Serie de folletos

Nº 48-S

El gasto público improductivo

Un enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política

Departamento de Finanzas Públicas

35
F737e
1996 F000070

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Washington

FARN

Serie de folletos

El gasto público improductivo

Un enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política

Departamento de Finanzas Públicas

Preparado por

Ke-young Chu
Sanjeev Gupta
Benedict Clements
Daniel Hewitt
Sergio Lugaresi
Jerald Schiff
Ludger Schuknecht
Gerd Schwartz

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Washington

1996

ISSN 0252-2993
ISBN 1-55775-550-7

Las opiniones expresadas en este folleto, incluidos sus aspectos legales, son las del personal del Fondo y no deben atribuirse a los directores ejecutivos de la institución ni a sus respectivas autoridades nacionales.

El término "país" empleado en esta publicación no se refiere en todos los casos a una entidad territorial que sea un Estado, tal como éste se entiende en el derecho y la práctica internacionales. Dicho término abarca también algunas entidades territoriales que no son Estados, pero acerca de las cuales se mantienen y publican datos estadísticos a nivel internacional en forma separada e independiente.

Índice

Prefacio v

Introducción 1

Los gastos improductivos y sus repercusiones económicas 1
Antecedentes 2
La productividad del gasto público y los gastos improductivos 4
Marco analítico 4
Los gastos improductivos y los factores que los determinan 5
Dificultades prácticas y conceptuales 7
Repercusiones del gasto improductivo 9

Productividad del gasto público: Análisis ilustrativos 10
Panorámica de un enfoque 10
Eficacia en función de los costos 10
Combinación apropiada de productos y nivel del gasto agregado 12
Combinación de productos, composición del gasto y juicios de valor 14
Consideraciones institucionales y políticas 14
Importancia de los datos 16
Análisis de los componentes económicos 16
Empleo y salarios en el sector público 16
Subvenciones y transferencias 18
Inversión pública 21
Análisis de los componentes funcionales 23
Nutrición, salud y educación 23
Gasto militar 25

Estudios sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento económico 27
Panorama general 27
Gasto público y crecimiento económico 28
Inversión pública y crecimiento económico 30

ÍNDICE

Conclusiones y sugerencias prácticas
para la formulación de políticas 30
Conclusiones 31
Sugerencias prácticas para la formulación
de políticas 32

Apéndice: Estructura del gasto público
por grupos de países 34

Cuadros del apéndice
A1. Proporción del gasto del gobierno central con respecto
al PIB y al gasto total de 80 países, 1983–90 36
A2. Proporción del gasto del gobierno general
con respecto al PIB y al gasto total de 18 países 37
A3. Proporción del gasto del gobierno central con respecto
al PIB y al gasto total de 18 países 38

Notas 39

Referencias bibliográficas 43

Prefacio

La productividad del gasto público es sumamente importante para el ajuste y la viabilidad fiscal, especialmente cuando los recursos disponibles para respaldar los servicios públicos son limitados. No es aconsejable concentrarse exclusivamente en el lado ingreso, ya que el aumento de la productividad del gasto público puede ser una opción viable para reducir el déficit o ampliar los programas de gasto más importantes.

El presente folleto tiene por objeto analizar la productividad del gasto público y presentar algunas sugerencias prácticas para incrementarla. Una versión anterior de este folleto se examinó en un seminario del Directorio Ejecutivo del FMI.

El folleto es el resultado de un esfuerzo mancomunado del personal de la División de Políticas del Gasto del Departamento de Finanzas Públicas. Los autores desean expresar su agradecimiento a Zuliu Hu, Edgardo Ruggiero y Caroline Van Rijckeghem por sus numerosas aportaciones y comentarios, y a Helga Hessenius por su ayuda en la revisión final del trabajo. Tarja Papavassiliou prestó asistencia en materia de estadística y computación. Otros colegas del Departamento de Finanzas Públicas, de otros departamentos del FMI y del Banco Mundial contribuyeron con sus valiosos comentarios y aportaciones a borradores anteriores. La edición del folleto estuvo a cargo de Thomas Walter del Departamento de Relaciones Externas. Los autores son los únicos responsables de los errores que puedan haber quedado en el texto.

Por último, los autores agradecen a Vito Tanzi, Director del Departamento de Finanzas Públicas, los consejos y comentarios formulados con respecto a anteriores borradores de este folleto.

El gasto público improductivo: Un enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política

Introducción

En este folleto se analiza cómo pueden abordar las autoridades la cuestión de la productividad del gasto público. El análisis va dirigido a los responsables de la política fiscal y presupuestaria, que se basan en los análisis detallados realizados por los expertos de cada sector, pero que deberían estar en condiciones de plantear las cuestiones pertinentes y recibir las respuestas apropiadas con respecto a los principales aspectos del diseño y la ejecución de los programas sectoriales. En este folleto se sostiene que aumentar la productividad del gasto público no es sólo una cuestión microeconómica sino también una cuestión macroeconómica. Por consiguiente, los responsables de la política macroeconómica están llamados a desempeñar un papel primordial para alcanzar ese objetivo.

En la primera sección del folleto se analiza por qué es importante aumentar la productividad del gasto público de cara al ajuste fiscal. En la sección siguiente, se presenta un marco en el que se pueden definir y analizar la productividad del gasto público y los gastos improductivos. A continuación, se formula un enfoque pragmático para analizar la productividad del gasto público, y se ofrecen análisis ilustrativos de algunos de los principales componentes del gasto definidos en sentido amplio. En la sección siguiente se pasa revista a los estudios de la relación entre el gasto público y el crecimiento económico. Por último, se presentan las conclusiones y algunas sugerencias prácticas en relación con el análisis de la productividad del gasto público. En el apéndice se resume la composición del gasto público de los países de ingreso alto, de ingreso mediano y de ingreso bajo, teniendo en cuenta las limitaciones que conlleva este tipo de comparaciones entre países para evaluar las prioridades del gasto.

Los gastos improductivos y sus repercusiones económicas

En esta sección se presentan los antecedentes en los que se basa el presente análisis y un marco analítico para definir la productividad del gasto

público y los gastos improductivos. También se analizan las dificultades prácticas y conceptuales que entrañan la definición y la evaluación de la productividad del gasto público y la identificación de los programas improductivos[1].

Antecedentes

En todas las economías, una reducción sostenida y eficiente del déficit fiscal requiere una combinación acertada de medidas de política con respecto al gasto y al ingreso. En algunos casos, puede ocurrir que un gobierno que deba reducir rápidamente el déficit fiscal considere difícil o imposible aumentar el nivel del ingreso en el corto plazo. Una opción viable puede ser aumentar la productividad de los programas públicos, lo que permitirá liberar recursos para reducir el déficit o ampliar otros programas públicos esenciales. Además, es posible que el gobierno quiera reducir el tamaño del sector público y el nivel del gasto público a lo largo del tiempo porque el sector público participa en actividades que podría desempeñar en forma más eficiente el sector privado. Aunque no exista un grave desequilibrio fiscal ni un sector público de gran envergadura, algunas categorías del gasto público pueden ser tan ineficientes que aumentando la eficiencia podrían obtenerse recursos para ampliar otros programas públicos esenciales o para reducir el déficit.

La reforma tributaria, aun siendo eficiente, será menos beneficiosa o incluso podría llegar a ser contraproducente si no trae aparejada una reforma igualmente eficiente del gasto público, en particular si el ingreso adicional se destina a programas ineficientes de gasto público.

En muchos países industriales y economías en transición, el sector público desempeña un papel destacado que, de reducirse, daría lugar también a un recorte del gasto público, lo que contribuirá a reducir el déficit fiscal. En este sentido, cabe destacar particularmente los gastos de la seguridad social, las subvenciones al productor y el gasto de defensa.

Por diversas razones internas y externas, muchos países en desarrollo y economías en transición han registrado una rápida disminución del ingreso, lo que, a su vez, ha hecho necesario reducir el déficit fiscal. Estas reducciones, obviamente, pueden lograrse ya sea aumentando el ingreso, reduciendo el gasto o combinando ambas medidas. La experiencia indica que, en algunos casos, quizás no sea posible a corto plazo aumentar considerablemente la proporción que representa el ingreso tributario

con respecto al PIB, sobre todo cuando deben cumplirse criterios de eficiencia y equidad. Los países en los que una drástica aceleración de la tasa de inflación o una sobrevaloración excesiva del tipo de cambio ha reducido acusadamente el ingreso tributario han sido la excepción. En estos casos Argentina, Bolivia, Perú y Uganda por ejemplo, la reducción de la tasa de inflación o el ajuste del tipo de cambio puede generar, y ha generado, cuantiosos aumentos del ingreso tributario con respecto al PIB.

Es poco probable que la reforma tributaria por sí sola produzca necesario ajuste a corto plazo de las cuentas fiscales, por lo que en muchos casos se hace hincapié en cambio en las partidas de gasto del presupuesto. Con frecuencia se ha tratado de reducir el gasto público; lamentablemente, la experiencia indica que en muchos casos los recortes del gasto se han basado en criterios que, desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, han dejado mucho que desear. Por ejemplo, algunos países han efectuado reducciones globales del gasto sin tener en cuenta la importancia relativa marginal de los diversos gastos. Otros eligieron la vía más fácil, desde el punto de vista político, de reducir los gastos de operaciones y mantenimiento o los gastos de capital, o la solución simple, desde el punto de vista técnico, de reducir los salarios reales manteniendo invariables los salarios nominales siempre que fue factible desde el punto de vista político.

En muchos casos, estos ajustes no fueron deseables ni viables. Un recorte de la inversión en nuevos proyectos de capital productivos o una reducción de los desembolsos para mantener la masa de capital puede socavar las perspectivas de crecimiento de la economía. Las reducciones drásticas de los salarios reales del sector público pueden dar lugar a un descenso de la productividad de la mano de obra en dicho sector y es improbable que puedan mantenerse. Las políticas de reducción del gasto público bien diseñadas han resultado difíciles de planificar y de llevar a la práctica, dado que requieren una complicada labor técnica, compromisos políticos y la adopción de medidas complementarias.

Sin embargo, a pesar de estas dificultades, los gobiernos, inevitablemente, tienen que planificar y llevar a cabo estas reducciones del gasto, y así lo hacen. El objetivo ha de ser la consecución del ajuste fiscal en la forma más eficiente y viable posible, prestando la debida atención al mantenimiento de los servicios públicos esenciales, protegiendo las perspectivas de crecimiento y logrando una distribución equitativa de la renta.

La productividad del gasto público y los gastos improductivos

Marco analítico

El concepto de productividad del gasto público se basa en la interpretación de las actividades del sector público como procesos de producción. El sector público emplea recursos humanos y de otro tipo y acumula capital para producir bienes públicos, como la "estabilización económica", los "servicios jurídicos", la "defensa nacional", la "protección de los pobres", y, en algunos casos, incluso bienes privados.

Es importante distinguir entre, producción y suministro a nivel del sector público. El estado puede *suministrar* un bien público, pero dejando su *producción* en manos del sector privado. Por ejemplo, el gobierno puede contratar la administración de las prisiones con el sector privado, o comprar equipo militar a dicho sector.

El sector público, tanto en su papel de productor en sentido estricto como en el de proveedor, utiliza recursos para la producción o la adquisición de bienes o servicios y para la administración de los beneficios. Para lograr sus objetivos, el sector público debe utilizar estos recursos en forma eficiente. Al igual que la productividad de la mano de obra o del capital, la productividad del gasto público puede definirse comparando el producto generado, o los objetivos alcanzados, con un nivel de gasto dado. Para que los programas de gasto público sean eficientes o "productivos" han de cumplir las dos condiciones siguientes:

QUE EL COSTO SEA EL MÁS BAJO POSIBLE. Las operaciones del sector público deben ser eficaces desde el punto de vista del costo. Cada programa o proyecto de gasto público debe diseñarse y ejecutarse con el objetivo de lograr niveles de producción determinados o de alcanzar objetivos específicos con un costo mínimo. Para cumplir esta condición, el sector público debe utilizar al máximo y con eficiencia recursos humanos y de otro tipo; es decir, no debe derrochar recursos. Además, ha de lograr una combinación óptima de los insumos, teniendo en cuenta sus precios. Sin embargo, las condiciones para que el proceso sea eficaz en función de los costos pueden variar entre la producción pública en sentido estricto y el suministro público. En este último caso, si el suministro público se basa en la adquisición de bienes producidos por el sector privado, es posible que el gobierno no tenga que preocuparse demasiado por la eficiencia de la producción si el sector privado funciona de forma competitiva, aunque sí debe preocuparse por la eficiencia en las adquisiciones.

COMBINACIÓN APROPIADA DE PRODUCTOS Y VIABILIDAD DE LOS NIVELES DEL GASTO AGREGADO. Para que el gasto público agregado sea productivo, debe lograrse una combinación óptima de los productos del sector público[2]. El Estado no debe producir cantidades excesivas de un bien y demasiado poco de otro. Si pudiera efectuarse un cálculo cuantitativo de los beneficios de los productos del sector público y compararlos entre sí, se lograría una combinación apropiada de productos, para un nivel dado de gasto público agregado, igualando los beneficios marginales de cada programa. Así se obtendría el nivel más alto de beneficio agregado.

El nivel del gasto público agregado debe ser compatible con un marco macroeconómico viable. En el caso sencillo de un solo bien público, el suministro óptimo de ese bien se logra cuando el beneficio social marginal derivado de dicho bien es igual al costo social marginal que conlleva suministrarlo. Si hay más de un bien, el beneficio social marginal derivado del gasto total debe ser igual al costo social marginal de dicho gasto. Según la definición de Samuelson (1955), el beneficio social de un bien público es la suma de los beneficios que obtienen los miembros de la sociedad, calculados en función de la disposición a pagar de cada individuo. Estos beneficios no sólo incluyen los beneficios derivados de los servicios públicos específicos que proporcionan cada uno de estos programas sino también los objetivos generales de política económica —por ejemplo, el ajuste macroeconómico y la reducción de la pobreza— que desean alcanzarse mediante la combinación de los programas de gasto público. El costo social que entraña el suministro del bien público no sólo debería incluir el costo de producción del bien, sino también el costo administrativo que conlleva suministrarlo y todos los costos derivados del financiamiento del gasto, incluidos los impuestos y los empréstitos.

