



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

LIII Reunión Anual

Noviembre de 2018

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-28590-6-0

El Gasto Público en América Latina y el Caribe
durante los últimos 30 años

Cetrángolo, Oscar
Curcio, Javier

**VERSION PRELIMINAR
SOLO PARA COMENTARIOS
SE RUEGA NO CITAR**

El Gasto Público en América Latina y el Caribe durante los últimos 30 años

Oscar Cetrángolo y Javier Curcio
Septiembre de 2018

Los autores son profesores e investigadores del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas (IIEP UBA-CONICET). Los autores agradecen la colaboración de Florencia Calligaro.

El presente artículo es una versión adaptada que resume los argumentos relacionados con el gasto público presentados en el documento Oscar Cetrángolo, Javier Curcio, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán “Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas.”. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 194 Publicación de las Naciones Unidas. ISSN 1680-8851 (versión electrónica). ISSN 1680-8843 (versión impresa). Julio de 2018.

INDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción	3
2. El gasto público a lo largo de tres décadas con marcadas diferencias.....	5
2.1. Un intento de periodización	5
2.2. Cambios en la estructura económica del gasto	7
2.3. La evolución del gasto social a través de las diferentes etapas	10
2.4. Las políticas de gasto social	13
2.5. Tipología de países a partir de su nivel de gasto	18
3. Principales desafíos del gasto público en América Latina	25
3.1. Consolidar la inclusión educativa con mejoras en su calidad.....	25
3.2. Reducir la fragmentación de los sistemas de salud y alcanzar la cobertura universal.....	29
3.3. Asegurar pisos de protección social y sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población adulta mayor	32
3.4. Generalizar pisos garantizados de protección de ingresos a través de programas de transferencias monetarias	36
3.5. Fortalecer la inversión pública reorientándola hacia programas con mayor impacto para el desarrollo	38
4. Reflexiones finales	42
5. Referencias bibliográficas.....	45

1. Introducción

Durante los últimos 30 años el mundo experimentó profundas transformaciones en el modelo de desarrollo económico y de las formas institucionales que, durante la posguerra del siglo pasado, habían cimentado un sostenido proceso de progreso económico y social, de manera especial, pero no exclusiva, en el mundo desarrollado. Luego, la crisis de los años setenta marcó un punto de inflexión que, en América Latina, fue potenciado por el estallido de la crisis de la deuda, dando inicio a un período denominado “década perdida”, atendiendo a sus indicadores económicos, pero coincidiendo en muchos casos con la recuperación de los regímenes democráticos. En rangos generales, durante las últimas décadas éstos lograron sostener esos procesos y mantener la designación de autoridades mediante elecciones.

En ese contexto los avances en materia de derechos civiles no se han visto acompañados por las mejoras necesarias en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La legitimación de la democracia como la mejor manera de buscar avances en el bienestar de la población y la cohesión social continúa planteando desafíos. La búsqueda de una sociedad más cohesionada e integrada territorialmente, con pleno acceso a los servicios sociales para toda la población, es aún una asignatura pendiente. La gran mayoría de los países latinoamericanos debe enfrentar altos niveles de pobreza y desigualdad, lo que plantea fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

El flagelo de la desigualdad sigue siendo un reto fundamental en América Latina y el Caribe. En diferentes documentos institucionales, la CEPAL ha planteado una agenda para la igualdad como fuerza motora, principio ético y objetivo final del desarrollo sostenible en la región. Allí se sostiene que para lograr una mayor igualdad son necesarios cambios estructurales en tres áreas principales: favorecer un crecimiento dinámico y sostenido que genere más empleo y de mayor calidad; establecer una estructura productiva convergente con una mejor distribución de los factores productivos, la protección social universal y el desarrollo de capacidades; y la sostenibilidad del medio ambiente, modificando los patrones de consumo y producción (CEPAL, 2010, 2012 Y 2014a).

Adicionalmente, se destaca que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados durante 2015 por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se constituyen como un llamamiento colectivo y transformador a una acción que cambiará el curso de nuestro destino común hacia un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible.

