

Calidad de gasto e inversión pública subnacional

< POR MARCO VAREA * >



◆ Recuerdan la crisis de la deuda de los países de América Latina en los ochenta? Ahora se está a las puertas de la crisis de la deuda de los países europeos. En efecto, la crisis griega y sus riesgos de contagio hacia otros países europeos amenazan más de diez años de bonanza de las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

A diferencia de los años ochenta y noventa, ahora son los países europeos los que deben ajustar la economía, claro que al menor costo social y económico con tal de mantener la economía de bienestar. Pero parecería que el estado del “buen vivir” europeo se estuviera acabando, al menos para algunos. Si bien la posición de Grecia en la curva del desarrollo es diferente que la de los países latinos cuando hace más de dos décadas entraron en crisis, han quedado buenas lecciones de estos últimos sobre lo beneficioso que es manejar una economía en forma responsable, y de lo

riesgoso que es no hacerlo, ya que tarde o temprano el costo del exceso de gasto o de deuda lo terminan pagando los sectores de la población más vulnerables.

Con estos antecedentes, este artículo muestra algunos mecanismos de priorización de gasto que —desde el Gobierno central— están aplicando los países de la OCDE, y los desafíos mayores que se plantean, sobre cómo aplicar estos y otros criterios, a nivel de los Gobiernos subnacionales, en procesos de descentralización creciente.

En la mayoría de países latinoamericanos, sean federales o unitarios, los ministerios sectoriales, junto con el ministerio de hacienda, de finanzas y/o de planificación, definen los proyectos de inversión que entran en el presupuesto de cada año, a partir de lo previsto en el plan de desarrollo sectorial que, en el mundo ideal, debería ser consistente con el plan de desarrollo nacional.

En tiempos de crisis, desde hace años

y desde todos los sectores, se insiste en la importancia de focalizar la *calidad* del gasto, criticando implícitamente que a los Gobiernos les importa fundamentalmente el *nivel* de gasto. A la hora de la verdad, importa tanto la calidad como el nivel. La calidad porque los recursos financieros son limitados y se los debe utilizar de la forma más eficiente, y el nivel porque sin más recursos es difícil ampliar la cobertura. Un ejemplo puede ser el caso de proyectos de transferencias condicionadas, como Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México o el Bono Solidario en el Ecuador.

Los criterios para definir la calidad del gasto los promulga el Gobierno central y, a partir de estos criterios, los restantes niveles de Gobierno deben aplicarlos. Estos criterios son tanto a nivel micro, es decir, de programas y proyectos como a nivel macro.

Por ejemplo a nivel micro, en los países avanzados de la región, como México y Brasil y también de la ODCE,

Ilustración: Santiago Atri.

la calidad del gasto se establece en función de indicadores de desempeño aplicados a los diferentes niveles de gasto o a lo que técnicamente se denomina la clasificación funcional del gasto, en los marcos de gasto (de mediano plazo). Pueden ser indicadores de los gastos de servicios públicos como defensa, protección ambiental, temas económicos, etc., o indicadores de desempeño en programas de protección social como familia y niños, tercera edad, vivienda y servicios comunitarios, educación, salud y temas de protección social, entre otros. En el Gráfico se puede observar cómo los países de la OCDE han protegido el gasto social durante los últimos casi 15 años, manteniendo estable el gasto en protección social en alrededor de 20 puntos del PIB, y de salud y educación en alrededor de 10 puntos del PIB.

Los países de la OCDE tienen bien definido los indicadores de desempeño para eliminar programas, recortar gastos e inclusive determinar variación de salarios negativa o positivamente (como mecanismo de compensación). Cuando no existen criterios, normalmente lo que hace el ministerio de hacienda o finanzas es aplicar un recorte de un porcentaje, por ejemplo, 4% u 11%, en forma transversal a todos los ministerios, sin diferenciar tipología de gasto ni impacto del recorte del gasto. Por otro lado, estos países también han adoptado metodologías de calidad de gasto, a partir de la evaluación de programas. España

anticipa su ajuste, tratando de analizar cuál sería el nivel óptimo de ajuste, en función de la aplicación de indicadores de desempeño y de la evaluación de programas.