Los gastos improductivos y los factores que los determinan

La productividad del gasto público sirve de base para examinar los gastos "improductivos". En el caso de un solo programa, el gasto improductivo puede definirse como la diferencia entre el gasto público efectivo en el programa y el menor gasto en que se incurriría para producir el mismo beneficio social con la máxima eficacia en función de los costos. Además, si modificando la combinación de programas del sector público eficaces en función de sus costos se redujera el gasto público agregado sin mermar el beneficio agregado, la diferencia entre los dos niveles de gasto

agregado que produce el mismo beneficio agregado también podría considerarse gasto improductivo.

En este sentido, cabe destacar que no siempre pueden calcularse los gastos improductivos. Como se analiza a continuación, evaluar y calcular los gastos improductivos plantea muchas dificultades. En muchos casos, no es posible distinguir entre "programas productivos" y "programas improductivos"; los programas de gasto público tienen distintos grados de productividad. Existen otras formas de combinar los programas de gasto público que implican diferentes grados de productividad del gasto agregado. Además, aun suponiendo que todos los programas fueran eficaces en función de los costos y se combinaran de forma apropiada, es posible que el nivel de gasto agregado no fuera viable. En este caso, no puede determinarse la productividad de los programas de gasto público sin considerar las repercusiones macroeconómicas adversas (por ejemplo, un aumento de la inflación interna o de la carga de la deuda externa) del gasto agregado.

No obstante, los gastos improductivos, como se definen en este folleto, pueden constituir una base útil para evaluar y mejorar las medidas de política. La definición que se presenta en este folleto sirve de base para analizar las posibles reformas de los programas del sector público. Por ejemplo, una subvención general a los alimentos destinada a proteger a los pobres podría ser más productiva si se transformara en una subvención orientada a un grupo específico de consumidores. Al modificar la composición de los programas de salud haciendo más hincapié en los elementos preventivos que en los curativos podría aumentarse la productividad del gasto mejorando la situación de la salud sin aumentar los gastos. Por último, es posible que tengan que eliminarse programas de gasto eficaces en función de los costos porque los beneficios que generan son menores que su costo, incluidas las repercusiones macroeconómicas adversas de estos desembolsos.

Los gastos improductivos tienen su origen en muchos factores, como la incertidumbre, la falta de funcionarios suficientemente capacitados, o de un sistema de equilibrio de poderes en el proceso político y presupuestario, y la corrupción. En muchos casos, los gastos del gobierno aumentan más rápidamente que los ingresos debido a los desequilibrios entre los costos políticos y los beneficios derivados de los impuestos y el gasto[3].

Las subvenciones generalizadas que benefician a un segmento amplio de la población, incluida la clase media, son un ejemplo de los factores

políticos que determinan el crecimiento de los gastos improductivos. Estas subvenciones, si bien fomentan el respaldo político y las perspectivas de elección, no son un instrumento eficaz para aumentar los niveles de consumo de los pobres. Sustituyendo estas subvenciones por beneficios destinados específicamente a los pobres podrá mejorarse la eficiencia del gasto, a condición de que dichos beneficios no tengan un efecto adverso grave sobre los incentivos de trabajo al aumentar los impuestos marginales implícitos de los trabajadores de bajos ingresos. El gasto en los llamados "elefantes blancos" (es decir, en proyectos que dan prestigio pero que no sirven para alcanzar objetivos económicos o sociales útiles), las subvenciones a través de juntas de comercialización o los incentivos a la inversión, y las transferencias a las empresas públicas que registran pérdidas benefician a grupos políticos importantes o a regiones específicas a expensas de la gran mayoría de la población (Krueger (1990)). La labor de cabildeo que realizan algunos grupos para obtener estos beneficios contribuye a aumentar aún más el costo de estos gastos públicos (Becker (1983)).

Debido a los problemas que conlleva la identificación del impuesto-inflación o de la carga del servicio de la deuda conexa con algunos gastos del gobierno, a los votantes les resulta aún más difícil obligar a las autoridades a asumir la responsabilidad de sus decisiones. Cuando el gobierno obtiene préstamos a largo plazo transfiere la carga que supone la adopción de decisiones impopulares desde el punto de vista político —como la de aumentar los impuestos— a los futuros responsables de la política económica. Asimismo, las políticas de gasto prudentes y guiadas exclusivamente por criterios de productividad plantean un problema de "derechos de propiedad", a saber, la posibilidad de que los beneficios derivados de dichas políticas sólo se materialicen en el largo plazo, y sean las futuras generaciones de autoridades económicas quienes disfruten los beneficios políticos (Lee (1987)).

Dificultades prácticas y conceptuales

Si bien la productividad del gasto público es un concepto aparentemente sencillo, su cuantificación, así como la de los gastos improductivos plantea muchas dificultades.

Es difícil medir o valorar los productos del sector público, especialmente cuando se trata de bienes públicos, como la seguridad nacional o la justicia penal. Muchos productos del sector público no son comerciables

ni se ofrecen en forma competitiva; tampoco son tangibles ni divisibles. En muchos casos, ni siquiera resulta fácil valorar los insumos utilizados. El sector público no actúa con fines de lucro; con frecuencia, utiliza factores de producción escasos sin ofrecer precios competitivos que reflejen los costos de oportunidad (como, por ejemplo, los precios administrados al productor y los salarios mínimos de los reclutas), y financia sus operaciones en gran medida a través de los impuestos, que no son un instrumento de mercado.

La evaluación resulta aún más difícil cuando los programas persiguen más de un objetivo (por ejemplo, una carretera diseñada con fines económicos y de defensa) o tienen repercusiones económicas que no guardan relación directa con sus objetivos principales. Los programas públicos pueden tener externalidades positivas importantes sobre la inversión del sector privado, el empleo y la producción. Por consiguiente, siempre resulta difícil decidir cuál será la combinación de productos del sector público y es posible que haya que recurrir a juicios de valor. Por ejemplo, al elegir entre un programa militar y un programa de desarrollo el responsable de la política económica deberá ponderar las ventajas relativas de la seguridad nacional y del desarrollo económico. La evaluación también podría complicarse si no se prevén adecuadamente la demanda de servicios públicos ni los distintos riesgos. Cabe la posibilidad de que haya servicios públicos que no se utilicen plenamente. Es posible que algunos programas públicos, como las garantías del gobierno sobre los préstamos, sólo tengan un costo presupuestario inicial pequeño, pero generen cuantiosas obligaciones contingentes.

Además, los datos disponibles sobre el gasto público en muchos casos no abarcan adecuadamente las instituciones del sector público, como los gobiernos locales y las empresas públicas. En muchos países, no se dispone de datos desagregados sobre el gasto público (especialmente, sobre la clasificación funcional) o no se compilan puntualmente[4]. La clasificación funcional del gasto presenta dificultades y ambigüedades. La falta de datos completos y puntuales menoscaba los esfuerzos orientados a supervisar y mejorar la eficiencia de programas específicos. Además, con frecuencia se observa una ineficiencia ex post en algunos programas como consecuencia de una ejecución ineficiente o de la falta de aplicación de programas complementarios.

Repercusiones del gasto improductivo

El costo económico de los gastos públicos improductivos puede ser de gran envergadura. Cuando un programa público es ineficiente, el nivel global de gasto es mayor de lo que sería necesario para alcanzar los objetivos del programa; ello entraña, a su vez, un déficit o niveles impositivos más elevados que los que se registraran si los programas fueran eficientes. Reducir los gastos sin aumentar la productividad del gasto significa reducir la producción del sector público. Si la tributación es alta, limitan los recursos disponibles para el sector privado, lo que a su vez podría traducirse en un nivel más bajo de inversión pública o privada, un crecimiento económico menor, un menor volumen de recursos disponibles para otros usos y una mayor carga de la deuda en el futuro[5]. Reduciendo o eliminando el gasto improductivo, un país puede recortar el déficit fiscal sin reducir la provisión de programas públicos esenciales, bajar los impuestos o ampliar la cobertura de otros programas públicos esenciales.

El costo de algunos programas públicos excede con mucho el volumen de recursos presupuestarios que se destina a su ejecución. Las subvenciones al consumidor hacen que el uso de los recursos sea menos eficiente al fomentar el consumo inútil de bienes subvencionados o desalentar su producción dentro del país (si se financian a través de impuestos a los productores), lo que genera una demanda excesiva de importaciones, a la que es necesario asignar divisas.

Algunos gastos pueden tener efectos externos importantes sobre la asignación de los recursos, incluso fuera del ámbito nacional. La subvención de las exportaciones hace que baje su precio en los mercados mundiales y, por ende, se reduce los ingresos de divisas y el bienestar de otros países exportadores[6]. Un aumento de las subvenciones al productor de los bienes comerciables en un país puede provocar aumentos de subvenciones similares como represalia o la creación de obstáculos al comercio en los países competidores. Un aumento del gasto militar en un país puede provocar un rearme en los países rivales. Por consiguiente, la reducción de este tipo de gastos en un país puede repercutir positivamente en la asignación de los recursos a escala mundial[7].

La reducción del gasto público improductivo a nivel mundial daría lugar a un fuerte aumento de los recursos disponibles. Partiendo del supuesto de que el PIB agregado mundial ascendió a unos US$30 billones en los primeros años de la década de los años noventa, y que el gasto público representó en torno al 30% del PIB, el efecto directo e inmediato

de un aumento de la productividad del gasto público en el 1% habría generado un aumento de US$90.000 millones en los recursos disponibles que podrían haberse destinado a otras inversiones públicas, otros programas sociales o a la reducción del déficit.

Productividad del gasto público: Análisis ilustrativos

Al aumentar la productividad del gasto público se podrían obtener cuantiosos beneficios en forma de ahorro presupuestario, reducción de las externalidades negativas y aumento de los beneficios directos. Los gobiernos pueden, aunque es difícil, adoptar medidas para alcanzar estos objetivos. Por ejemplo, pueden mejorar la base de datos y aplicar un análisis más sistemático —aunque pragmático— para aumentar la productividad del gasto público.

En esta sección se analiza un enfoque práctico para evaluar la productividad del gasto público y se presenta un análisis de la productividad del gasto público en relación con las principales categorías del gasto. La lista de componentes del gasto no pretende ser exhaustiva, aunque sí ilustrativa de cara a las diversas cuestiones que pueden plantearse. Con cada ejemplo, se identifican los posibles objetivos primarios de los programas públicos: se presentan criterios posibles para evaluar la viabilidad de dichos objetivos, se analizan otros métodos que podrían ser viables para alcanzar los objetivos, y por último, se indican varias formas posibles de identificar los programas ineficientes.

El análisis pretende servir como marco ilustrativo útil para evaluar la política de gasto público en el contexto del proceso de asignación de las prioridades del gasto en cada país[8].

Panorámica de un enfoque

Eficacia en función de los costos

Los responsables de la política económica pueden y deben examinar la eficacia en función de los costos de los principales programas o proyectos. A veces, resulta fácil reconocer ineficiencias evidentes —como la existencia de empleados fantasmas o de una subutilización generalizada de la infraestructura que exige cuantiosos costos de operación— sin realizar análisis elaborados.

El gasto improductivo puede tener su origen en la ambigüedad y la multiplicidad de productos y objetivos. Por lo tanto, es necesario identificar los productos u objetivos primarios de cada programa, separándolos de objetivos menos importantes. Por ejemplo, el objetivo primordial de los programas de educación universitaria es ofrecer enseñanza superior, no facilitar una especie de empleo a los jóvenes en edad universitaria. El objetivo primordial de la investigación militar es mejorar la seguridad nacional, no descubrir nuevas tecnologías para uso industrial. Los objetivos secundarios pueden ser importantes, pero es posible que concentrándose en el logro eficaz, en función de los costos, del objetivo primario se generen recursos más que suficientes para alcanzar los objetivos secundarios en una forma similar.

La combinación adecuada de insumos es una cuestión técnica y, a la vez, económica. Con frecuencia, al analizar esta cuestión hay que tener en cuenta relaciones técnicas fundamentales. Por ejemplo, una escasez de medicinas o de enfermeras en relación con el número de médicos puede entrañar ineficiencias en los gastos de salud. La falta de libros de texto en relación con el número de maestros es una señal de que los programas educativos son ineficientes. El hecho de que haya generales sin un número suficiente de soldados indica que el gasto militar es ineficaz, y el hecho de que haya carreteras sin recursos suficientes para operaciones y mantenimiento es señal de que el gasto en infraestructura es ineficiente.

El desempeño del sector privado en el suministro de algunos bienes y servicios pueden servir de referencia para evaluar la eficiencia del gasto público. Los programas públicos que el sector privado podría llevar a cabo en forma más eficiente en un entorno competitivo, tales como la producción, el procesamiento y la distribución de muchos bienes de consumo que actualmente están controlados por el Estado en los países de la antigua Unión Soviética y algunos países de Oriente Medio, serían candidatos evidentes para la privatización[9].

Al evaluar la eficiencia del gasto, suele ser útil analizar los datos empíricos que permiten comparar los principales indicadores del producto, u otros datos representativos, con ciertos indicadores del insumo o del costo. Los indicadores del nivel de instrucción, como las tasas de alfabetización, los resultados de los exámenes normalizados de los estudiantes y las tasas de matriculación escolar, pueden compararse con las medidas pertinentes del gasto en educación. Los estudios en los que se analizan estos datos demuestran que algunos insumos (por ejemplo, la experiencia

de los maestros, los libros de texto, las tareas escolares y la duración del año escolar) tienen un efecto positivo sobre los resultados escolares; sin embargo, en estos estudios no se ha podido identificar la productividad relativa de los diferentes insumos[10]. Una proporción elevada de maestros con respecto al número de alumnos, cuando el rendimiento escolar no es alto, también puede indicar la existencia de ineficiencia[11]. Análogamente, se puede comparar la tasa de mortalidad infantil o la esperanza de vida con los gastos de salud, y analizar las relaciones entre los indicadores de salud y algunos tipos de gasto correspondientes a este rubro. Por ejemplo, la utilización de clínicas comunitarias y de planificación familiar parece fomentar la salud infantil[12]. En algunos países también se compilan indicadores similares de productos como la capacidad militar o la prevención de delitos, que pueden compararse con los gastos de defensa o de orden público a fin de evaluar la productividad de estos desembolsos. Gore (1993) describe las medidas adoptadas en una ciudad estadounidense para dar transparencia a los objetivos del sector público y cuantificar sus productos.

