Tulio Ceconi
Escuela de Economía

CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la desaparición del estado productor de bienes y regulador de la actividad económica en la década del 80, el presupuesto público se ha convertido en el instrumento más importante para la política de crecimiento de todas las economías.

Esto es particularmente cierto en nuestro país donde, a comienzos de los 90´s además de haberse adoptado el nuevo rol del Estado, aplicamos el régimen de convertibilidad del peso, lo que redujo la política monetaria a su mínima expresión y eliminó la posibilidad que la cotización libre del peso refleje los cambios en la competitividad de nuestra economía.

Por éstas razones, adquiere especial importancia el estudio de la vinculación entre la asignación del gasto público, y la tasa de crecimiento de la economía, contando para ello con el fundamento que suministra la teoría del crecimiento económico, como lo hemos demostrado en las Jornadas del año próximo pasado[1].

Es posible que todavía no se haya tomado plena conciencia en el nivel político de la importancia de contar con criterios correctos para asignar el gasto público. Pero esto es válido no sólo para Argentina sino para muchos países, a juzgar por la afirmación del Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988, en el que decía que la asignación intersectorial del gasto público estaba basada, inevitablemente, en la intuición.

En la práctica, debido entre otras cosas a la falta de criterios teóricos adecuados, el gasto público entre los distintos destinos que debe atender el Gobierno (Nacional y/o Provincial), es la resultante de intensas negociaciones políticas y de muy poca aplicación del análisis económico.

En éste trabajo analizaremos algunas falencias de los métodos tradicionales de evaluación de proyectos de inversión, y los nuevos criterios que se han propuesto, principalmente en el Banco Mundial, para mejorar la asignación intersectorial del gasto público.

2. EL CRITERIO TRADICIONAL.

El problema de la asignación del gasto público ha sido considerado en la mayoría de los casos en éstos términos: como distribuir un monto determinado de gasto entre diferentes destinos representados cada uno de ellos por varios proyectos de inversión de modo de lograr su utilización más eficiente?

Esta elección ha estado dominada, al menos en la teoría, por el análisis de costo beneficio social, diseñado por Little y Mirrlees (1969) y unos años después por Dasgupta, Marglin

1 Tulio Alberto Ceconi: "La fundamentación de una política de gasto público en base a la teoría del crecimiento económico". Terceras Jorandas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Rosario,. octubre de 1998.

y Sen (1972), Haberger (1973) y Van der Tak (1975)[2]. Es una extensión de los principios usados por el sector privado para tomar decisiones de inversión. Es un test que pondera los costos y beneficios de un proyecto público en términos de su contribución al bienestar social nacional. Si los beneficios sociales del proyecto superan sus costos sociales, la recomendación es que el gobierno lleve a cabo el proyecto.

No obstante la existencia de importantes diferencias entre los distintos métodos diseñados para evaluar los costos y beneficios, hay tres elementos en común para todos ellos :

i) todos sostienen que los insumos y la producción de un proyecto no deben necesariamente evaluarse a los precios de mercado, porque estos no reflejan el costo de oportunidad social de los recursos, es decir el costo en término de los beneficios perdidos por la sociedad al decidir emprender un proyecto. Para ello necesitan conocer los llamados "precios sombra" que son los que reflejan los costos de oportunidad sociales;

ii) los responsables de las políticas deben contrastar cada uno de los componentes de un proyecto con la pregunta : que pasaría sin el proyecto ? . Por ejemplo, si un proyecto utiliza trabajadores desempleados no hay pérdida de producción nacional al emprender el proyecto;

iii) como los costos y beneficios del proyecto ocurren en diferentes períodos de tiempo, deben homogeneizarse al período inicial, calculando el valor presente neto del proyecto mediante el uso de una tasa de descuento social.

La aplicación de estos métodos ha sido escasa, aún por el Banco Mundial. Sus propios creadores han citado entre las razones para ello: un incremento de los préstamos globales, el carácter de los nuevos problemas a solucionar a través del financiamiento del Banco Mundial como la pobreza y el medio ambiente y la complejidad de la metodología[3].

