nivel de los individuos como de los organismos públicos.

Se observa que los grandes debates sobre el accionar del Estado en materia fiscal están principalmente relacionados con la eficiencia de la administración, el financiamiento y los resultados del gasto estatal. Algunos países de la región ya han tomado ciertas iniciativas, básicamente re direccionando los recursos del Estado en busca de lograr objetivos con mayores niveles de eficiencia. Sin embargo, tal como veremos en el transcurso de este libro, dichas iniciativas no logran traducirse en mejoras sustanciales de los indicadores que se utilizan para

medir la eficiencia del sector público en diversas áreas.

La eficiencia, en términos generales, se define como la capacidad para lograr diversos fines mediante la utilización correcta de los recursos disponibles. En el sector público, según el Fondo Monetario Internacional, la eficiencia se expresa como la capacidad del Estado en alcanzar metas socioeconómicas con la menor distorsión posible del mercado y con la mínima absorción de recursos disponibles (Tanzi, 2000). En línea con esta definición, los recursos del sector público deberían destinarse a aquellos fines que generen la mayor rentabilidad social, priorizando las necesidades sociales de acuerdo a este criterio.

Las acciones de los gobiernos, en lo que se refiere al gasto público y el cumplimiento de sus objetivos sociales y económicos, es clave para procurar una solución a los problemas de escaso desarrollo económico que enfrentan los países latinoamericanos. Es por ello que, en la búsqueda de mejorar la situación socioeconómica de la región, la asignación eficiente de los ingresos del fisco constituye un elemento fundamental para alcanzar altos estándares de calidad de vida de la población.

Lamentablemente, la percepción de la población latinoamericana en cuanto al desempeño del Estado en materia de asignación eficiente de los recursos tributarios es baja. Según una encuesta realizada en el año 2003, un 75% de los habitantes considera que los impuestos no se utilizan eficientemente, mientras que un 31% está satisfecho con la calidad de servicios de salud y un 51% está conforme con la educación que reciben (Lora y Chaparro, 2003). Estas cifras muestran, de alguna manera, que el Estado todavía tiene mucho que mejorar, al menos en su rol como prestador de necesidades básicas.

Tamaño, Eficiencia del Gasto Público y Bienestar Social

FRONTE AL INMINENTE requerimiento de mejorar las prestaciones de las necesidades básicas de la población, entre otras, el Estado tiene la capacidad para influir en la asignación de bienes y servicios, de tal forma que se pueda lograr los cambios necesarios para alcanzar dichas mejoras. Gran parte de ello, se puede lograr a través de su correcto accionar en lo que respecta al esquema fiscal, es decir mediante la ejecución eficiente del gasto público y promoción de políticas proactivas a aquellos sectores que más lo requieran.

Tal como se aprecia en la tabla siguiente, los países analizados gastan entre un 15% y un 30% del PIB en bienes y servicios. Estos países pueden ver aumentada la eficiencia del gasto, y así favorecer su crecimiento de manera sustancial.

¿Cómo medir esta mayor eficiencia? Regularmente se utiliza la tasa de retorno de los proyec-

	1990	1995	2000	2005
Argentina	17,83	17,62	17,46	17,32
Bolivia	18,36	18,77	18,64	19,19
Brasil	30,76	21,51	21,57	22,35
Chile	22,89	17,68	17,88	17,78
Colombia	15,49	19,88	27,41	28,25
Costa Rica	21,15	15,02	15,02	15,61
Ecuador	24,85	23,21	20,9	21,22
Guatemala	14,54	13,87	18,58	20,05
México	15,29	15,53	13,44	13,27
Paraguay	12,78	15,96	20,53	15,67
Peru	16,31	15,73	17,5	16,87
Uruguay	22,81	18,62	18,53	19,17
Venezuela	15,83	16,05	15,43	18,81

Fuente : Heston, Summers y Aten (2006)

tos y programas públicos como una medida de la eficiencia asignativa de los mismos o la evaluación del impacto de esos proyectos o programas (Harberger, 1997; Ravallion, 2001). También es interesante observar la eficiencia técnica del gasto público, medida a través de fronteras de eficiencia (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2003).