Los precios de los insumos deben evaluarse correctamente. Cuando las autoridades controlan dichos precios, deben utilizarse precios de cuenta adecuados que reflejen los costos de oportunidad. Los precios de las garantías del gobierno, incluidas las que se aplican a los préstamos, los empréstitos y los tipos de cambio, también deben establecerse sobre una base económica sólida para evitar distorsiones en la evolución de la asunción del riesgo por parte del sector privado y la imposición de una carga excesiva sobre los futuros presupuestos[13].

Combinación apropiada de productos y nivel del gasto agregado

Los análisis de costo-beneficio suelen ser un instrumento útil que los responsables de la política económica pueden utilizar para determinar la combinación de productos o beneficios. Por lo que se refiere a los gastos cuyos beneficios pueden cuantificarse y compararse entre sí, la transferencia de los gastos asignados a los programas que generan menores beneficios adicionales a los que generan mayores beneficios adicionales aumentará los beneficios totales. Al diseñar un programa de inversiones, es importante clasificar los posibles proyectos de inversión según su valor actualizado neto y seleccionar los proyectos más rentables. Sin embargo, en algunos casos, incluso cuando se dispone de datos suficientes, no se utilizan sistemáticamente los instrumentos analíticos apropiados, como por ejemplo, el análisis de costo-beneficio sociales. En otros

casos, la información disponible no se recopila o no se utiliza para formular medidas que permitan brindar asesoramiento en materia de política económica[14].

A veces, puede identificarse una combinación inadecuada de productos (por ejemplo, la existencia de hospitales de alta tecnología en las ciudades y la falta de clínicas en las zonas rurales, o la asignación de una elevada proporción del gasto a educación universitaria cuando se registran tasas crecientes de analfabetismo). Sin embargo, en muchos casos, no pueden cuantificarse ni compararse los beneficios relacionados con distintos gastos. Es inevitable entonces recurrir a juicios de valor, en cuyo caso, el proceso político interno desempeña, obviamente, un papel fundamental.

Para lograr resultados satisfactorios, el proceso político que determina la combinación de los productos del sector público debería respaldarse con el análisis económico de las opciones en materia de políticas y sus repercusiones. Es esencial evaluar claramente los costos de oportunidad. Por ejemplo, para determinar la cuantía apropiada del gasto militar, deberán analizarse no sólo el nivel de beneficios que genera este gasto, sino también las ventajas y desventajas derivadas de reasignar una determinada parte del gasto militar a un proyecto de desarrollo, a un programa social o a la reducción del déficit.

Es necesario analizar las repercusiones macroeconómicas y estructurales de las políticas de gasto para evaluar adecuadamente sus ventajas inconvenientes. En particular, es útil considerar los efectos a corto y a largo plazo de los programas de gasto público sobre la demanda agregada, la asignación de los recursos y el saldo externo, ya que en el análisis de los programas de gasto de cada sector no se suele tener en cuenta las repercusiones sobre el presupuesto global de recursos que probablemente contará el país en el mediano plazo. Es difícil utilizar el análisis sectorial para evaluar si un proyecto es o no apropiado por sí solo, incluso para determinar si su eficiencia está asegurada.

La limitación global de recursos de un país puede obligarle a recortar el gasto público cuando disminuya el ingreso del gobierno o cuando el financiamiento disponible se reduzca o resulte más caro de obtener. En este caso, para que el ajuste del gasto sea eficiente y viable, quizá sea necesario reducir en forma distinta diversas categorías de gastos. Por ejemplo, si se produce una disminución del ingreso mayor que la prevista en el momento en que se analizó el gasto público, posiblemente habrá que modificar la estructura del gasto indicada en dicho análisis. El primer paso para

reducir el gasto consistirá, obviamente, en recortar los gastos inútiles. Los recortes del gasto público suelen ser más viables si se reduce el nivel de empleo en el sector público que si se reducen los salarios (Tanzi (1990)). En Tanzanía, por ejemplo, los estudios indican que el descenso del poder adquisitivo medio de los salarios de los funcionarios públicos en los últimos años de la década de los años ochenta a un 20% de los niveles de 1970 repercutió muy negativamente en el ánimo, la motivación y la disciplina de trabajo. Ello, a su vez, contribuyó a aumentar considerablemente el absentismo, la frustración y la corrupción, hasta el punto de comprometer la calidad de los servicios públicos (Banco Mundial (1994b)). Para que sean viables, los recortes del gasto deben efectuarse haciendo hincapié en la protección de los programas básicos de inversión pública, en particular, los orientados a fomentar el ajuste externo y el crecimiento económico, así como de los gastos sociales destinados específicamente a los sectores pobres. De hecho, cabe la posibilidad de que, al disminuir los recursos disponibles, éstos tengan que distribuirse con mayor precisión, es decir, que la definición del grupo-meta o de los beneficiarios de los programas sociales del gobierno haya de ser más restrictiva.

Combinación de productos, composición del gasto y juicios de valor

Debido a las dificultades que entrañan la valoración de los productos del sector público y la medición de la eficiencia de su producción, en el análisis empírico del gasto público se supone, con frecuencia, que una variación en la composición funcional del gasto indica una variación en la combinación de los productos del sector público. Además, hay una tendencia a caracterizar las variaciones en la composición del gasto como una cuestión puramente normativa.

Esta tendencia no favorece el análisis de la productividad del gasto público. Una variación en la composición del gasto no es sinónimo de variación en la combinación de los productos si al aumentar la productividad de un programa público se reduce el costo pero no el producto. En este caso, la variación en la composición del gasto es una cuestión de eficiencia que no necesariamente entraña un juicio de valor.

Consideraciones institucionales y políticas

En algunos casos, los acuerdos institucionales pueden poner de manifiesto, indirectamente, los programas ineficientes, por ejemplo, cuando

el control presupuestario, el sistema de adquisiciones, la gestión de los proyectos o los procedimientos de auditoría son deficientes[15]. Además, con frecuencia las empresas estatales pueden ejercer una influencia considerable sobre las asignaciones presupuestarias correspondientes a las transferencias a las empresas; muchas economías en transición mantienen las transferencias presupuestarias o el crédito subvencionado a las empresas que registran pérdidas. Estas deficiencias pueden favorecer la aparición de gastos improductivos, pero no son fáciles de eliminar por razones políticas. Con frecuencia, grupos poderosos con intereses muy arraigados se benefician de estos gastos y luchan enérgicamente para que no sean eliminados[16]. Por lo tanto, resulta mucho más difícil desde el punto de vista político (aunque más eficiente desde el económico) reducir el exceso de funcionarios en el sector público que reducir el gasto en libros de texto o en suministros médicos. Un atento examen para determinar quiénes saldrán beneficiados y quiénes perjudicados como consecuencia de una reasignación del gasto, combinado con la aplicación de un programa de compensaciones bien definido, puede hacer mucho más viable, desde el punto de vista político, la reducción del gasto improductivo.

Los gastos de los bancos centrales (a través de sus actividades cuasifiscales) o los fondos extrapresupuestarios pueden ser una fuente de gasto improductivo que con frecuencia, distan mucho de ser transparentes para los responsables de la política económica. Estos gastos pueden adoptar la forma de planes de seguro social injustos e ineficientes, asignaciones de crédito a ciertas empresas a tasas inferiores a las del mercado, o cesiones de divisas a algunos usuarios a tasas inferiores a las del mercado, lo que no sólo genera cuantiosas subvenciones implícitas sino también, en algunos casos, importantes pérdidas financieras para los bancos centrales. No deben escatimarse esfuerzos para lograr que estos gastos y actividades sean transparentes, y poder así evaluar fácilmente los costos y los beneficios.

En un proceso político democrático con instituciones que fomenten el buen gobierno, una ciudadanía bien informada puede contribuir a asignar las prioridades en materia de gasto público promoviendo la participación de la sociedad en la evaluación de los posibles objetivos y en el examen de nuevas estrategias, eficaces en función de los costos, que permitan alcanzar los objetivos establecidos, y asegurándose de que el gobierno rinda cuentas de su política ante los ciudadanos.

Importancia de los datos

Para analizar, diseñar y ejecutar la política del gasto en forma adecuada, se necesita un gran volumen de información. Los datos sobre el gasto deberán incluir información sobre los componentes detallados de la clasificación funcional del gasto, tales como la administración de justicia, la defensa nacional y los principales servicios sociales y económicos, como servicios agrícolas, educación primaria, educación secundaria y atención primaria de la salud, con un desglose de cada uno de estos componentes en el que figuren sus principales componentes económicos, como los salarios, otros gastos corrientes y los gastos de capital. Esta información debe abarcar a todas las entidades públicas, incluidos los gobiernos central y locales y otras instituciones del sector público, y deben recopilarse puntualmente.

Análisis de los componentes económicos

Empleo y salarios en el sector público

Durante 1983-90, la masa salarial del gobierno central de una muestra de países de ingreso alto, de ingreso mediano y de ingreso bajo ascendió en promedio, al 3,7%, 5,5% y 2,5% del PIB, respectivamente, y al 11,9%, 21,2% y 11,5% del gasto del gobierno central (véase cuadro A1 del apéndice)[17]. Las repercusiones del empleo y los salarios del sector público sobre la política económica dependen de las circunstancias particulares de cada país; sin embargo, pueden considerarse varios aspectos generales.

El empleo del sector público no es más que un insumo dentro de la producción de bienes y servicios públicos. Si bien en algunos casos un alto grado de intensidad del capital cuando la oferta de mano de obra es abundante y las tasas de desempleo elevadas puede ser una señal de ineficiencia, en otros, un nivel elevado de empleo en el sector público puede indicar un exceso de funcionarios. Mantener un nutrido número de empleados en el sector público por razones de protección social puede hacer que el producto marginal del trabajo de una parte importante de la fuerza laboral del sector público sea bajo (o incluso negativo). En estos casos, quizá resulte más eficiente recurrir a la combinación de insumos de costo mínimo al precio apropiado de los insumos y poner en marcha un nuevo programa de protección social[18]. En algunas circunstancias, puede llegar a registrarse un exceso relativo de empleo, debido a la creciente escasez de otros insumos (por ejemplo, medicinas o libros de texto), lo que reducirá

la productividad del trabajo en el sector público. Un aumento del empleo en el sector público no necesariamente sustituirá a otros insumos, pero sí puede, por ejemplo, entrañar un gasto adicional en oficinas, vehículos y personal auxiliar. Además, con frecuencia es fácil subestimar el costo del factor trabajo cuando los salarios se complementan con prestaciones en especie, como viáticos, subsidios de vivienda y acceso privilegiado o gratuito a bienes o servicios subvencionados.

Imponer una norma general para reducir los gastos, como una reducción de carácter global de los salarios del sector público, no siempre puede resultar apropiado. Con frecuencia, también es improductivo mantener, en aras de la equidad, los salarios del sector público en un nivel bajo y no competitivo, especialmente los de los directivos y profesionales calificados, y establecer diferencias salariales insuficientes en este sector. Ello podría ser fuente de absentismo, desánimo, o corrupción e impediría atraer personal calificado, lo que se traduciría en una ineficiente provisión de los bienes públicos. En Perú, por ejemplo, los dos factores principales que han contribuido a la reducción de la calidad de la educación son la disminución de los salarios reales de los maestros y la reducción, de sólo un 20%, de las diferencias de salario entre los maestros profesionales (los que tienen un título universitario) y los no profesionales. Como consecuencia de estos factores, el porcentaje de maestros profesionales en las escuelas públicas se redujo del 80% en 1980 a sólo el 49% en 1990 (Banco Mundial (1994e)). Sin embargo, cabe destacar asimismo que las diferencias salariales, cuando no existe un buen gobierno, pueden ser un incentivo importante para el nepotismo y, por lo tanto, fuente de ineficiencias. Como medidas de reforma en este terreno se podría reducir el empleo improductivo y aumentar el salario real de los empleados productivos.

La experiencia de Ghana constituye un buen ejemplo de los beneficios que reportan la racionalización del empleo en el sector público y el aumento de la competitividad salarial, que contribuyen al mismo tiempo a aumentar la productividad en dicho sector. En la década de los años setenta y a comienzos de los años ochenta, Ghana registró un rápido aumento del empleo en el sector público y un espectacular descenso de la productividad y los salarios reales. En 1993, los salarios mensuales reales se redujeron a menos del 11% del nivel registrado en 1975. Ello se tradujo en un exceso de empleados públicos, poco capacitados y faltos de motivación. La reforma de la función pública, en el marco de un programa respaldado por el servicio reforzado de ajuste estructural del FMI y

un préstamo del Banco Mundial para ajuste estructural, tenía por objeto reducir el exceso de personal a todos los niveles, aumentando al mismo tiempo la competitividad de los salarios de los empleados públicos —especialmente en los niveles superiores— y ofreciendo capacitación e incentivos para aumentar la productividad (véase Kapur y otros (1991) y Mackenzie y Schiff (1991))[19]. Si bien es posible que este tipo de reformas no reduzcan en gran medida la masa salarial del sector público, pueden contribuir a un aumento de la eficiencia y repercutir positivamente en la productividad. De hecho, la reducción del número de funcionarios del sector público mediante indemnizaciones por despido y otras medidas de protección social puede hacer que aumente el gasto público en el corto plazo, pero contribuirá a reducirlo en el largo plazo.

Subvenciones y transferencias

Las subvenciones y las transferencias del gobierno central incluyen las destinadas a los gobiernos locales, a las empresas públicas y privadas y a los hogares. Los pagos del seguro social y las subvenciones al productor y al consumidor, especialmente en los países de ingreso alto, constituyen el grueso de las subvenciones y las transferencias. Durante 1983-90, los pagos por subvenciones y transferencias del gobierno central representaron una proporción importante del PIB y del gasto público total, a saber, 17,1%, 7,2% y 5,5% del PIB, y 54,5%, 27,1% y 25,2% del gasto total, respectivamente, en una muestra de países de ingreso alto, de ingreso mediano y de bajo ingreso (véase el cuadro A1 del apéndice)[20]. Las subvenciones y las transferencias son uso generalizado en todos los países.