La expresión de los costos y beneficios sociales en unidades monetarias plantea la necesidad de evaluar los beneficios y costos intangibles, es decir aquellos para los cuales no se tienen unidades físicas que los representen, ni precios de mercado pues éste no los provee.

Es decir que son métodos aptos para evaluar proyectos cuyo objeto sea la producción de bienes que se venden en el mercado, pero en el caso de los proyectos sociales, los beneficios difícilmente puedan expresarse en unidades monetarias. Imputar valores a variables nutricionales, educacionales, de salud, etc. implica, en definitiva, asignar un precio a la vida humana. Por lo tanto, estos precios deben ser "ideados" por los evaluadores con consentimiento de los políticos y con ello se introducen subjetividades difíciles de controlar.

Por último, la tasa de descuento social, también se elige en base a juicios de valor del gobierno, acerca de la ponderación del consumo futuro respecto del presente.

Pero además de estas consideraciones metodológicas, la más importante desde el punto de vista de la tesis planteada en nuestro trabajo es que estos métodos no tienen en cuenta el efecto que el proyecto en cuestión tiene sobre el crecimiento económico, si es que lo tiene[4].

2 Little, I.M.D. and J.A. Mirrlees : Manual of Industrial Proyect Analisys", Paris, OECD Development Centre 1969. Dasgupta, Partha, Stephen Marglin and Amartya K. Sen, "Guidelines for Proyect Evaluation", New Uork, United Nations Industrial Development Organization, 1972. Arnold Haberger : "Project Evaluation: Colleted Papers". New York, Mac Millan 1973. Squire Lyn and Herman G. van der Tak : "Economic Analysis of Projects", Baltimore 1975.

3 Shantayanan Devarajan, Lyn Squire, Sethaput Suthiwart-Narueput: "Beyond rate of return: reorienting Proyect Appraisal". The World Bank Research Observer, Volume 12, Number 1, February

4 Shantayanan Devarajan, Lyn Squire, Sethaput Suthiwart-Narueput op. cit.

Debido a los inconvenientes metodológicos descriptos, se utilizan en la práctica, como métodos alternativos el análisis de mínimo costo y el análisis costo-efectividad.

Análisis de mínimo costo (AMC). Consiste en calcular la contribución neta de los proyectos a los objetivos estratégicos y de política, definidos por la autoridad política. Para ello es importante, identificar el principal objetivo o producto de cada programa.

Este método compara los costos monetarios de los proyectos, de modo de alcanzar, lo más eficientemente posible, el objetivo u objetivos que no están expresados en dinero. Es decir que elimina la necesidad de asignar precios a los resultados del proyecto. Deja así de lado el análisis monetario de los objetivos, aceptando que ellos derivan de una decisión política, y se ciñe a obtener su cumplimiento con el costo mínimo.

Como los objetivos son cantidades de producción de bienes o servicios a alcanzar, éste método no tiene en cuenta el efecto del proyecto sobre el crecimiento económico.

Análisis costo efectividad. La selección de proyectos con el análisis de costo-efectividad requiere de una evaluación que consiste en calcular la contribución neta de los proyectos a los objetivos estratégicos y de política, definidos por la autoridad política. Es importante entonces identificar el principal objetivo o producto de cada programa.

Puede ser de utilidad para la aplicación de éste método evaluar la eficiencia de ciertos gastos, comparando indicadores de producto con indicadores de insumo o costo (por ej. tasas de alfabetización con medidas del gasto en educación).

3. NUEVAS PROPUESTAS PARA EVALUAR LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

El desarrollo de métodos para asignar el gasto público de forma tal que se maximice su efecto sobre la tasa de crecimiento de la economía es una tarea muy compleja.

Una buena demostración de éstas dificultades puede ser la afirmación del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988 del Banco Mundial, que afirmaba que la asignación intersectorial del gasto público está basada, inevitablemente en la intuición.