Desde entonces, los países han adoptado medidas importantes para iniciar este nuevo camino, ya que son plenamente conscientes de que esta Agenda requiere un cambio de paradigma con intervenciones del Estado más eficaces y eficientes (CEPAL, 2014b). Tan solo en América Latina y el Caribe, al menos 16 países han mejorado sus marcos institucionales para facilitar la implementación de la Agenda 2030. También han elaborado marcos para el diálogo entre múltiples interesados a fin de integrar los ODS en sus planes de desarrollo nacionales y subnacionales, y en sus marcos fiscales y de inversión. Las metas establecidas reconocen a su

vez la dimensión regional y la integración económica en el desarrollo sostenible, lo que puede facilitar la traducción eficaz de las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional.

El objetivo del presente documento es evaluar la evolución de los gastos públicos en los países de América Latina durante las últimas décadas. Ello permitirá señalar los desafíos por delante que tiene la política de gasto de la región, diferenciando la situación de los diferentes grupos de países y resaltando los aspectos específicos de cada política sectorial. Sabiendo que la temática permite diferentes aproximaciones, se deben hacer algunas aclaraciones acerca de la aquí encarada, sin dejar de reconocer que un análisis más completo debe incorporar diferentes aspectos y análisis que exceden los alcances de lo aquí desarrollado. De manera especial, debe tenerse en cuenta que en otros capítulos de la presente publicación son tratados con exhaustividad aspectos macroeconómicos del gasto público y las temáticas vinculadas con la función de estabilización de las políticas públicas, su financiamiento y la política tributaria. También se debe hacer una aclaración acerca de los límites provenientes del universo bajo estudio: el cuerpo central del estudio se refiere a los países de América Latina. Si bien se presentarán algunas reflexiones referidas a los países del Caribe siempre que se cuente con información, el foco estará puesto sobre aquellos.

Para cumplir con los objetivos planteados, luego de la presente introducción, se presentará un análisis de la evolución de los agregados y su estructura, tratando de vincular las trayectorias fiscales con otros indicadores que permitan calificar las diferentes situaciones. A partir del capítulo 3 la mirada se situará sobre la situación de cada grupo de países, buscando similitudes y diferencias que permitan presentar los desafíos futuros con mayor grado de especificidad. Por último, el capítulo final presentará un grupo de reflexiones a modo de cierre del trabajo.

2. El gasto público a lo largo de tres décadas con marcadas diferencias

Las cambiantes circunstancias del entorno macroeconómico y de la economía internacional, así como el predominio de distintas concepciones respecto del funcionamiento de la economía a lo largo de las últimas tres décadas definen períodos caracterizados por diferentes visiones con relación a la intervención pública. En el presente capítulo se presentará una imagen de la situación promedio de la región y sus determinantes, lo que será profundizado en el análisis posterior de la situación por grupo de países. Para ello, luego de presentar un ensayo de caracterización de esos períodos, se incorporará una descripción del nivel y estructura del gasto promedio de la región a lo largo de las diferentes etapas, para terminar con una introducción a los determinantes de esa evolución a partir de algunas políticas de reforma en las políticas públicas.

2.1. Un intento de periodización

Durante el último cuarto del siglo XX los cambios en las políticas públicas han definido una particular evolución del nivel y estructura del gasto público. A lo largo de estos años se han presenciado mutaciones que reconocen una incidencia determinante de modificaciones en el contexto tanto regional como internacional.

En primer lugar, la crisis de la deuda desatada a principios de los años ochenta fue causa excluyente de un escenario macroeconómico dominado por una elevada volatilidad e insolvencia fiscal, que se presentó con diferentes grados de profundidad y duración según los casos. Durante aquellos años, las nuevas democracias debieron buscar formas de consolidación conviviendo con las múltiples demandas de la sociedad en materia de políticas públicas que pudieran satisfacer las expectativas que los nuevos gobiernos generaron, al tiempo que encontraron límites difíciles de sortear por las restricciones al financiamiento y la propia volatilidad de las economías, cuya manifestación en muchos casos fueron las elevadas tasas de inflación. Se trata de un período donde las políticas públicas tuvieron como objetivo prioritario el control de la **emergencia**.