Las subvenciones y las transferencias se justifican por toda una serie de razones; concretamente, para contrarrestar las imperfecciones del mercado, aprovechar las economías de escala en la producción, redistribuir el ingreso y aliviar la pobreza. Sin embargo, en muchos países, las subvenciones y las transferencias no alcanzan sus objetivos en una forma eficiente. Sólo una pequeña parte de las subvenciones y las transferencias destinadas a aliviar la pobreza benefician realmente a los pobres. En el caso de algunas transferencias, ello es inevitable. Por ejemplo, las pensiones normalmente benefician a las personas que participan en el plan, independientemente del ingreso que percibieran antes de jubilarse. Sin embargo, hay mucho gasto inútil no deseado. Las subvenciones al productor de bienes comerciables no sólo plantean dudas en cuanto a su eficiencia y equidad, sino que entrañan también externalidades internacionales negativas, en la medida en

que podrían inducir a los países competidores a tomar represalias. En muchos casos, es difícil analizar las subvenciones porque no se aplican en forma transparente; a veces, las subvenciones se financian mediante impuestos implícitos a los productores (por ejemplo, por medio de precios controlados al productor) o a través del sistema bancario (por ejemplo, mediante la concesión de préstamos a bajo interés a los productores).

En el caso de las subvenciones generalizadas a los alimentos el objetivo principal suele ser mejorar la dieta alimentaria de los sectores pobres. Por consiguiente, no es irrazonable esperar que las subvenciones a los alimentos se orienten específicamente a los sectores más desfavorecidos de la población, por ejemplo, al 20% más pobre. Sin embargo, la típica subvención general de carácter abierto tiende a reportar mayores beneficios absolutos a los ricos que a los pobres, ya que aquellos suelen consumir más bienes que éstos.

Además, cuando los precios de los alimentos son bajos, se fomenta el derroche (por ejemplo, el uso de los alimentos como forraje para el ganado). Cuando las subvenciones generales se respaldan con precios bajos al productor para reducir al mínimo los gastos presupuestarios, estos precios desalientan la producción interna, lo que repercute negativamente en la balanza de pagos. En varios países de Oriente Medio y el norte de África, por ejemplo, la incidencia de las subvenciones a los alimentos que recibe el quintil más pobre de la población representa sólo el 3% del gasto total en subvenciones alimentarias, y rara vez supera el 20%. Un estudio sobre la incidencia de las subvenciones al pan, el cordero, el arroz y el azúcar en Jordania indica que en 1987 la proporción entre los beneficios que obtuvo el quintil más rico y los que obtuvieron a los grupos más pobres se situó entre 1,5 y 17,4, mientras que la proporción total de beneficios que correspondió al quintil más pobre fue del 3% al 16%. Las autoridades de Jordania han tratado de aumentar la eficiencia de las subvenciones a los alimentos y han adoptado con éxito una serie de medidas para encauzar en forma más específica las subvenciones (Ahmad (1991)).

Las reformas de las subvenciones deben ir acompañadas de reformas de los precios. Deben liberalizarse tanto los precios al productor como los precios al consumidor. Es posible que ofreciendo, precios más altos al productor y manteniendo al mismo tiempo precios bajos al consumidor se logre una respuesta positiva de los productores, pero ello entrañaría un aumento del gasto presupuestario en subvenciones al consumidor.

Con una focalización más eficiente de las subvenciones, el gobierno podría brindar el mismo nivel de ayuda a los sectores pobres con un costo menor, lo que liberaría recursos para otros programas de asistencia a los pobres y para otros usos públicos y privados. Lamentablemente, tratar de reformar las subvenciones mediante una focalización excesiva podría ser contraproducente en el corto plazo para muchos países, no sólo porque dicha focalización no es viable desde el punto de vista administrativo, sino también porque la reducción o la eliminación de los beneficios que reciben los grupos de ingreso mediano podría generar una firme oposición política contra la reforma de las subvenciones e incluso contra la reforma económica en general.

Es posible aumentar la incidencia de los beneficios aplicando una serie de medidas más limitadas. Por ejemplo, cuando no haya capacidad administrativa suficiente para comprobar las necesidades, los países podrían limitar las subvenciones a los productos básicos restringiendo el consumo subvencionado de los productos básicos esenciales a unos grupos determinados de hogares, independientemente de su nivel de ingreso, como los pensionistas, los desempleados y las familias con niños. Desde el punto de vista administrativo, este sistema podría diseñarse de tal forma que funcionara sin interferir en forma significativa con un mercado competitivo de los distintos productos. Una cuestión fundamental es si estos sistemas son viables a un costo razonable, pues si bien presentan ventajas como medida transitoria cuando las variaciones de los precios relativos son importantes, entrañan costos administrativos considerables. Por consiguiente, es importante ir eliminándolos a medida que se avanza en la transición hacia un sistema de mercado e introducir mecanismos permanentes de protección social, como las pensiones, los subsidios familiares el seguro de desempleo y la asistencia social local.

Otra opción interesante para proteger a los grupos de bajo ingreso a un costo administrativo mínimo son los programas de obras públicas, en los que los salarios bajos actúan como un mecanismo que, por sí solo, asigna la asistencia. En cualquier caso, hay otros métodos que permiten proteger a los pobres a un costo más bajo que las subvenciones generalizadas y que son compatibles con la reforma económica.

La oposición política a la focalización de las prestaciones puede reducirse diseñando un programa de reforma que reciba el amplio respaldo del público en la medida en que reparta la carga del ajuste entre todos los grupos sociales y proteja al mismo tiempo a los sectores pobres, en vez de

hacerla recaer sobre un solo grupo, aunque sea un grupo de ingreso alto. La experiencia reciente indica que la eliminación de graves deficiencias como consecuencia de la liberalización de los precios reduce los efectos adversos de los aumentos de precios. Una vez más, la eliminación inmediata de todas las subvenciones puede llegar a ser contraproducente en muchos casos, y es importante tener en cuenta que existen otros métodos de ajuste y otras medidas de protección social que podrían ser esenciales para sentar las bases de la reforma económica.

Las subvenciones al productor aplicadas a los productos comerciados de los países competidores pueden elevar el monto agregado mundial de estas subvenciones por encima del nivel que se registraría si no hubiera intercambios comerciales. En este caso, como sucede con el gasto militar, una reducción coordinada de las subvenciones probablemente no sólo no generaría una pérdida de bienestar a nivel mundial, sino que incluso aumentaría la eficiencia.

En muchos países, existe la necesidad de establecer programas de seguro social permanentes, como las pensiones y las prestaciones por desempleo. Cuando se introducen estos programas, suelen obtenerse importantes beneficios en los primeros años. Ello fomenta la proliferación de las prestaciones y el financiamiento "indirecto" del déficit presupuestario al obligar a estos fondos a que mantengan títulos del Estado a precios inferiores a los del mercado, y otras formas de inversión ineficientes. Sin embargo, en el futuro habrá que financiar un volumen de gasto cada vez mayor por concepto de pasivos contingentes, debido, por ejemplo, al envejecimiento de la población. Como el valor de las reservas se ha reducido y ha desaparecido en muchos países, con frecuencia debe recurrirse en gran medida a los recursos presupuestarios (como ocurre, por ejemplo, en varios países de América Latina).

Inversión pública

En muchos países en desarrollo, la inversión pública representa una proporción importante del gasto total, debido a la función que desempeña el Estado en la provisión de infraestructura —por ejemplo, en los sectores de transporte, comunicaciones y energía. Durante 1983-90, los gastos de capital del gobierno central ascendieron al 1,8%, 3,8% y 4,3% del PIB, respectivamente, en una muestra de países de ingreso alto, de ingreso mediano y de bajo ingreso, y al 5,7%, 14,5% y 19,9% del gasto total, respectivamente, en los mismos tres grupos de países (cuadro A1 del

apéndice)[21]. En la medida en que estos proyectos aumentan la oferta de bienes públicos, probablemente resulte útil la participación del Estado. Sin embargo, una parte de la inversión pública es de carácter comercial y puede competir directamente con las actividades más eficientes del sector privado, o incluso llegar a desplazarlas. Otras inversiones del sector público pueden tener un rendimiento social bajo.

Al evaluar las actividades de inversión, las autoridades deben realizar análisis económicos adecuados, basados en la medida de lo posible, en los principios del análisis de costo-beneficio, y sólo deben poner en marcha aquellos proyectos que tengan un valor actual neto social positivo. La experiencia de Madagascar indica que es posible utilizar el análisis económico para aumentar la eficiencia de la inversión pública. En 1989, se puso en marcha un programa trienal de inversión pública encaminado principalmente a mejorar la infraestructura y la calidad general de los proyectos. Se creó un grupo de trabajo para supervisar sistemáticamente la inversión pública y se estableció un mecanismo para reducir automáticamente las inversiones a mitad del programa si se producían desfases en los gastos con respecto de las expectativas. Este mecanismo dio lugar a una reducción del programa inicial al cabo de seis meses, aunque se mantuvieron los proyectos básicos (Miranda (1991)).

El análisis de costo-beneficio también puede resultar útil para evaluar la política de gasto público a nivel más general[22]. Sin embargo, su uso entraña con frecuencia problemas complejos de medición y valoración. Debido a estas dificultades, tal vez sólo sea conveniente emplear sistemáticamente dicho análisis para algunos programas públicos y para la composición del gasto en sentido amplio como un marco para examinar distintas posibilidades en materia de política económica y no como un instrumento mecánico para obtener respuestas precisas.

La inversión pública es una materia en la que, aun sin efectuar análisis detallados de costo-beneficio, pueden descubrirse casos extremos de "elefantes blancos". Además, en los países en los que la inversión pública agregada no parece contribuir considerablemente al crecimiento económico, la ineficiencia puede estar muy generalizada[23]. Si bien la inversión pública suele perseguir objetivos muy justificados, como el desarrollo de infraestructura, a veces conlleva un costo elevado y se realiza en forma ineficiente. Otras inversiones que parecen viables pueden resultar ineficientes, debido a la falta de coordinación entre los proyectos (por ejemplo, la construcción de una carretera hacia un polígono industrial que nunca se

construye). En algunos casos, la productividad del capital público existente se deteriora debido a la falta de mantenimiento o de mano de obra calificada para realizar las obras públicas[24]. Por ejemplo, en 1993/94 la asignación de gastos ordinarios en el presupuesto para la construcción de carreteras en Etiopía representó menos de la mitad de lo que habría sido necesario para las actividades normales de mantenimiento y rehabilitación. Debido en parte a la falta de mantenimiento en años anteriores, aproximadamente el 65% de la red de carreteras de Etiopía puede considerarse de mala calidad, y sólo un 10% de buena calidad (Banco Mundial (1994d)).

Análisis de los componentes funcionales

Nutrición, salud y educación

Las repercusiones de los programas de nutrición, salud y educación sobre los recursos son importantes. Durante 1983-90, los gastos del gobierno central en salud y en educación se elevaron al 3,3% y al 1,7% del PIB, respectivamente, en una muestra de 80 países (cuadro A1 del apéndice). Los gastos combinados del gobierno general en salud y en educación de una muestra de países más pequeña ascendieron a casi el 10% del PIB (cuadro A2 del apéndice).

Es una idea generalmente aceptada que el gasto público en nutrición, salud y educación es relativamente productivo, no sólo porque tiene un efecto directo sobre el bienestar, sino también por su carácter de inversión, es decir, por sus efectos beneficiosos sobre el desarrollo del capital humano. Estos gastos benefician directamente a las personas que los reciben y pueden reportar beneficios indirectos a toda la sociedad en general[25]. La eficiencia de los programas públicos de nutrición, salud y educación —que constituye una cuestión de importancia crítica en todo el mundo— varía mucho de un país a otro. Desde el punto de vista económico, el objetivo principal de estos programas es mejorar la capacidad productiva de los recursos humanos. Los países de ingreso bajo, en particular, deben aumentar considerablemente el gasto en salud[26]. Para lograr que estos programas sean eficientes, se requiere una combinación adecuada de los componentes, en la que se tenga en cuenta su complementariedad y las posibilidades de sustitución de unos por otros. Por ejemplo, los programas de educación pueden complementarse con otras medidas destinadas a mejorar la nutrición y la salud para asegurarse de que los estudiantes están lo

suficientemente sanos para asistir a clase. Asimismo, mejorando las condiciones de higiene puede reducirse, en cierta medida, la necesidad de adoptar programas de nutrición y de salud[27].

También deberá examinarse la combinación de programas entre sectores. En general, cuando las tasas de matriculación en escuelas primarias y secundarias son muy bajas, los programas de educación universitaria costosos son relativamente improductivos. Pese a que una situación de este tipo puede indicar que es necesario reasignar los gastos en educación, hay que reconocer que la expansión de la educación primaria y secundaria aumentará la demanda de algunos de los productos de la educación universitaria, como la de profesores calificados. En un estudio reciente del Banco Mundial sobre Tanzanía se observó que el costo de oportunidad de enviar a un estudiante a la universidad es no enviar a 238 estudiantes a la escuela primaria. Por lo tanto, la reasignación de los gastos de la educación universitaria a la educación primaria podría reportar beneficios mucho mayores y evitar un nuevo aumento de la tasa de analfabetismo. Según estimaciones oficiales, las tasas de analfabetismo de Tanzanía aumentaron del 10% en 1986 al 16% en 1992 (Banco Mundial (1994b)).

En algunos casos, el cobro de un precio a los usuarios, si se hace juiciosamente, puede mejorar la eficiencia de los programas públicos. La experiencia reciente de Kenya es un buen ejemplo a este respecto. La educación superior ha estado fuertemente subvencionada mediante préstamos sin interés y tasas y derechos de matrícula bajos. Como resultado, el sector de la educación superior ha absorbido los fondos que se necesitaban para otros niveles de educación. A partir de 1991/92, en el marco de un programa respaldado por el servicio reforzado de ajuste estructural del FMI, se elevaron las tasas y los derechos de matrícula y se redujeron los préstamos a estudiantes. Además, se limitó la inscripción a 10.000 estudiantes, frente a los 21.500 estudiantes matriculados el año anterior, fijándose una tasa máxima de crecimiento del 3% anual. El Gobierno trató de mitigar los efectos del aumento de los derechos cobrados a los usuarios sobre los pobres mediante préstamos y becas destinados específicamente a este grupo.