Las dificultades observadas en la aplicación práctica del método del costo beneficio social han generado la aparición de dos corrientes de opinión: a) los que sostienen que el método puede adaptarse a los nuevos problemas y b) los que sostienen que, como los problemas a resolver a través de la política económica son diferentes a los que generaron la aparición del método, deben elaborarse otros nuevos.

A continuación analizaremos las nuevas propuestas que han aparecido en la bibliografía desde mediados de los 80´s y que a nuestro criterio aparecen como las más interesantes.

Análisis de regresión: Una forma empírica de resolver la asignación de los recursos, ha consistido en el análisis de regresión con series de tiempo de diferentes países, entre asignaciones intersectoriales del gasto y crecimiento del producto, de modo de examinar el impacto de diferentes "mezclas" de gasto público sobre el crecimiento.

Pradhan[5] cita los siguientes estudios empíricos sobre el tema:

- Aschauer (1989) que llegó a la conclusión que el gasto en infraestructura en EEUU tiene el mayor impacto en la productividad del sector privado.
- Baffes y Shah (1993) que estimaron la productividad de diferentes clases de capital público, como infraestructura, recursos humanos, recursos militares. Ellos llegaron a

5 Sanjay Pradhan: "Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews" World Bank Discussion Papers n° 323, 1996, cap. 6

la conclusión que la inversión en recursos humanos tiene relativamente mayor elasticidad producto, seguida por la inversión en infraestructura que tiene elasticidad positiva pero baja, mientras que la inversión en recursos militares dio elasticidad negativa.

- Aschauer y Greenwood (1985) y Barro (1990) separaron el gasto público, entre el gasto que aparece como variable en la función de utilidad de los consumidores pero que no afecta el crecimiento, y el que se destina a inversión que complementa a la producción del sector privado.

Los diferentes estudios sobre asignación intersectorial y crecimiento no obtienen resultados coincidentes acerca del impacto de diferentes "mezclas" de gasto público, como surge del siguiente cuadro que resume las conclusiones de una muestra de éstos estudios:

Estudio	Gto. Corriente	Gto. de Capital	Salud	Educación	Transporte y comunicaciones	Defensa
Baffes and Shah (1993)			+[a]	+[a]	+	-
Grier and Tullock(1987)	-					
Barro (1990)	-			+		+
Diamond (1989)	+[b]					
Easterly and Rebelo (1993)		+[c]			+[c]	
Devarajan, Swaroop and Zou (1995)	+	(-)	(-)	(-)	(-)	
Deger (1986)						(-)

+: positivo y significativo
(+):positivo y no significativo
-: negativo y significativo
(-): negativo y no significativo

a/ inversión en capital humano
b/gasto corriente en sectores productivos
c/inversión en transporte y comunicaciones

Además de las diferencias en los resultados hay dos problemas importantes que todos ellos tienen en común. Los estudios basados en un conjunto de países, permiten obtener información sobre el impacto "promedio" de los gastos, pero es imposible tener en cuenta los numerosos factores que influyen sobre el efecto marginal de distintas asignaciones intersectoriales, en los diferentes países en momentos de tiempo diferentes.

El segundo problema se presenta por el hecho que el nivel de agregación de las clases o sectores de gasto, hace difícil poder interpretar que significado tienen los resultados obtenidos. Por ejemplo, analizar el impacto del gasto en educación sobre el crecimiento, es comparar distintas mezclas de niveles de educación en diferentes países que tendrá efectos muy distintos sobre el crecimiento. Además de ello, el retardo en el efecto del gasto sobre el crecimiento, es diferente para los distintos gastos, pero todos los estudios utilizan medias móviles de cinco años.

Como conclusión de carácter general, puede decirse que, los trabajos que estudian la vinculación de la composición del gasto público con el crecimiento económico, a través del análisis de regresión, no proveen evidencia satisfactoria ni aún en la dirección del impacto.

Además de ello, la imposibilidad de tener en cuenta en cada caso otras variables que también contribuyen a explicar el crecimiento, hace que estos estudios tengan poca utilidad para orientar la política de gasto en un país determinado en un momento de tiempo dado.