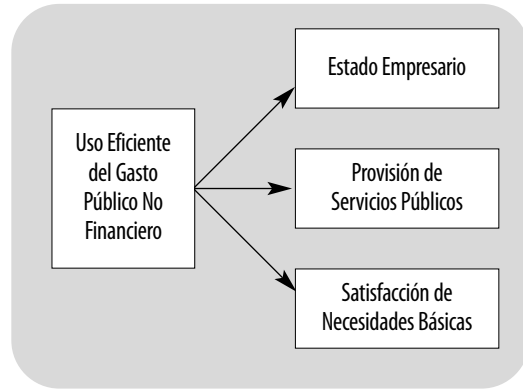
Los trabajos que presentamos en este libro apuntan más allá de medir bajo cualquier criterio mencionado la eficiencia del gasto público. Cualitativamente se estudian los espacios existentes para mejorar esta eficiencia por la vía de analizar hasta dónde los incentivos de los funcionarios públicos están alineados con la eficiencia económica en las reparticiones, proyectos o programas públicos en que trabajan.

Estructura y Gestión del Gasto Público

DESDE UN PUNTO DE VISTA económico, la base del problema de eficiencia y eficacia del accionar del Estado radica en la inexistencia de los mecanismos adecuados de incentivos y control, tanto a nivel de los individuos como de los organismos públicos. Para entender bien el punto, podemos mencionar que en el ámbito netamente económico, podemos resumir el rol de Estado en tres tareas primarias: estabilización (macroeconomía), provisión de normas (institucionalidad) y provisión de bienes y servicios (Oates, 1972). En consecuencia, los estudios presentados en los capítulos de este libro se concentran principalmente en este último objetivo. Dentro de la provisión de bienes y servicios públicos, podemos destacar tres roles diferentes del Estado: Estado Empresario o (proveedor de bienes y servicios por la vía de operar empresas públicas; proveedor de Servicios Públicos a través de diversos organismos; y, proveedor de Servicios de Necesidad Básica

(educación, salud, vivienda, seguridad social, por ejemplo).

La siguiente figura ejemplifica esta división.



Para cada una de esas categorías, los trabajos entregan su mirada a cada país bajo estudio. Esta mirada no sólo es descriptiva, sino que para cada país se discuten nuevas propuestas de administración y control público que permitirían mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público.

Las recomendaciones de política que emanan de estos trabajos son de índole muy variada. En algunos casos se enfatiza el pobre rol del Estado en cuanto al uso de recursos públicos en el manejo de empresas estatales. Algunos países, como Argentina, Brasil, México, Venezuela, Bolivia y Ecuador muestran un Estado empresario más grande que lo que parece ser lo aconsejable para economías en donde el mercado está bastante desarrollado (en particular los tres primeros países). Otros, la gran mayoría, muestran empresas estatales con muy poca justificación para mantener ese estatus. Algunos ejemplos son las empresas del ámbito militar cuyas tecnologías de guerra son muy lejanas al mundo actual, lo que lleva a esos países a igualmente hacer cuantiosas inversiones en pertrechos militares importados desde el primer mundo, empresas que son utilizadas como espacio para

el pago de prebendas políticas (sobre empleo), etc.

En el ámbito de los servicios públicos, la gran mayoría de países estudiados en este libro muestra un avance muy pobre en cuanto a la introducción de mecanismos de evaluación del impacto de los programas o proyectos manejados por estas entidades públicas, paso prioritario a la hora de intentar introducir mecanismos de incentivos que permitan mejorar la gestión pública.

Similar conclusión se encuentra en el ámbito de los servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población. América Latina como un todo es tremendamente ineficiente en la provisión de salud y educación, materias que han sido foco principal de los estudios de caso de este libro.

En suma, sin siquiera entrar en el detalle de la medición de la eficiencia del gasto público, de los trabajos presentados en este libro es posible concluir que hay espacios enormes para contribuir al desarrollo de nuestros países: es posible avanzar en concreto hacia una mayor eficiencia de este gasto y así elevar las tasas de crecimiento económico y progreso social en América Latina.

Referencias bibliográficas

- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi (2003), "Public Sector Efficiency: an International Comparison", Working Paper Series 242, European Central Bank.
- Harberger, A. (1997), "Economic project evaluation, part I : some lessons for the 1990s", *Canadian Journal of Program Evaluation*. Special issue: 5-46.
- Heston, A., Summers, R. y Aten, B. (2006), Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices. University of Pennsylvania.
- Lora, E. y J.C. Chaparro (2007), "Los Pactos Fiscales en América Latina", en *IDEA (Ideas for Development in the Americas)* volumen 12 (enero-abril), Banco Interamericano de Desarrollo http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubVol12_esp.pdf
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Ravallion, M. 2001 "The Mystery of the Vanishing Benefits: an Introduction to Impact Evaluation", *The World Bank Economic Review* 15(1): 115-140.
- Tanzi, V. (2000), "El Papel del Estado y la Calidad del Sector Público", *Revista de la Cepal* 71: 7-22.