Del mismo modo, los estudios indican que la tasa de rendimiento de la atención preventiva de la salud es particularmente alta y que los costos incurridos por paciente suelen ser muy bajos. Por definición, los costos por paciente de los grandes hospitales son mayores que los costos por paciente en el sector de atención primaria de la salud. Ello indica que es

necesario evaluar detenidamente las necesidades de atención preventiva en relación con los servicios curativos disponibles, y la combinación de ambos tipos de servicio[28].

Hay varios indicadores que pueden servir para determinar la existencia de ineficiencias vinculadas a los programas sociales. Por ejemplo, los desequilibrios entre las categorías del gasto corriente, como una reducción de la proporción correspondiente a libros de texto o a operaciones y mantenimiento con respecto a los promedios anteriores o a los promedios mundiales, pueden ser indicios de ineficiencias. En el caso de Sierra Leona, por ejemplo, el hecho de que el gasto corriente per cápita en salud disminuyera en valores reales en un 800% entre 1980/81 y 1992/93 —lo que casi provocó la paralización de los servicios básicos de salud pública— se citó como ejemplo de ineficiencia en la asignación del gasto (véase Banco Mundial (1994a)). En Sierra Leona, durante la década de los años ochenta, el desequilibrio entre los gastos en sueldos y salarios y en otros bienes y servicios se tradujo en una falta de suministros para las clínicas, y más del 80% del presupuesto del sector de educación para gastos corrientes se destinó al pago de salarios y asignaciones, dejando una cantidad mínima para libros de texto y otros materiales docentes (Banco Mundial (1994a)). En Etiopía, muchos servicios de salud no hubieran podido dispensar medicamentos en 1991/92 si no hubieran recibido el apoyo de la comunidad internacional, y el 98,9% del presupuesto para educación primaria se destinó al pago de salarios (Banco Mundial (1994d)).

La subutilización de los servicios existentes suele ser una señal de ineficiencia. En Etiopía, a finales de la década de los años ochenta y en los primeros de los años noventa, los servicios de salud pública realizaron solamente unas 0,25 visitas por persona y año, en comparación con las 2,5 a 3 visitas anuales por persona y año en Tanzanía, Kenya y Zimbabwe (Banco Mundial (1994d)). En Lituania, muchas escuelas funcionan por debajo de su capacidad; el número de estudiantes universitarios y de formación profesional por escuela se redujo de una media de 720 y 460, respectivamente, en 1990, a 330 y 280 en 1993 (Banco Mundial (1994c)).

Gasto militar

Un gasto militar excesivo —en el sentido de que los beneficios marginales en materia de seguridad nacional que se obtienen de este gasto son menores que su costo económico— es una carga tanto para el país que

realiza el gasto como para los otros países que consideran que su propia seguridad puede estar en peligro debido a este gasto. Es una cuestión delicada y difícil porque guarda relación con la seguridad nacional y porque la medición de la seguridad nacional es problemática.

Desde la perspectiva de cada país, la seguridad nacional es un bien público. Sin embargo, la reducción multilateral coordinada de los recursos destinados a actividades militares sería muy beneficiosa para los países a título individual y para la comunidad internacional en su conjunto. Ello no entrañaría necesariamente una reducción de la seguridad nacional, a condición, obviamente, de que pudiese definirse y comprobarse que todos los países respetan lo convenido, lo que no implica necesariamente *idénticos* recortes del gasto. En cambio, no sucede lo mismo con los efectos que a nivel mundial, producen muchos otros tipos de gasto del sector público, por ejemplo, en salud y en educación.

La magnitud de los recursos mundiales que se destinan a fines militares pone de relieve la importancia de estas cuestiones. Las estimaciones del gasto militar mundial en 1988, por ejemplo, oscilan entre US$850.000 millones y US$1 billón, es decir, entre un 4,5% y un 5% del PIB mundial[29]. De este total, el 60% aproximadamente corresponde a los países industriales, lo que equivale a casi el 4% de su PIB, y casi el 25% corresponde a Europa oriental (incluida la antigua Unión Soviética), lo que equivale a un 10%, aproximadamente, de su PIB. Entre los países en desarrollo se observan diferencias regionales importantes. Se estima que los países de Oriente Medio y el norte de África destinaron unos US$66.000 millones a gastos militares en 1988 (8,1% del PIB), mientras que los países de América gastaron US$17.000 millones (2,1% del PIB). En promedio, la proporción del ingreso nacional que se destina a actividades militares en los países de África al sur del Sahara y los países de Asia es comparable, a grandes rasgos, a la de los países industriales, aunque también en este caso se observan variaciones importantes entre unos países y otros.

Si bien el gasto militar es una categoría singular porque resulta difícil evaluar objetivamente la defensa nacional, o la seguridad nacional, un análisis explícito de las repercusiones económicas de otros niveles posibles del gasto militar sería una aportación importante al proceso político que conlleva determinar la composición del gasto público. Algunos aspectos de la producción de la defensa nacional pueden analizarse desde el punto de vista económico. Por ejemplo, una disminución de la proporción de gastos materiales con respecto a los costos salariales podría

indicar un aumento del número de soldados que carecen de equipo adecuado. Sin embargo, podría indicar también una reducción del equipo subutilizado.

Estudios sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento económico

Un objetivo primordial de la política de gasto público es lograr un crecimiento económico equitativo y sostenido. Muchos programas públicos están orientados específicamente a la consecución de este objetivo. El gasto público puede desempeñar —y lo ha hecho— un papel importante en la formación del capital físico y humano a lo largo del tiempo. Un nivel apropiado del gasto público también puede impulsar el crecimiento económico, incluso en el corto plazo, cuando las limitaciones en materia de infraestructura y mano de obra calificada impiden aumentar la producción.

Por consiguiente, el efecto del gasto público sobre el crecimiento económico puede ser un indicador general de la productividad de dicho gasto. Lo ideal es que puedan medirse los dos componentes de dicho indicador, es decir, la contribución de los productos del sector público al crecimiento económico y la eficiencia con la cual estos gastos generan sus productos. Los estudios sobre los gastos y el crecimiento en los que se destacan una serie de productos del sector público que favorecen particularmente el crecimiento económico, así como la eficiencia con la cual los gastos fomentan la producción del sector público, pueden ofrecer alternativas para aumentar la productividad y mejorar la composición del gasto público. Sin embargo, es preciso interpretar cuidadosamente los resultados de estos estudios, porque no todos los programas públicos tienen por objeto lograr el crecimiento económico y porque el gasto público no es el único factor que contribuye a este objetivo. Además, la relación entre el gasto público y el crecimiento económico no es necesariamente unidireccional. El gasto público afecta al crecimiento económico pero, al mismo tiempo, éste puede hacer que varíe el gasto público agregado (por ejemplo, según la Ley de Wagner)[30] o algunos de sus componentes (por ejemplo, a través de los cambios en la demanda de algunos servicios públicos).

Panorama general

En una amplia gama de estudios, basados en series cronológicas o en datos comparativos sobre distintos países, se ha tratado de estimar la

contribución del gasto público al crecimiento económico. Algunos estudios relacionan el gasto público agregado con el crecimiento económico; otros hacen hincapié en la relación entre ciertos componentes del gasto, como la inversión pública, la educación o la salud, o sus componentes, y el crecimiento económico. Los principales problemas que se plantean en estos estudios guardan relación con los aspectos siguientes: 1) la valoración de los productos del sector público; 2) la estimación, por separado, del impacto del gasto público dependiendo de la forma en que se financie (incluido el posible desplazamiento de la inversión privada), y 3) la medición de los efectos derivados de otros factores sobre el crecimiento económico. Además, utilizando datos comparativos sobre los distintos países para determinar la relación entre el gasto público y el crecimiento económico podrían obtenerse resultados erróneos, debido a que el período de gestación de muchos proyectos de gasto público (por ejemplo, los relacionados con la educación primaria y la infraestructura física) es largo.

Gasto público y crecimiento económico

Muchos estudios se han centrado en estimar los efectos del gasto público sobre el crecimiento económico. Los resultados obtenidos son dispares: en algunos casos se sostiene que un aumento de la proporción del gasto público implica una disminución del crecimiento económico (Landau (1986) y Scully (1989)); en otros se considera que el gasto público guarda una correlación positiva con el crecimiento económico (Ram (1986)); en un tercer grupo, se llega a la conclusión de que no existe una relación significativa entre uno y otro (Kormendi y Meguire (1985) y Diamond (1989)). En un estudio, se observó que el gasto público no influye en el crecimiento económico de los países desarrollados, pero sí tiene efectos positivos en los países en desarrollo (Sattar (1993)). En general, los estudios sobre la relación entre el gasto público agregado y el crecimiento económico no han dado resultados contundentes, ya que en muchos casos los resultados son sensibles a las pequeñas variaciones en las especificaciones del modelo (Levine y Renelt (1992)).

En algunos estudios se han analizado los efectos de ciertos componentes del gasto público sobre el crecimiento económico. En general, estos estudios parecen indicar que el consumo del sector público no fomenta el crecimiento económico (Diamond (1989), Barro (1991), Grossman (1990) y Easterly y Rebelo (1993)). En varios casos, se observa una correlación

positiva entre el crecimiento económico y varios gastos o indicadores relativos a la educación: los niveles de instrucción en la escuela primaria y secundaria (Barro (1991) y Easterly y Rebelo (1993)); la proporción que representan gastos en educación en el gasto total (Otani y Villanueva (1990)), y los gastos de capital en educación (Diamond (1989)). Otros estudios indican que existe una relación indirecta entre la educación y el crecimiento económico, por ejemplo, a través de la relación entre los gastos en educación y la inversión privada (Clements y Levy (1994))[31].

A diferencia de las correlaciones generalmente positivas que existen entre la educación y el crecimiento, en varios estudios se observa una débil correlación entre la productividad del trabajo, factor estrechamente relacionado con el crecimiento económico, y los indicadores relativos a la salud (Gwatkin (1983)), aunque hay excepciones (por ejemplo, Banco Mundial (1993a)).

Otros aspectos de la investigación se han centrado en identificar los efectos de la inversión de los hogares en educación y salud, o el gasto público en servicios específicos de educación y salud. En estos estudios se han obtenido, en general, resultados concluyentes que muestran los efectos positivos de estas inversiones sobre los ingresos de toda la vida o en los indicadores relativos a educación y salud. En estos estudios se destaca la productividad de los servicios de educación primaria y salud comunitaria, especialmente en los países en desarrollo, y de los gastos en educación sanitaria y en atención preventiva de la salud (Ryoo (1988); Haddad y otros (1990); Winkler (1990); Atkin, Guilkey, Popkin y otros (1992); Jamison (1993); Psacharopoulos (1993) y Banco Mundial (1993b)).

Algunos estudios se han orientado a evaluar los efectos del gasto militar sobre el crecimiento económico. El gasto militar puede crear empleo, y los programas de investigación y desarrollo de carácter militar pueden fomentar el progreso tecnológico. Si bien algunos estudios indican que existe una correlación positiva entre el gasto militar y el crecimiento económico, dicha correlación obedece, en gran medida, a los efectos derivados de un aumento del gasto militar sobre la demanda agregada en períodos de recesión (Benoit (1973)). Si los recursos se utilizan a plena capacidad, según la teoría simple de los costos de oportunidad, el gasto militar desplazará a otro tipo de gastos, incluida la inversión privada. En varios estudios más recientes (por ejemplo, Deger (1986)) se estima que este efecto es mucho mayor que cualquier efecto positivo de los gastos militares sobre el crecimiento[32].

Inversión pública y crecimiento económico

La inversión pública puede afectar directamente al crecimiento económico. La inversión pública en infraestructura básica es un requisito esencial para la acumulación de capital en el sector privado. En el caso de los servicios educativos y sanitarios estimula la formación de capital humano. Sin embargo, la inversión pública es también un área de actividad en la que pueden darse proyectos faraónicos sumamente improductivos.

Pese a que, desde el punto de vista teórico, siempre se ha supuesto que la inversión pública contribuye al desarrollo, en los estudios empíricos basados en los datos sobre el gasto público agregado se observa que la correlación entre la inversión pública y el crecimiento económico no es muy fuerte. En algunos estudios recientes sobre este tema, en los que se utilizan datos cruzados sobre distintos países para determinar dicha relación, se observa que ésta no es estadísticamente significativa (Barro (1991)). De otros estudios se desprende que el gasto de capital en educación, salud y vivienda tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico (Diamond (1989)). En otros se han utilizado los datos de Estados Unidos para comprobar los efectos de la inversión pública sobre la productividad de los bienes de capital existentes, el gasto de capital privado y el empleo. Si bien en muchos estudios se observan efectos positivos, el efecto de la inversión pública sobre el gasto de capital privado parece guardar una estrecha relación con el grado de desplazamiento (véase, por ejemplo, Aschauer (1989a) y (1989b), Munnell (1990) y Holtz-Eakin (1992)), mientras que en los estudios comparativos de países que incluyen a los países en desarrollo, no se han podido obtener resultados estadísticos concluyentes, que permitan establecer una relación entre la inversión pública y el crecimiento económico (Levine y Renelt (1992)).

Conclusiones y sugerencias prácticas para la formulación de políticas

Además de las medidas para movilizar el ingreso, la política de gasto público constituye el eje central de todo programa orientado a lograr un ajuste eficiente y equitativo. No basta con centrarse únicamente en la política de ingresos. Tampoco es suficiente, ni siquiera desde una perspectiva macroeconómica, centrarse solamente en el nivel de gasto público. La productividad del gasto público tiene repercusiones cruciales sobre el ajuste fiscal, especialmente a medida que aumenta la competencia para

obtener unos recursos públicos que son limitados. Todos los aspectos de la política de gasto público, incluidos los relativos a su eficiencia y su composición, son esenciales para lograr un ajuste fiscal eficiente y viable.