Shantayanan, Lyn Squire, Suthiwart-Narueput: De acuerdo con estos autores, los criterios tradicionales fallan en la resolución de dos aspectos fundamentales: a) si el proyecto en cuestión está a cargo del sector privado o del Estado y b) cual es el efecto que la asistencia financiera externa asociada al proyecto tiene sobre el crecimiento del país[6].

Los gobiernos de los países en desarrollo gastan alrededor de 4% del PBI, o sea unos $ 190 billones, en inversiones públicas por año. La asistencia financiera externa para estos proyectos es del orden de los $ 45 billones anuales. Por lo tanto, aùn mejoras marginales en la asignaciòn de estos fondos pueden brindar excelentes resultados. El cálculo de la tasa de retorno es menos relevante, dado la naturaleza de los proyectos que acometen tanto los gobiernos como las instituciones que proveen los fondos.

Bajo estas circunstancias es que se necesita responder, aún cuando no es posible medir todos los beneficios del proyecto, a las siguientes dos preguntas:

i) cuál es la justificación racional para que el gobierno se involucre en el proyecto?. Aún cuando la justificación para ello pueda aparecer como clara y evidente, deberá asegurarse que la oferta total será mayor que si la efectuara el sector privado;

ii) cuál es el costo fiscal de la oferta a cargo del Estado?. Este costo se origina en la expansión de la oferta sobre el nivel que tendría en caso que ofertara el sector privado. Representa el precio que la sociedad debe pagar para cosechar los beneficios que justifican la intervención del Estado. Si el gobierno no cobra el monto máximo que el sector privado está dispuesto a pagar, hay un costo fiscal adicional, una transferencia.

Tanto la expansión como la transferencia son cargas adicionales al presupuesto. En la medida en que los impuestos que aplica el gobierno sean distorsivos, aumentarlos significará mayores costos reales. Estos costos y los costos marginales de los fondos públicos, deben ser incorporados en la evaluación de proyectos siempre que sea posible.

Belli: Pedro Belli[7], acepta que los problemas del rol del gobierno en la provisión de bienes y servicios y el impacto fiscal del proyecto son importantes, pero que también debe analizarse la durabilidad o permanencia, el impacto sobre los diferentes grupos de la población y los riesgos del proyecto. Sostiene que las herramientas tradicionales son útiles para dar respuesta a estas cuestiones, e incluso que pueden ser utilizadas para evaluar los impactos ambientales y proyectos que normalmente no han sido objeto del análisis económico.

Para Belli, las nuevas cuestiones sobre las cuales se debe poner atención en el análisis de proyectos son:

i) los aspectos financieros. Un proyecto puede contribuir positivamente al bienestar económico de una país, pero si no se cuenta con los fondos necesarios, se resentirá la implementación y con ello su aporte al bienestar. Por lo tanto no se puede divorciar la evaluación económica de la financiera;

ii) el impacto del proyecto sobre las finanzas públicas. Para ello deberá considerárselo en relación con el tamaño del presupuesto, o el del ministerio del cual depende, según quien es el encargado de proveer los fondos. La idea es saber si aùn en situaciones difìciles desde el punto de vista del presupuesto, el proyecto en cuestión podría ser financiado;

iii) debe extenderse el análisis a sectores a los que tradicionalmente no se les ha aplicado un análisis económico riguroso, como educación o salud. Se deben obtener medidas

6 Shantayanan Devarajan, Lyn Squire, Sethaput Suthiwart-Narueput op. cit.

7 Pedro Belli : "Is Economic Analysis of Proyects Still Usefull? " Policy Research Working Paper 1689, The World Bank, December 1996.

cuantitativas de los beneficios, sea en unidades monetarias o no monetarias, para elegir entre las diferentes alternativas y mejorar el diseño de proyectos;

iv) deben tomarse sistemáticamente en cuenta las externalidades, que han sido una de las mayores fuentes de divergencias entre las evaluaciones privadas y sociales de los proyectos. Aunque el método tradicional reconocía la necesidad de tenerlas en cuenta, no había medidas satisfactorias en unidades monetarias;

v) medir los riesgos del proyecto para mejorar su diseño. Deben identificarse para ello las variables crìticas que se deben monitorear durante la implementaciòn y reducir asì el riesgo que el proyecto fracase.