En el nivel macro, lo que están haciendo los países citados, tanto de la OCDE como los avanzados de América Latina, es aplicar siete arreglos institucionales: a) Reglas macrofiscales y presupuestación plurianual, b) supuestos macroeconómicos prudentes, c) técnicas de agregación del presupuesto, d) criterios sólidos de transparencia, e) técnicas modernas de gestión financiera (base devengado), f) flexibilidad gerencial y g) gestión por resultados.

En suma, un estudio elaborado para la OCDE por Teresa Curristine¹ observaba, ya en 2005, que la mayoría de países utiliza una combinación de evaluaciones con indicadores de desempeño; 75% de los países incluye metas de desempeño en documentos presupuestarios; 66% relaciona desempeño con salarios y 75% informa del desempeño al público y a la legislatura.

Ahora bien, todo lo descrito a nivel de Gobierno central sobre los países de la OCDE y de algunos latinoamericanos es diferente en los Gobiernos subnacionales. En la Unión Europea a raíz del Tratado de Maastrich (1992), si bien existe el principio de subsidiariedad, que implica que las decisiones se deben tomar a un nivel lo más próximo posible a los ciudadanos, en realidad, lo local se

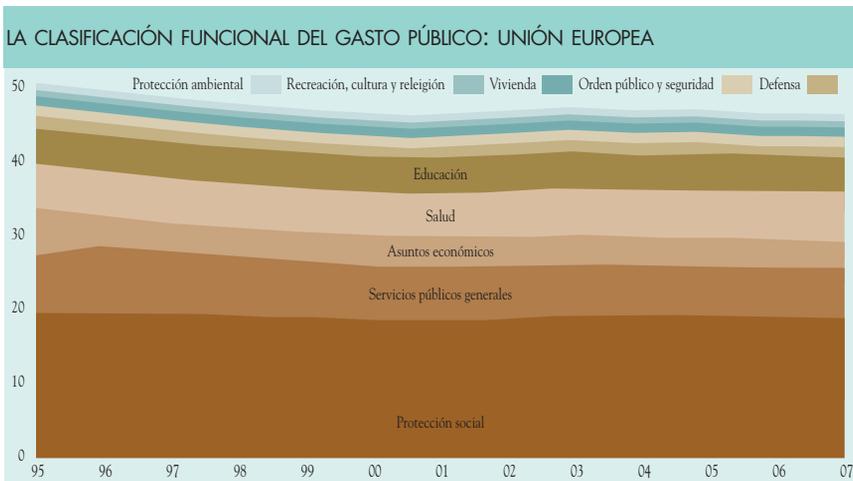
subroga a lo nacional y a lo supranacional, en tanto se busca no atentar los diferentes aspectos de la integración. Por su parte, en América Latina se plantea como un desafío cómo deben las provincias y las alcaldías definir sus prioridades de inversión y también las de gasto. Varios países llevan años avanzando por la senda de la descentralización, de desconcentrar y delegar un conjunto de competencias a los niveles seccionales, y este avance no ha sido consistente con la demanda de recursos que implica la asunción de las nuevas competencias ni con la capacidad institucional que estos procesos demandan. Por tanto, el desafío se plantea en lo institucional y en la formulación de políticas. Por ejemplo, en lo institucional, un denominador común es la falta de capacidad para formular proyectos de inversión local.

En teoría, las decisiones de proyectos de inversión pública en el nivel subnacional, en la mayoría de países, se someten a la política nacional, es decir, al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), dependiendo de cuánto financia el Gobierno central, del grado de descentralización del país y del nivel de autonomía financiera que tenga cada región. Lo ideal sería que existieran sistemas de inversión pública local (SIPC), dependiendo de la capacidad de autofinanciamiento que tengan las provincias y los municipios.

En los Gobiernos nacionales recae la gran responsabilidad de dotar a los Gobiernos locales de políticas y herramientas para que estos puedan definir, por sus propios medios, el orden de prioridades de los proyectos y los gastos que, de acuerdo a “principios de subsidiariedad”, resulten prioritarios. Por lo tanto, de manera gruesa, se puede decir que definir la calidad del gasto en el nivel local empieza por poder contar con capacidad para priorizar proyectos. Luego, los recortes en el gasto subnacional deben seguir también la lógica de indicadores de desempeño y de evaluación de programas descritos. 

* Economista.

¹ Fuente: Teresa Curristine, *Performance and Evaluation: Overview of Trends in OECD countries - Its Application to Delegated Public Spending*, octubre 2005.



FUENTE: DATOS AUTOR.