Un segundo período comenzó, en los años noventa, cuando las dificultades para sortear esa emergencia fueron el terreno fértil para el desarrollo de experimentos que comenzaban a dominar el debate en otras latitudes. De especial interés para este documento resulta señalar que, bajo estas nuevas concepciones sobre el papel del Estado, los gobiernos encararon amplios programas de reformas estructurales que abarcaron una gran variedad de áreas, entre las que sobresalen la privatización de empresas estatales, la descentralización de las políticas públicas, la desregulación de los mercados y el retiro del estado de áreas hasta entonces dominadas por el sector público (pensiones, por ejemplo). En algunos casos, estas propuestas gozaron de cierto prestigio inicial al mejorar el control de algunas variables macroeconómicas, en especial la inflación. Durante este período, el objetivo manifiesto de las reformas en las políticas de gasto público estuvo centrado sobre las mejoras en la **eficiencia**.

Luego, durante los primeros años del presente siglo, merced a un contexto internacional de expansión económica, aumento del precio de las *commodities* y abundancia de liquidez en los mercados de capitales, se ha podido observar un cambio en la orientación de muchas políticas públicas que produjo modificaciones de diferente magnitud en varios países de la región. Se produjo un cambio en el eje de las políticas de reforma, donde predominó la preocupación por la **equidad** y aspectos distributivos.

Hoy, si bien la gran mayoría de los países de la región cumplen con los requisitos del régimen democrático al tiempo que se consolidan los derechos políticos, deben enfrentar altos y persistentes niveles de pobreza y desigualdad. Los obstáculos que han encontrado los países para conjugar el crecimiento económico con mayor equidad han resultado, en la mayor parte de los casos, difíciles de superar y son el desafío central de las políticas públicas en los años por venir.

Como primera aproximación a los cambios en la definición de la intervención estatal en la economía, el Cuadro 1 muestra cómo, merced a una mayor presencia de políticas públicas y un entorno macroeconómico más favorable, los indicadores sociales más comúnmente utilizados mejoraron notablemente durante la última década, marcando una gran diferencia en relación con la década previa. El gasto público total como porcentaje del PIB (promedio simple de los países para los que se tiene información) creció un 15% entre 1995 y 2005 y casi un 20% entre ese año y 2015. Casualmente¹ esos porcentajes son muy similares a los que muestra la evolución del PIB por habitante.

¹ Sería muy difícil encontrar una razón que explique esa semejanza.

Cuadro 1
Indicadores socioeconómicos seleccionados
Promedio simple países de América Latina y el Caribe. Años seleccionados 1995-2015

Indicadores	1995	2005	2015	Crecimiento (en %)	
				1995-2005	2005-2015
PIB per cápita^a	6.644,60	7.589,46	9.042,91	14,22	19,15
Índice de Gini^{b, c}	0,52	0,51	0,47	-0,58	-8,98
Pobreza^b	45,80	39,70	28,20	-13,32	-28,97
Desempleo	9,40	9,00	6,60	-4,26	-26,67
Informalidad^d	SD	63,39	53,20	SD	-16,08
Gasto público total	20,07	22,93	27,50	14,27	19,94

Notas:

SD Sin dato.

^a En dólares constantes de 2010.

^b De acuerdo con la disponibilidad de datos, se consideran países de América Latina únicamente, años 1994, 2005 y 2014

^c Se considera solo la zona urbana.