Para responder a estas nuevas cuestiones debe integrarse la evaluación financiera y la económica y hacer un seguimiento de las fuentes de divergencias entre los costos y beneficios financieros y económicos. Es necesario identificar:

a) las fuentes de diferencias entre los precios de mercado y los costos económicos, así como entre los flujos económicos y financieros,

b) el grupo que paga los costos y el que goza de los beneficios. Esta información permite identificar ganadores y perdedores y por lo tanto defensores y detractores del proyecto.

Belli concluye en forma muy rotunda, que a pesar que las cuestiones que se tienen en cuenta en los proyectos ahora, son distintas a las de hace 30 años, la metodologìa de análisis económico de proyectos es tan relevante como entonces.

Prenchaud: A. Prenchaud [8] sostiene que los gobiernos deben revisar sus estructuras administrativas, de manera que sean más efectivas en un mundo interdependiente.

El manejo del gasto público es hoy "tanto reaccionar a problemas identificados, como mirar en forma proactiva al futuro y buscar oportunidades. Los problemas del manejo del gasto se han vuelto tales que no se prestan a soluciones rápidas durante un período tan breve como un ejercicio económico. Por esto y otras razones asociadas, los gobiernos están ocupados en examinar el rol y el alcance de sus operaciones que es lo que deben pagar y no hacer, y qué es lo que no deben ni pagar ni hacer".

La efectividad de los procesos de manejo del gasto dependen de los sistemas de funcionamiento, la aplicación de tecnología, y el nivel de desarrollo de los recursos humanos.

Campos y Pradham[9] opinan que para ayudar a los países en desarrollo a resolver los problemas de reducción del gasto público (y del déficit) y a poner la atención en la composición del gasto cuando se deciden reducciones, se han ofrecido dos estrategias para abordarlos:

i) mejorar el sistema de elaboración de presupuesto,

ii) fortalecer el sistema de gerenciamiento financiero (por ejemplo sistemas de información computarizados para mejorar los registros financieros), renovar la presentación del presupuesto, reestructurar responsabilidades organizacionales y fortalecer la capacidad de gobierno (por ejemplo entrenamiento del personal).

Si bien estos enfoques permiten mejorar el "management" del gasto público no ofrecen un marco analítico que permita evaluar sistemáticamente puntos fuertes y débiles del sistema. Por otro lado no ofrecen ninguna metodología que relacione claramente cambios en el

8 A. Prenchaud, "Criterios y nuevos rumbos en el manejo del gasto público". Fondo Monetario Internacional, 1996.

9 Campos-Pradham : "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes". The World Bank Policy Research Department, Public Economic Division, September 1996.

sistema con resultados del gasto que permita interpretar interrelaciones entre los distintos niveles de resultados.

La metodología prepuesta por Campos y Pradham, está diseñada para determinar como las estructuras generan incentivos que inciden sobre el tamaño, asignación y uso de los recursos públicos.

El objetivo es identificar cuáles son las estructuras que crean incentivos positivos para obtener mejores resultados del gasto.

Las estructuras se clasifican en función del impacto relativo en tres niveles o categorías del gasto: el nivel del gasto y del déficit, la composición del gasto (priorización en función de la agrupación eficiente y equitativa) y la eficiencia técnica.

La metodología consiste en identificar un conjunto de normas que afectan estos campos. Asesorados por personal con experiencia en el sector público de un país, se identifica un set de estructuras institucionales que se relacionan con estos problemas y sus correspondientes mecanismos de transparencia y responsabilidad.