Conclusiones

Las conclusiones que pueden extraerse del análisis de las repercusiones económicas del gasto público improductivo son las siguientes:

- Todos los países pueden aumentar la productividad del gasto público mejorando la eficiencia de cada uno de los programas públicos y la composición de dichos programas. Para lograr este objetivo, la formulación y la ejecución de la política de gasto público deben respaldarse con un análisis económico sistemático de los procesos de producción del sector público y de los gastos públicos. El proceso de formulación y ejecución de la política de gasto público que se sigue actualmente en muchos países no permite alcanzar este objetivo.
- Analizar la productividad del gasto público es una tarea complicada. Concretamente, es difícil evitar hacer juicios de valor. No obstante, para buscar métodos eficientes que permitan en gran medida alcanzar los objetivos establecidos no es necesario hacer juicios de ese tipo. Además, para que un país pueda decidir algo tan difícil como la composición del gasto público y, en términos más generales, evaluar las ventajas y desventajas que, en términos de repercusiones macroeconómicas y estructurales conlleva la consecución de los distintos objetivos, es necesario evaluar los costos en que habría que incurrir para que supondría alcanzar otros objetivos posibles.
- Para lograr la eficiencia del gasto público en partidas como el gasto militar y las subvenciones al productor, es necesaria la cooperación internacional.
- Para analizar como es debido el gasto público se requieren estadísticas adecuadas. Lo ideal sería que las autoridades recopilaran puntualmente datos completos sobre los componentes y subcomponentes de la clasificación funcional y económica del gasto que abarquen a todas las entidades públicas pertinentes, incluidos los gobiernos locales y las instituciones extrapresupuestarias. Además, debería incluirse el desglose de cada categoría funcional del gasto por componentes económicos. Para que el análisis de la política de gasto sea eficaz también hay que contar con otro tipo de información (por ejemplo, indicadores sociales detallados). Los datos que se compilan actualmente distan mucho de ser suficientes.

Sugerencias prácticas para la formulación de políticas

A partir del análisis anterior, es posible presentar algunas medidas prácticas para identificar los gastos improductivos y mejorar la productividad del gasto en general. Cabe señalar que las medidas que se enumeran a continuación no pretenden ser exhaustivas; más bien, tienen por objeto servir de referencia a las autoridades para obtener resultados económicamente significativos cuando, por falta de datos o de tiempo, o de ambas cosas, no sea posible efectuar un análisis completo.

- Las autoridades deben tratar de identificar los productos del sector público que el sector privado pueda suministrar o producir en forma más eficiente, sin poner en peligro otros objetivos posibles, como la distribución equitativa del ingreso.
- Las autoridades deben analizar si el objetivo principal del proyecto o del programa se está logrando en la forma más eficaz en función de los costos. Es posible que el objetivo secundario prevalezca sobre el principal. Por ejemplo, si el objetivo es emplear un gran volumen de mano de obra para proporcionar ingreso a los desempleados, quizá sea más eficiente incluir en el presupuesto programas de seguro de desempleo focalizados específicamente en los sectores pobres en vez de añadir objetivos de creación de empleo a los proyectos existentes.
- Los proyectos o programas faraónicos de los componentes de gastos ordinarios y de capital del presupuesto pueden identificarse concentrándose en las partidas más cuantiosas, sobre todo las que se financian con recursos internos. Cabe destacar, sin embargo, que con frecuencia no se realiza un seguimiento escrupuloso de los proyectos pequeños y, por ende, puede producirse un derroche importante a nivel agregado. Es más probable que los proyectos o programas financiados por donantes en muchos países en desarrollo hayan sido objeto de análisis de costo-beneficio.
- La existencia de subvenciones generalizadas a los alimentos o a los productores es una señal de que se pueden recortar gastos. Para mantener los beneficios a corto plazo de forma que el recorte sea menos oneroso para el presupuesto se pueden adoptar distintos enfoques, como los examinados en este folleto.
- Quizá sea útil comparar las asignaciones incluidas en las partidas funcionales o económicas del gasto con las de otros países de la misma región que tengan el mismo nivel de desarrollo. Un nivel particularmente alto de gasto en una categoría podría ser síntoma de ineficiencia. Análogamente,

las variaciones de los índices de consecución de los objetivos, como un aumento del nivel de alfabetización o un descenso de la mortalidad en relación con el gasto, pueden demostrar la eficiencia de ciertas partidas de gasto social, como el gasto en educación o en salud.

- Las asignaciones presupuestarias a los diferentes ministerios o sectores en términos de gastos salariales y no salariales pueden dar una idea de la productividad del gasto. Un nivel relativamente bajo de gastos corrientes no salariales, especialmente en los sectores de educación y salud, indica que la productividad del gasto es baja, ya que en estas condiciones las escuelas no tendrán suficientes libros ni otro material docente, y los hospitales carecerán de los medicamentos necesarios. Es posible que se esté produciendo algún tipo de derroche si se observa que los gastos salariales son relativamente altos en un sector o en un ministerio en particular.
- Además de la evaluación de las asignaciones presupuestarias relativas con respecto a los gastos salariales y no salariales, podría resultar útil realizar un análisis del empleo global y sectorial, desglosado por tipo de empleado. Muchos países en desarrollo no tienen suficiente mano de obra calificada en los niveles más altos y en los niveles medios de la función pública, pero disponen de un gran número de empleados en los niveles bajos, cuya labor no se aprovecha en forma eficaz. La progresiva reducción del número de empleados de nivel bajo, por eliminación natural de puestos o a través de programas de separación específicos, puede ayudar a aumentar la productividad del gasto.
- También puede haber gastos ineficientes en las cuentas de los fondos extrapresupuestarios o en las actividades cuasifiscales del banco central. Para detectar la presencia de desembolsos improductivos es preciso que esas partidas de gasto sean transparentes y se sometan a un riguroso escrutinio.

Apéndice: Estructura del gasto público por grupos de países

La comparación internacional de la composición del gasto público en relación con los indicadores económicos y sociales puede ser un buen punto de partida para corregir los desequilibrios en el uso de los recursos públicos[33]. Si bien la composición del gasto en un momento dado no es indicativo de su eficiencia, las variaciones en la composición o las desviaciones con respecto a una norma internacional en relación con los índices que miden la consecución de los objetivos (por ejemplo, en relación con las tasas de alfabetización y de mortalidad) pueden indicar que existe margen de maniobra para la aplicación de medidas. Este enfoque no sustituye, sino complementa más bien, el tipo de análisis descrito en este folleto.

En el cuadro A1 se presenta un perfil del gasto del gobierno central de 80 países durante 1983-90, tal como figura en *Government Finance Statistics Yearbook*. El cuadro se preparó utilizando los promedios ponderados convertidos en dólares de EE.UU. a los tipos de cambio oficiales. Los países se clasificaron en varios grupos: 18 países de bajo ingreso, con un ingreso per cápita inferior a US$600 en 1990; 36 países de ingreso mediano, con un ingreso per cápita entre US$600 y US$4.500, y 26 países de ingreso alto. Estos grupos de países se diferenciaron muy poco de las clasificaciones que se utilizan en el estudio de las perspectivas de la economía mundial del FMI.

Sin embargo, cabe destacar que, debido a la reglamentación y a los controles de precios, es difícil llegar a conclusiones definitivas sobre las actividades del gobierno a partir de un análisis basado en los datos disponibles sobre el gasto público. Por ejemplo, en algunos países de ingreso mediano y de bajo ingreso con precios sumamente distorsionados, las subvenciones implícitas pueden ser mayores que las presupuestarias. Análogamente, en los datos relativos a la masa salarial que figuran en el presupuesto puede subestimarse el costos real de la mano de obra, si no se tienen en cuenta las diversas retribuciones en especie.

A pesar de estas limitaciones, en el cuadro A1 se aprecia una serie de tendencias. Por lo que se refiere a los componentes económicos, los países de ingreso mediano y de bajo ingreso asignan un importante volumen de recursos del gobierno central a gastos de capital y concesión neta de préstamos, mientras que los países de ingreso alto asignan grandes sumas a subvenciones y transferencias. Estas últimas incluyen los pagos de la

seguridad social. Cabe destacar asimismo que los países de ingreso mediano dedican un volumen relativamente importante de recursos a sueldos y salarios, aunque en el cuadro A2 se observa que los datos correspondientes al gobierno general podrían indicar una tendencia diferente.

Por lo que se refiere a los componentes funcionales, una diferencia notable entre los países de ingreso alto y los demás grupos es que los primeros asignan un gran volumen de recursos a seguridad social y asistencia social (en la categoría "subsidios y transferencias" de los componentes económicos). La carga del gasto militar es mayor en los países de bajo ingreso que en los países de ingreso mediano, y el gobierno central de los países de bajo ingreso gasta muy poco en salud y seguridad social[34].

Tanto el nivel como la composición del gasto público serían diferentes si los datos abarcaran todas las entidades del sector público, incluidas las instituciones extrapresupuestarias y los gobiernos locales. Para hacerse una idea de la composición del gasto del gobierno general, en el cuadro A2 se presentan datos correspondientes a una muestra mucho menor de países y de años. Cabe destacar, en particular, que el grupo de países de bajo ingreso sólo incluye tres países. Por consiguiente, los datos correspondientes al gobierno central y al gobierno general de los cuadros A1 y A2 no son totalmente comparables porque las muestras de países y de años son distintas. En los cuadros A2 y A3 que se basan en el mismo número de países y de años, se observa cómo varía la composición del gasto al ampliarse la cobertura del gobierno central al gobierno general. Los cuadros A2 y A3 permiten apreciar la importancia de los gobiernos locales en los programas del sector social, incluidos los de salud, educación, seguridad social y asistencia social, y vivienda en todos los países. Sin embargo, es de destacar que los países de bajo ingreso destinen una proporción relativamente pequeña de recursos a los sectores de salud, seguro social y vivienda, incluso a nivel de gobierno general[35].

CUADRO A1. PROPORCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL CON RESPECTO AL PIB Y AL GASTO TOTAL DE 80 PAÍSES, 1983–90

(Porcentaje)

	Ingreso alto[1]		Ingreso mediano[2]		Ingreso bajo[3]		Todos los países	
	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total
Gastos por tipo económico	31,4	100,0	26,6	100,0	21,6	100,0	30,4	100,0
Gastos corrientes	29,1	92,9	20,9	79,0	14,0	64,7	27,5	90,5
Bienes y servicios	8,4	26,9	8,8	33,3	5,4	25,1	8,3	27,4
Salarios	3,7	11,9	5,5	21,2	2,5	11,5	3,9	12,8
Otros bienes y servicios	4,7	15,0	3,2	12,2	2,9	13,6	4,5	14,6
Intereses	3,6	11,5	5,0	18,6	3,0	14,0	3,8	12,4
Subvenciones y transferencias	17,1	54,5	7,2	27,1	5,5	25,2	15,4	50,7
Gastos de capital	1,8	5,7	3,8	14,5	4,3	19,9	2,2	7,1
Concesión de préstamos menos recuperaciones	0,4	1,3	2,3	8,0	3,3	15,2	0,8	2,5
Gastos por funciones[4]	30,9	100,0	24,3	100,0	18,4	100,0	29,5	100,0
Defensa	4,4	14,2	2,0	8,2	2,8	15,3	4,0	13,6
Educación	1,6	5,0	2,8	11,4	1,0	5,4	1,7	5,7
Salud	3,7	12,0	1,2	5,0	0,4	2,2	3,3	11,0
Seguro social y asistencia social	10,6	34,4	3,6	14,9	0,1	0,8	9,3	31,5
Vivienda	0,7	2,2	0,6	2,4	0,7	3,8	0,7	2,3
Servicios económicos	2,8	8,9	4,8	19,6	4,6	25,0	3,1	10,5
Otros servicios públicos	3,8	12,2	4,4	18,1	5,7	30,8	3,9	13,2
Intereses	3,4	11,1	5,0	20,2	3,0	16,3	3,6	12,2
Número de países	26	26	36	36	18	18	80	80

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook,* 1993.

Nota: La suma de los componentes puede no coincidir con los totales debido a que no se incluyen algunos componentes menos importantes.

[1]Promedio ponderado de los datos correspondientes a Alemania, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Kuwait, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Singapur y Suecia.

[2]Promedio ponderado de los datos correspondientes a Argentina, Barbados, Bolivia, Botswana, Brasil, Chile, Chipre, Colombia, Costa Rica, Egipto, El Salvador, Fiji, Filipinas, Guatemala, Hungría, Irán, Jordania, Malasia, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, República Dominicana, Rumania, Swazilandia, Tailandia, Túnez, Turquía, Uruguay, Vanuatu, Venezuela y Zimbabwe.

[3]Promedio ponderado de los datos correspondientes a Burkina Faso, Camerún, Gambia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Maldivas, Malí, Nigeria, Pakistán, Sierra Leona, Sri Lanka, Zaire y Zambia.

[4]No incluye la concesión de préstamos menos recuperaciones.

CUADRO A2. PROPORCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL CON RESPECTO AL PIB Y AL GASTO TOTAL DE 18 PAÍSES

(Porcentaje; promedios de dos años en el período 1983-90))

	Ingreso alto[1]		Ingreso mediano[2]		Ingreso bajo[3]		Todos los países	
	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total
Gasto por tipo económico	39.1	100,0	24,1	100,0	27,8	100,0	38,3	100,0
Gastos corrientes	36,2	92,5	19,0	79,0	17,8	64,2	35,0	91,4
Bienes y servicios[4]	18,0	46,0	8,5	35,1	9,3	33,6	17,4	45,5
Salarios	8,9	22,7	2,9	12,2	5,6	20,3	8,6	22,5
Otros bienes y servicios	8,5	21,8	4,1	17,0	3,7	13,3	8,2	21,5
Intereses	4,4	11,2	1,0	4,3	3,2	11,4	4,2	11,1
Subvenciones y transferencias	13,8	35,3	9,5	39,5	5,3	19,2	13,3	34,9
Gastos de capital	2,9	7,4	4,4	18,1	5,6	20,2	3,0	7,9
Concesión de préstamos menos recuperaciones	—	—	0,2	0,8	3,8	13,7	0,2	0,5
Ajuste para declarar la diferencia entre las donaciones y las transferencias intergubernamentales	—	0,1	0,5	2,2	0,5	1,9	0,1	0,2
Gastos por funciones[5]	39,1	100,0	23,9	100,0	23,9	100,0	38,1	100,0
Defensa	4,7	12,0	1,5	6,5	3,1	12,8	4,5	11,9
Educación	4,9	12,5	2,4	10,1	3,3	13,7	4,8	12,5
Salud	5,1	13,1	1,7	7,0	0,8	3,5	4,8	12,7
Seguro social y vivienda	11,3	28,8	7,0	29,3	2,0	8,2	10,8	28,2
Servicios económicos	3,7	9,4	6,4	26,7	6,5	27,3	3,9	10,2
Otros servicios públicos[6]	5,1	13,1	3,9	16,2	5,1	23,1	5,1	13,4
Intereses	4,4	11,2	1,0	4,3	3,2	11,4	4,2	11,1
Número de países	8	8	7	7	3	3	18	18

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1993.