^d Datos extraídos de la Organización Internacional del Trabajo. Se consideró el promedio simple de los países para los que hay información disponible (en 2005 Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú; en 2010, se agregan Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay; en 2015, o 2013 y 2014, Brasil, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay). Se excluye al sector agrícola.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

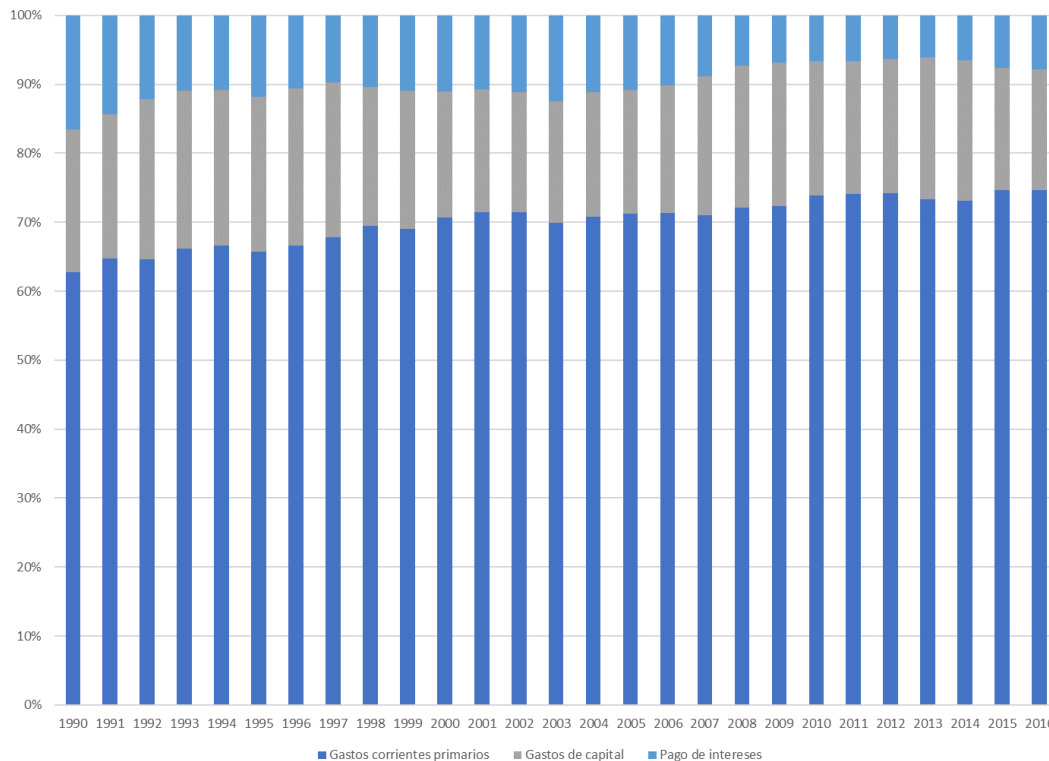
Se observa un crecimiento del gasto público total equivalente a 7,4 puntos porcentuales del PIB en un período de dos décadas (37% de incremento acumulado en veinte años), durante las cuales el Producto por habitante creció un 36% en dólares constantes. Al mismo tiempo, se muestra una mejora sustantiva (aunque muy insuficiente y con amplias brechas persistentes) de los indicadores sociales y del mercado de trabajo. Si bien los datos sobre informalidad son presentados para los últimos años y muestran allí una tendencia decreciente, no puede dejar de señalarse que se trata de uno de los principales problemas de los países de la región (OIT, 2014). Allí se encuentra una parte de las causas y manifestaciones, por ejemplo, de las fuertes desigualdades sociales, los límites al crecimiento, la insuficiencia de cobertura de la seguridad social y las restricciones a la recaudación tributaria.

2.2. Cambios en la estructura económica del gasto

Las características centrales de los diferentes periodos también se manifiestan en los cambios en la estructura de las erogaciones. Desde un punto de vista económico, la tendencia predominante durante los años noventa fue la retracción en la participación del Estado, lo que

implicó, en las cuentas de los gobiernos, una caída de la participación de los gastos de capital en el total de erogaciones públicas, pasando de representar el 23% del total en 1992 a menos del 18% durante la primera mitad de los años 2000. A partir de entonces, se recuperó hasta alcanzar el 22% del total en 2014 (Gráfico 1). Durante los últimos años, se puede percibir una nueva retracción, en respuesta a las nuevas decisiones de ajustar los niveles de erogaciones a las circunstancias actuales. Como se puede comprobar en el mismo gráfico, esa trayectoria convive con una paulatina pérdida de importancia de los intereses de la deuda y una participación estable, aunque algo creciente, de los gastos corrientes.