Se construye un cuestionario diagnóstico y a partir de las respuestas se elabora un número índice para cada estructura o mecanismo. En base a esta categorización se elaboran coeficientes de efectividad potencial del sistema. Estos coeficientes correlacionan la calidad del sistema de gasto público con los resultados del gasto.

Sanjay Pradham[10] presenta un método para analizar la asignación inter e intrasectorial del gasto público centrado en el problema de la eficiencia del gasto público. Trata de determinar si la intervención del Gobierno en general y el gasto público en particular mejorará la eficiencia y/o la equidad en comparación con el sector privado.

El método consta de tres pasos, a saber:

i) rol del Gobierno vs. rol del sector privado: El primer paso para asignar recursos entre los diferentes sectores es canalizarlos hacia aquellos programas que el sector privado no puede llevar a cabo y sacarlos de los programas para los cuales el sector privado tiene ventajas comparativas;

ii) análisis de costo-beneficio de input-output packages a través del análisis de sensitividad: Para solucionar los problemas de valuaciòn de los beneficios (por las externalidades de los proyectos) Pradham propone un método de tres pasos que brinda una aproximaciòn a la mediciòn del costo-beneficio:

a) el análisis debe identificar combinaciones alternativas de posibles asignaciones del gasto y sus correspondientes resultados (ej. mortalidad infantil y materna, calidad y cantidad de educaciòn, incremento en rendimiento de las cosechas, etc.). Esto requiere información transparente sobre insumos, gastos y resultados. Es importante para el análisis tomar en cuenta interdependencias y externalidades entre diferentes programas de gastos para lograr determinados resultados. Por ejemplo hay fuertes interacciones entre los programas de salud y educaciòn, donde la salud de los niños afecta su aprendizaje y la educaciòn de las madres afecta la nutriciòn de los niños;

b) se necesita valuar el “trade off” entre distintas combinaciones de programas y resultados y seleccionar aquellas duplas que sean socialmente màs deseables;

c)cuando sea políticamente factible, estas combinaciones de input/outcomes pueden ser sometidas a votación en el procesos de elaboraciòn del presupuesto, en el cual minis-

10 Sanjay Pradham: “Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditures Reviews . World Bank Discussion Papers nª 323, May 1996

tros, legisladores, grupos de interés y consumidores pondrán, implicitamente, valor social sobre las canastas alternativas de bienes pùblicos a través del proceso de votación;

iii) impacto sobre los pobres: Pradham sostiene que el anàlisis tradicional de costo beneficio no asigna ponderaciones distintas a los diferentes grupos, incluyendo a los pobres. Por ello debe introducirse el anàlisis del impacto de los diferentes programas de gasto sobre la pobreza.

BIBLIOGRAFIA

David L. Lindauer and Ann D. Velenki: " Government Spending in Developing Countries: Trend, Causes and Consequences". The World Bank Research Observer, Volumen 7, Number 1, January 1992.

Campos Ed, Sanjay Pradham: " Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes ". Policy Research Working Paper 1646. The World Bank, September 1996.

Shantayanan Devarajan, Vinaya Swaroop and Heng-fu Zou: "What Do Goverments Buy ?. The Composition of Public Spending and Economic Performance". The World Bank: Working Papers WPS 1082, February 1993.

Ke Young Chu y otros : " Unproductive Public Expenditure. A pragmatic Approach to Policy Analysis ". International Monetary Fund Pamphlet Series n° 48, 1995.

Sanjay Pradham: " Evaluating Public Spending. A framework for Public Expenditure Reviews ". World Bank Discussion Papers 323. May 1996.

Shantayanan Devarajan, Lyn Squire, Sethaput Suthiwart-Narueput : “Beyond rate of return: reorienting Proyect Appraisal”. The World Bank Research Observer, Volume 12, Number 1, February 1997.

Pedro Belli: “Is Economic Analysis of Proyects Still Usefull?” . Policy Research Working Paper 1689, The World Bank, December 1996.

A. Prenchaud : “ Criterios y nuevos rumbos en el manejo del gasto público.” Fondo Monetario Internacional 1996