Nota: La suma de los componentes puede no coincidir con los totales debido a que no se incluyen algunos componentes menos importantes.

[1]Promedio ponderado de los datos correspondientes a Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Israel, Luxemburgo y Reino Unido.

[2]Promedio ponderado de los datos correspondientes a Argentina, Chile, Hungría, Panamá, Rumania, Swazilandia y Zimbabwe.

[3]Promedio ponderado de los datos correspondientes a India, Indonesia y Malawi.

[4]La suma de "Salarios" y "Otros bienes y servicios" no coincide con el total de "Bienes y servicios" por no haber desglose disponible para estas dos partidas en el caso de Argentina, Australia y Panamá.

[5]Excluye la concesión neta de préstamos.

[6]Incluye los ajustes no asignados y los gastos no clasificados.

CUADRO A3. PROPORCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL CON RESPECTO AL PIB Y AL GASTO TOTAL DE 18 PAÍSES

(Porcentaje; promedios de dos años en el período 1983-90)

	Ingreso alto[1]		Ingreso mediano[2]		Ingreso bajo[3]		Todos los países	
	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total	PIB	Gasto total
Gastos por tipo económico	25,9	100,0	19,0	100,0	22,2	100,0	25,5	100,0
Gastos corrientes	24,6	95,1	15,7	83,2	13,9	62,8	23,9	93,7
Bienes y servicios	7,8	30,3	5,4	28,5	4,9	22,0	7,6	29,9
Salarios[4]	2,8	10,7	2,2	11,6	2,4	10,9	2,7	10,7
Otros bienes y servicios	4,9	18,8	3,2	16,9	2,5	11,1	4,7	18,5
Intereses	3,3	12,9	0,9	4,6	3,0	13,6	3,2	12,7
Subvenciones y transferencias	13,4	52,0	9,4	50,1	6,0	27,1	13,0	51,0
Gastos de capital	1,2	4,7	3,3	16,8	4,2	18,9	1,4	5,5
Concesión de préstamos menos recuperaciones	—	—	—	—	4,1	18,3	0,2	0,8
Gastos por funciones[5]	25,8	100,0	19,0	100,0	18,2	100,0	25,3	100,0
Defensa	4,7	18,2	1,4	7,5	3,0	16,3	4,5	17,9
Educación	1,0	3,7	1,2	6,1	0,8	4,2	1,0	3,8
Salud	3,4	13,2	1,2	6,4	0,3	1,9	3,2	12,8
Seguro social y vivienda	9,0	35,0	5,9	31,0	0,9	4,9	8,6	34,0
Servicios económicos	2,0	7,9	5,5	28,8	4,2	23,1	2,2	8,8
Otros servicios públicos	2,3	9,1	2,9	15,6	6,0	35,9	2,5	10,0
Intereses	3,3	12,9	0,9	4,6	3,0	13,6	3,2	12,7
Número de países	8	8	7	7	3	3	18	18

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1993.

Nota: La suma de los componentes puede no coincidir con los totales debido a que no se incluyen algunos componentes menos importantes.

[1]Promedio ponderado de los datos correspondientes a Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Israel, Luxemburgo y Reino Unido.

[2]Promedio ponderado de los datos correspondientes a Argentina, Chile, Hungría, Panamá, Rumania, Swazilandia y Zimbabwe.

[3]Promedio ponderado de los datos correspondientes a India, Indonesia y Malawi.

[4]En el caso de Australia no hay datos sobre salarios.

[5]Excluye la concesión neta de préstamos.

Notas

1. Existen numerosas publicaciones sobre este tema. Véanse, por ejemplo, Sahni (1972), Posner (1977), Haveman y Margolis (1983), y Chu y Hemming (1991) en las que se presentan recopilaciones de estudios sobre varios aspectos de la política del gasto público. Peacock (1979, capítulo 8) ofrece una presentación concisa de la elección presupuestaria como problema de tres niveles (la comparación entre las prestaciones pública y privada, la combinación de los productos del sector público y el diseño de los programas).

2. Si todos los programas de gasto público fueran eficaces en función de los costos, determinar la combinación de productos del sector público con respecto a un nivel dado de gasto público agregado equivaldría a determinar la composición del gasto público, y no podría lograrse un aumento de un producto (y de su costo) sin reducir otros productos (y sus costos correspondientes).

3. Según la teoría de la elección social, los parlamentarios tienen un incentivo para fortalecer su respaldo político al votar a favor del gasto en proyectos en sus distritos, ya que los votantes de su circunscripción reciben los beneficios mientras que los costos recaen sobre todos los votantes del país. Por la misma razón, los parlamentarios se muestran reacios a aumentar los impuestos que afectan a los ciudadanos de sus distritos (Buchanan, Rowley y Tollison (1987).

4. En una encuesta realizada en 1991 los autores observaron que la clasificación económica del gasto figuraba en los documentos sobre la evolución económica reciente del FMI en el 85% de los países encuestados. La clasificación funcional sólo figuraba en el 40% de los países. En cambio, en la edición de 1993 de *Government Finance Statistics Yearbook* se publican datos sobre la clasificación funcional de 97 países, pero con desfases cronológicos considerables.

5. Véase el análisis de los efectos sobre el crecimiento y la carga de la deuda en Tanzi (1989) y (1991).

6. Zietz y Valdes (1986) observaron que las subvenciones y la protección de la producción de carne de vacuno, azúcar, maíz y trigo en los países industriales imponen costos importantes a los exportadores de los países en desarrollo en términos de pérdidas de ingresos de divisas y reducción del bienestar. Si bien el hecho que los precios sean más bajos puede beneficiar a los consumidores de los países industriales, también puede distorsionar la asignación de los recursos a nivel mundial.

7. Véase un análisis al respecto en Bayoumi, Hewitt y Schiff (1995).

8. Gore (1993) ofrece un análisis de las medidas específicas propuestas para aumentar la productividad del gasto público en Estados Unidos. En particular, en el capítulo 4 se presentan varias medidas concretas para eliminar los programas innecesarios, invertir en un aumento de la productividad, reducir los costos modificando el diseño de los programas, y fijar los precios de los servicios públicos de forma apropiada.

9. Algunos estudios empíricos demuestran, en particular, la importancia de la competencia para asegurar la eficiencia. Véase un resumen reciente sobre la

experiencia en cuestiones relativas a la propiedad, la competencia y la eficiencia en Vickers y Yarrow (1991).

10. Véanse Summers y Wolfe (1977), Alexander y Simmons (1978), Heyneman y Loxley (1983), Fuller (1987) y Haddad y otros (1990).

11. Véanse los estudios del Banco Mundial sobre el gasto público de Tanzanía (Banco Mundial (1994b)) y Etiopía (Banco Mundial (1994d)).

12. Véase Corman, Joyce y Grossman (1987).

13. Estos gastos son muy frecuentes en todas las economías. La crisis de las instituciones de ahorro y préstamo de Estados Unidos constituye un ejemplo de las posibles consecuencias de las garantías del gobierno.

14. Si bien se dispone de un conjunto cada vez mayor de datos sobre los hogares, incluidos los que se derivan de los proyectos relacionados con los aspectos sociales del ajuste del Banco Mundial, y de las encuestas de medición de los niveles de vida y las encuestas nacionales de los hogares, en muy pocos estudios se utiliza esta información para evaluar los problemas de distribución del ingreso.

15. El debate en torno a si los sistemas federales son más eficientes con respecto al gasto improductivo que los sistemas más centralizados aún no está resuelto. En principio, un sistema federal puede ser más eficiente si los gobiernos locales 1) están en mejores condiciones (que el gobierno central) para identificar el nivel apropiado del gasto local, dado que, por ejemplo, conocen mejor la situación local, y 2) están sujetos a la disciplina financiera que imponen los controles y salvaguardias previstos en la reglamentación del gobierno central.

16. En el capítulo 7 de Graham (1994) se presentan ejemplos de la forma en que la presión política retrasó la reforma de los sistemas improductivos de la seguridad social en Polonia.

17. Los datos del gobierno general, aunque pueden variar con respecto a su estructura, tienen una cobertura muy limitada. Véase el cuadro A2 del apéndice.

18. El desplazamiento de los salarios, debido al uso del empleo del sector público con fines de protección social, es un problema grave en muchos países con programas respaldados por el servicio de ajuste estructural y el servicio reforzado de ajuste estructural del FMI (Nashashibi y otros (1992)).

19. Sri Lanka y Gambia también han logrado reducir considerablemente el número de funcionarios públicos (véase Nashashibi y otros (1992)).

20. Las estadísticas de las finanzas públicas del FMI correspondientes a una muestra de 68 países indican que las subvenciones y las transferencias aumentaron entre 1975 y 1990; el mayor aumento correspondió a los países industriales, cuyos gastos por este concepto aumentaron del 18% al 22% del PIB.

21. Los gastos de capital del gobierno y la inversión pública se superponen, pero no son idénticos. Los primeros incluyen las compras de activos de capital existentes, que no forman parte de la inversión pública.

22. Véase un análisis más detallado sobre esta cuestión en Posner (1977) y Drèze y Stern (1987).

23. Véase, por ejemplo, un análisis sobre la experiencia de los países de Asia en Tanzi (1991) y otros análisis sobre esta cuestión en FMI (1992).

24. Véase un examen reciente sobre el análisis de costo-beneficio en general en Miranda (1991) y un análisis de los gastos de operaciones y mantenimiento en Heller (1991).

25. Véase un análisis reciente sobre el papel del sector público en la formación del capital humano, el ajuste macroeconómico y el crecimiento, en Otani y Villanueva (1990), Blejer y Chu (1990), Banco Mundial (1990) y Tanzi y Chu (1992).

26. En una muestra de 18 países de bajo ingreso se observa que el gasto en salud es relativamente pequeño a nivel del gobierno central. Por ejemplo, durante 1983-90, el gasto de los países de bajo ingreso por este concepto ascendió a sólo el 0,4% del PIB y el 2,2% del gasto total del gobierno central, mucho menos que el gasto militar. Este porcentaje es mucho más bajo que el de los países de ingreso mediano (cuadro A1 del apéndice). En cambio, la esperanza de vida es mucho más corta y las tasas de mortalidad de los niños menores de cinco años son mucho más altas en los países de bajo ingreso que en los de ingreso mediano. El hecho de que los datos correspondientes al gobierno general de una muestra de tres países de bajo ingreso sean limitados no altera los resultados (cuadro A2 del apéndice).

27. Hay muchos estudios en los que se examina la correlación positiva entre la enseñanza y la buena salud. Véase un análisis sobre estas relaciones en Kenkel (1991). En la edición de 1993 del *Informe sobre el desarrollo mundial* del Banco Mundial se subraya la importancia de la complementariedad de la salud y la educación; en particular, la educación de las mujeres en los países en desarrollo (Banco Mundial (1993a)).

28. La estrategia de salud para todos en el año 2000 de la Organización Mundial de la Salud se basa en la expansión de la atención primaria de salud, incluidos los servicios sanitarios y el suministro de agua potable adecuados, la inmunización, la atención local de la salud y la atención durante el embarazo y el parto (véase Organización Mundial de la Salud (1986)). No se dispone de datos globales sobre los gastos en atención preventiva y curativa de la salud; sin embargo, a partir de los datos disponibles, los autores observaron que durante 1983-90, en una muestra de ocho países de bajo ingreso con un nivel de población rural alto, el 62% del presupuesto del gobierno central para la atención de la salud se destinaba a los hospitales, frente al 38% para otros servicios públicos de salud, incluidos los gastos en clínicas pequeñas y atención preventiva. Esta proporción es incluso menor que la de los países de ingreso mediano (45%) sobre los que se dispone de datos.

29. Según datos compilados por el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz y el Organismo de Control de Armamentos y de Desarme de Estados Unidos; no se dispone de datos completos de fuentes oficiales. Los datos correspondientes a Europa oriental (incluida la antigua Unión Soviética) deben interpretarse con especial cuidado, ya que la estructura de los precios relativos varía considerablemente de la de los países occidentales. Véase un estudio más detallado sobre el tema en Hewitt (1991a) y (1991b). Los datos en los que se basa el análisis de esta sección difieren de los declarados en el apéndice. Por lo que

se refiere a los países incluidos en la muestra que figura en el apéndice, los gastos de defensa representan el 4,4%, el 2,0% y el 2,8% del PIB de los países de ingreso alto, de ingreso mediano y de bajo ingreso, respectivamente (cuadro A1 del apéndice).

30. En sus estudios formulados durante el penúltimo decenio del siglo pasado, Wagner pronosticó que el desarrollo de una sociedad industrial moderna daría lugar a un crecimiento del gasto público porque aumentaría la presión política en favor de los programas sociales. Véase un análisis más detallado sobre la Ley de Wagner en Wagner (1958).

31. Sin embargo, otros estudios parecen indicar que no existe correlación entre el crecimiento económico y algunos componentes del gasto en educación, como los gastos corrientes (Diamond (1989)).

32. Véase un análisis sobre las repercusiones económicas de los gastos militares en Hewitt (1991a) y (1991b); Bayoumi, Hewitt y Schiff (1993), y Bayoumi, Hewitt y Symansky (1993).

33. Véase, por ejemplo, Tait y Heller (1982) y Heller y Diamond (1990).

34. Cabe señalar que el grupo de países de ingreso alto no sólo incluye los países clasificados como "industriales" en el estudio sobre las perspectivas de la economía mundial, sino también algunos de los que se clasifican como "exportadores de petróleo" y "de reciente industrialización".

35. Para cada componente del gasto, la proporción con respecto al PIB que corresponde al gobierno general debe ser mayor que la correspondiente al gobierno central, con la excepción de algunos componentes como las "subvenciones y transferencias" y la "concesión neta de préstamos" que, como incluyen transferencias del gobierno central y concesión neta de préstamos a los gobiernos locales, pueden ser menores en el caso del gobierno general que en caso del gobierno central si los gobiernos locales asignan las transferencias y los préstamos netos recibidos del gobierno central a otros componentes.