Gráfico 1
Estructura porcentual del gasto público según su clasificación económica
Promedio simple países seleccionados de América Latina (1990-2015).

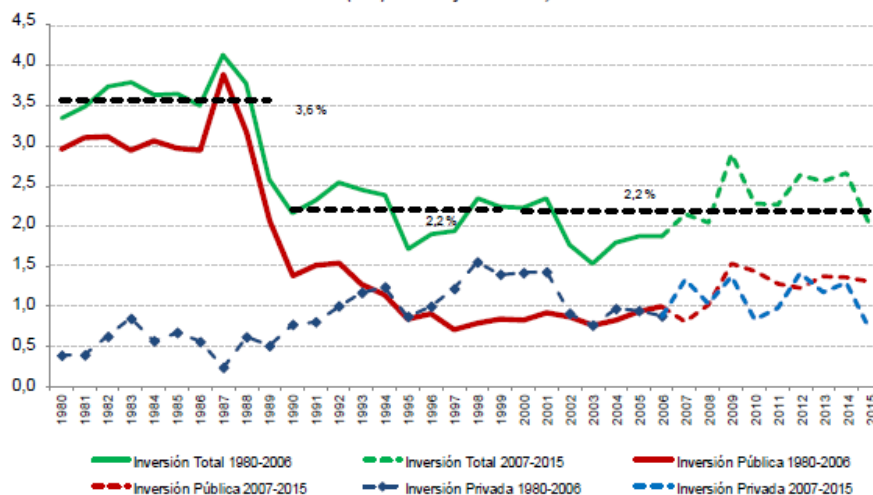


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La trayectoria de la inversión pública es una clara muestra de los rasgos centrales de cada uno de los períodos por los que transitó la política de gasto público durante las últimas tres décadas. Primero, sufrió los obligados recortes por parte de economías que debieron hacer frente a la emergencia de los años ochenta; luego, la pérdida de importancia sirvió para dejarle el lugar a una mayor participación privada, en la búsqueda de mayor eficiencia, finalmente, hubo cierta recomposición, aunque el predominio de objetivos distributivos le dio prioridad a otros destinos de las erogaciones.

Como se muestra en el Gráfico 2, publicado originalmente en Sánchez et al. (2017), el nivel de inversión pública sufrió un drástico recorte al finalizar la década de los años ochenta, cuando la inversión total promedio en la región fue del 3,6% del PIB, alcanzando su máximo histórico en 1987 en que llegó a representar 4,7% del PIB. Como se señaló anteriormente, durante los años noventa, la mayoría de los países de la región aplicaron una serie de reformas tendientes a reducir el tamaño del Estado y permitir el libre funcionamiento de los mercados, con el objetivo de superar el estancamiento económico de los años previos. La “crisis de la deuda externa” obligó a los Estados a reducir su nivel de gasto, y con ello, el nivel de inversión pública.²

Gráfico 2
América Latina: inversión en infraestructura por sector, público y privado, 1980-2015
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de:
 Período 1980-2006: Calderón, César y Luis Servén, (2010), "Infrastructure in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper, No. 5317*, Washington, D.C., Banco Mundial.
 Período 2007-2013: CEPAL e iniciativa BID/CAF/CEPAL.
 Nota: Se incluyen los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú; el año 2015 no incluye Chile. Se incluyen los siguientes sectores: transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento. El transporte incluye solamente carreteras y ferrocarriles, excepto las inversiones públicas de Argentina que incluyen el total de transporte; la energía incluye solo electricidad.

Fuente: Sánchez et al, 2017.