Referencias bibliográficas

Ahmad, S. Ehtisham, "Jordan: Restructuring Public Expenditures and Protecting the Poor", documento de trabajo WP/91/82 (Washington: Fondo Monetario Internacional, agosto de 1991).

Akin, John, David Guilkey, Barry Popkin y otros, "A Child Health Production Function Estimated from Longitudinal Data", *Journal of Development Economics,* vol. 38 (abril 1992), págs. 323–51.

Alexander, Leigh, y John Simmons, "The Determinants of School Achievement in Developing Countries: A Review of the Research", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26 (enero de 1978), págs. 341–57.

Aschauer, David A. (1989a), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, vol. 23 (marzo de 1989), págs. 177–200.

——— (1989b), "Does Public Capital Crowd Out Private Capital?", *Journal of Monetary Economics*, vol. 24 (septiembre de 1989), págs. 171–88.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990* (Nueva York: Oxford University Press, para el Banco Mundial, 1990).

——— (1993a), *Informe sobre el desarrollo mundial 1993* (Nueva York: Oxford University Press, para el Banco Mundial, 1993).

——— (1993b), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial, 1993).

——— (1994a), "Sierra Leone: Public Expenditure Policies for Sustained Economic Growth and Poverty Alleviation", Report No. 12618–SL (Washington: Banco Mundial, 1994).

——— (1994b), "Tanzania: Role of Government", Report No. 12601–TA (Washington: Banco Mundial, 1994).

——— (1994c), "Lithuania: Public Expenditure Review", Report No. 12792–LT (Washington: Banco Mundial, 1994).

——— (1994d), "Ethiopia: Public Expenditure Policy for Transition", Report No. 12992–ET (Washington: Banco Mundial, 1994).

——— (1994e), "Peru: Public Expenditure Review", Report No. 13190–PE (Washington: Banco Mundial, 1994).

Barro, Robert J., "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106 (mayo de 1991), págs. 407–43.

Bayoumi, Tamim A., Daniel P. Hewitt, y Steven Symansky, "The Impact of Worldwide Military Spending Cuts on Developing Countries", documento de trabajo WP/93/86 (Washington: Fondo Monetario Internacional, noviembre de 1993).

Bayoumi, Tamim A., Daniel P. Hewitt, y Jerald A. Schiff, "Economic Consequences of Lower Military Spending: Some Simulation Results", en *Arms Reduction: Economic Implications in the Post-Cold War Era*, Lawrence R. Klein, Fu-Chen Lo y Warwick J. McKibbin, a cargo de la edición (Tokio: United Nations University Press, 1995).

Becker, Gary S., "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98 (agosto de 1983), págs. 371–400.

Benoit, Emile, *Defense and Economic Growth in Developing Countries* (Boston: D.C. Heath & Co., 1973).

Blejer, Mario I., y Ke-young Chu, "Fiscal Policy, Labor Markets, and the Poor", documento de trabajo WP/90/62 (Washington: Fondo Monetario Internacional, julio de 1990).

Buchanan, James M., Charles K. Rowley y Robert D. Tollison, a cargo de la edición, *Deficits* (Oxford y Nueva York: Basil Blackwell, 1987).

Chu, Ke-young, y Richard Hemming, a cargo de la edición, *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1991).

Clements, Benedict, y Joaquim V. Levy, "Public Education Expenditure and Other Determinants of Private Investment in the Caribbean", documento de trabajo WP/94/122 (Washington: Fondo Monetario Internacional, octubre de 1994).

Corman, Hope, Theodore J. Joyce, y Michael Grossman, "Birth Outcome Production Functions in the United States", *Journal of Human Resources*, vol. 22 (tercer trimestre de 1987), págs. 339–60.

Deger, Saadet, *Military Expenditure in Third World Countries: The Economic Effects* (Boston: Routledge y Kegan Paul, 1986).

Diamond, Jack, "Government Expenditures and Economic Growth: An Empirical Investigation", documento de trabajo WP/89/45 (Washington: Fondo Monetario Internacional, mayo de 1989).

Drèze, Jean, y Nicholas Stern, "The Theory of Cost-Benefit Analysis", en *Handbook of Public Economics*, vol. 2, Alan J. Auerbach y Martin Feldstein, a cargo de la edición (Amsterdam, Nueva York, y Oxford: North-Holland, 1987).

Easterly, William, y Sergio Rebelo, "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics*, vol. 32 (diciembre de 1993), págs. 417–58.

Fuller, Bruce, "What School Factors Raise Achievement in the Third World?", *Review of Educational Research*, vol. 57 (cuarto trimestre de 1987), págs. 255–92.

Gore, Al, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review (Washington: Government Printing Office, 1993).

Graham, Carol, *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies* (Washington: Brookings Institution, 1994).

Grossman, Philip J., "Government and Growth: Cross-Sectional Evidence", *Public Choice*, vol. 65 (junio de 1990), págs. 217–27.

Gwatkin, Davidson R., "Does Better Health Produce Better Wealth? A Review of the Evidence Concerning Health, Nutrition, and Output" (documento inédito, Consejo para el Desarrollo de Ultramar, agosto de 1983).

Haddad, Wadi D., Martin Carnoy, Rosemary Rinaldi, y Ompara L. Regel, "Education and Development: Evidence for New Priorities", World Bank Discussion Paper No. 95 (Washington: Banco Mundial, 1990).

Haveman, Robert H., y Julius Margolis, a cargo de la edición, *Public Expenditure and Policy Analysis* (Boston: Houghton Mifflin Company, 3ra. edición, 1983).

Heller, Peter S., "Operaciones y Mantenimiento", en Chu y Hemming (1991).

———, y Jack Diamond, *International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975–86*, Occasional Paper 69 (Washington: Fondo Monetario Internacional, abril de 1990).

Hewitt, Daniel P. (1991a), "Military Expenditure: Econometric Testing of Economic and Political Influences", documento de trabajo WP/91/53 (Washington: Fondo Monetario Internacinal, mayo de 1991).

——— (1991b), "Military Expenditure: International Comparison of Trends", documento de trabajo WP/91/54 (Washington: Fondo Monetario Internacional, mayo de 1991).

Heyneman, Stephen P., y William A. Loxley, "The Effect of Primary School Quality on Academic Achievement Across Twenty-Nine High- and Low-Income Countries", *American Journal of Sociology*, vol. 88 (No. 6, 1983), págs. 1162–94.

Holtz-Eakin, Douglas, "Public Sector Capital and the Productivity Puzzle", NBER Working Paper No. 4122 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, julio de 1992). Publicado también en *Review of Economics and Statistics*, vol. 76 (febrero de 1994), págs. 12–21.

Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, Anexo V (Washington: Fondo Monetario Internacional, mayo de 1992).

———, *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1993).

Jamison, Dean T., "Disease Control Priorities in Developing Countries: An Overview", en *Disease Control Priorities in Developing Countries*,

Dean T. Jamison, W. Henry Mosley, Anthony R. Measham, y J. L. Bobadilla, a cargo de la edición (Nueva York: Oxford University Press, para el Banco Mundial, 1993).

Kapur, Ishan, Michael T. Hadjimichael, Paul Hilbers, Jerald A. Schiff, y Philippe Szymczak, *Ghana: Adjustment and Growth, 1983-91*, Occasional Paper 86 (Washington: Fondo Monetario Internacional, septiembre de 1991).

Kenkel, Donald S., "Health Behavior, Health Knowledge, and Schooling", *Journal of Political Economy*, vol. 99 (abril de 1991), págs. 287–305.

Kormendi, Roger C., y Philip G. Meguire, "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence", *Journal of Monetary Economics*, vol. 16 (septiembre de 1985), págs. 141–63.

Krueger, Anne O., "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4 (tercer trimestre de 1990), págs. 9–23.

Landau, Daniel, "Government and Economic Growth in the Less-Developed Countries: An Empirical Study for 1960–80", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35 (octubre de 1986), págs. 35–75.

Lee, Dwight, "Deficits, Political Myopia and the Asymmetric Dynamics of Taxing and Spending", en Buchanan, Rowley y Tollison (1987).

Levine, Ross, y David Renelt, "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, vol. 82 (septiembre de 1992), págs. 942–63.

Mackenzie, George A., y Jerald A. Schiff, "Retribuciones en el sector público", en Chu y Hemming (1991).

Miranda, Kenneth, "Inversión pública", en Chu y Hemming (1991).

Munnell, Alicia H., "Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment", *New England Economic Review* (enero/febrero de 1990), págs. 3–22.

Nashashibi, Karim, Sanjeev Gupta, Claire Liuksila, Henri Lorie, y Walter Mahler, *The Fiscal Dimensions of Adjustment in Low-Income Countries*, Occasional Paper 95 (Washington: Fondo Monetario Internacional, abril de 1992).

Organización Mundial de la Salud, *Evaluación de la estrategia de salud para todos en el año 2000: Séptimo informe sobre la situación monetaria mundial*, vol. 1, *Análisis Mundial* (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1986).

Otani, Ichiro, y Delano Villanueva, "Long-Term Growth in Developing Countries and its Determinants: An Empirical Analysis", *World Development*, vol. 18 (junio de 1990), págs. 769–83.

Peacock, Alan T., *The Economic Analysis of Government and Related Themes* (Nueva York: St. Martin's Press, 1979).

Posner, Michael, a cargo de la edición, *Public Expenditure: Allocation Between Competing Ends* (Cambridge: Cambridge University Press, 1977).

Psacharopoulos, George, "Returns to Investment in Education: A Global Update", Policy Research Working Paper, WPS 1067 (Washington: Banco Mundial, enero de 1993).

Ram, Rati, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", *American Economic Review*, vol. 76 (marzo de 1986), págs. 191–203.

Ryoo, Jai-Syung, "Changes in Rates of Return Over Time: The Case of Korea" (tesis doctoral inédita, Stanford University, 1988).

Sahni, Balbir Singh, a cargo de la edición, *Public Expenditure Analysis: Selected Readings* (Rotterdam: Rotterdam University Press, 1972).

Samuelson, Paul A., "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol. 37 (noviembre de 1955), págs. 350–56.

Sattar, Zaidi, "Public Expenditure and Economic Performance: A Comparison of Developed and Low-Income Developing Economies", *Journal of International Development*, vol. 5 (No. 1, 1993), págs. 27–49.

Scully, Gerald W., "Size of the State, Economic Growth, and the Efficient Utilization of National Resources", *Public Choice*, vol. 63 (noviembre de 1989), págs. 149–64.

Summers, Anita, y Barbara L. Wolfe, "Do Schools Make a Difference?", *American Economic Review*, vol. 67 (septiembre de 1977), págs. 639–52.

Tait, Alan A., y Peter S. Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, Occasional Paper 10 (Washington: Fondo Monetario Internacional, abril del 1982).

Tanzi, Vito, "Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs", en *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries,* Mario I. Blejer y Ke-young Chu, a cargo de la edición (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1989).

———, "Fiscal Issues in Adjustment Programs", Ricerche Economiche, vol. 44 (No. 2–3, 1990), págs. 173–94.

———, "The Role of the Public Sector in the Market Economies of Developing Asia: General Lessons for the Current Debt Strategy", en *Public Finance in Developing Countries,* Vito Tanzi, a cargo de la edición (Brookfield, Vermont: Edward Elgar, 1991).

———, y Ke-young Chu, "Fiscal Policy for Stable and Equitable Growth in Latin America", en *Los Problemas del Desarrollo en América Latina: Homenaje a Raúl Prebisch*, Luisa Montuschi y Hans Singer, a cargo de la edición (México: Fondo de Cultura Económica, 1992).

Vickers, John, y George Yarrow, "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5 (segundo trimestre de 1991), págs. 111–32.

Wagner, Adolf, "Three Extracts on Public Finance", *en Classics in the Theory of Public Finance*, Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock, a cargo de la edición (Nueva York: Macmillan, 1958).

Winkler, Donald R., "Higher Education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity", World Bank Discussion Paper No. 77 (Washington: Banco Mundial, 1990).

Zietz, Joachim, y Alberto Valdes, "The Costs of Protectionism to Developing Countries: An Analysis for Selected Agricultural Products", World Bank Staff Working Paper, No. 769 (Washington: Banco Mundial, enero de 1986).

FARN

FARN

SERIE DE FOLLETOS DEL FMI

(Salvo indicación en contrario, la serie de folletos se publica en español, francés e inglés)

38. La condicionalidad del Fondo: Evolución de sus principios y prácticas. Manuel Guitián. 1981.
39. El orden en las finanzas internacionales, la promoción de los acuerdos de derecho de giro del FMI y la formulación de los convenios de préstamos celebrados con prestamistas privados. Joseph Gold. 1982.
40. Derechos especiales de giro, monedas y oro: Sexta reseña y examen de nuevos acontecimientos jurídicos. Joseph Gold. 1983.
41. Los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos. Michael Ainley. 1984.
42. El Fondo Monetario Internacional: Su organización financiera y sus actividades. Anand G. Chandavarkar. 1984.
43. Servicios de asistencia técnica y de capacitación del Fondo Monetario Internacional. 1985.
44. DEG, monedas y oro: Séptima reseña y examen de nuevos acontecimientos jurídicos. Joseph Gold. 1987.
45. Organización y operaciones financieras del FMI. Departamento de Tesorería. Primera edición, 1990 (sólo en inglés). Segunda edición, 1991. Tercera edición, 1993. Cuarta edición, 1996 (también en ruso, de próxima publicación en español).
46. La singular naturaleza de las funciones del Fondo Monetario Internacional. Manuel Guitián. 1992.
47. Dimensión social del diálogo del FMI en materia de políticas. Personal del FMI. 1995.
48. El gasto público improductivo: Un enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política. Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1996.

De próxima publicación en español y francés

49. Guidelines for Fiscal Adjustment. Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1995.
50. The Role of the IMF: Financing and Its Interactions with Adjustment and Surveillance. Paul R. Masson y Michael Mussa. 1995.

Pueden obtenerse ejemplares de estos folletos e información sobre otros números de la serie de folletos del FMI dirigiéndose a:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (EE.UU.)
Teléfono: (202) 623-7430 Telefax: (202) 623-7201
Internet: publications@imf.org

OR

Unproductive Public Expenditures:
A Pragmatic Approach to Policy Analysis (Spanish)
ISBN 1-55775-550-7