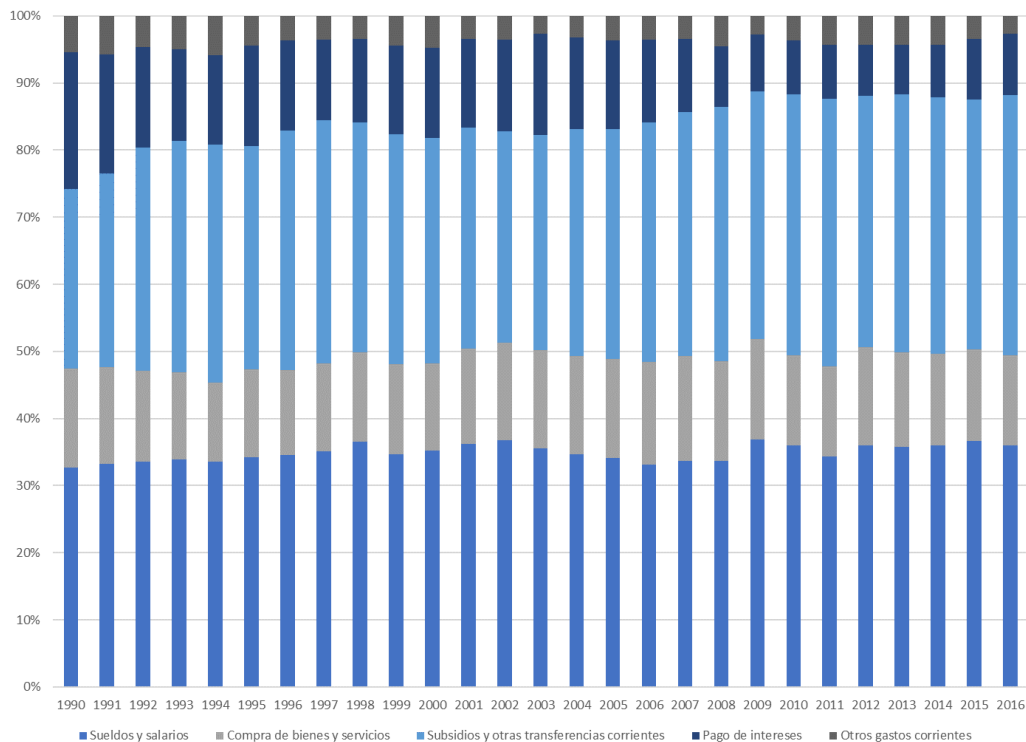
Más adelante, bajo condiciones macroeconómicas totalmente diferentes, la región experimentó cierta recuperación de la inversión pública, que se puede visualizar desde mediados de la primera década del nuevo siglo e incluso no se retrajo durante la crisis del año 2009, como parte

² Durante ese período la inversión privada tuvo un rol preponderante, aunque no logró compensar la caída en la participación del sector público. Los máximos niveles de inversión privada durante este período corresponden a los años 1997 y 1998 y se explican por la venta de empresas de telecomunicaciones y eléctricas en Brasil, la adquisición de la mayoría accionaria de la empresa chilena de energía Enersis por parte de la empresa española ENDESA, S.A. y el desarrollo de concesiones viales en Argentina, Chile, Colombia y México (Rozas, 2010).

de las políticas contracíclicas que se instrumentaron en ese entonces. El principal destino fue el transporte terrestre.

Como consecuencia de lo anterior, el análisis del gasto público en la región durante estas tres décadas debe prestar atención especial a lo sucedido con el gasto corriente y, dentro de éste, al gasto social. En primer lugar, se debe señalar que la caída en importancia relativa del pago de intereses a partir de la paulatina salida de la emergencia fue compensada con el crecimiento del gasto corriente en transferencias y subsidios (Gráfico 3). Los demás componentes mantienen su participación relativa sin cambios sustantivos a lo largo de ese cuarto de siglo. En segundo lugar, la mejor comprensión de los factores determinantes de esa trayectoria demanda el estudio de los diferentes componentes de la política de gasto social.

Gráfico 3
Estructura porcentual del Gasto público corriente, según su clasificación económica
Promedio simple países seleccionados de América Latina (1990- 2016)



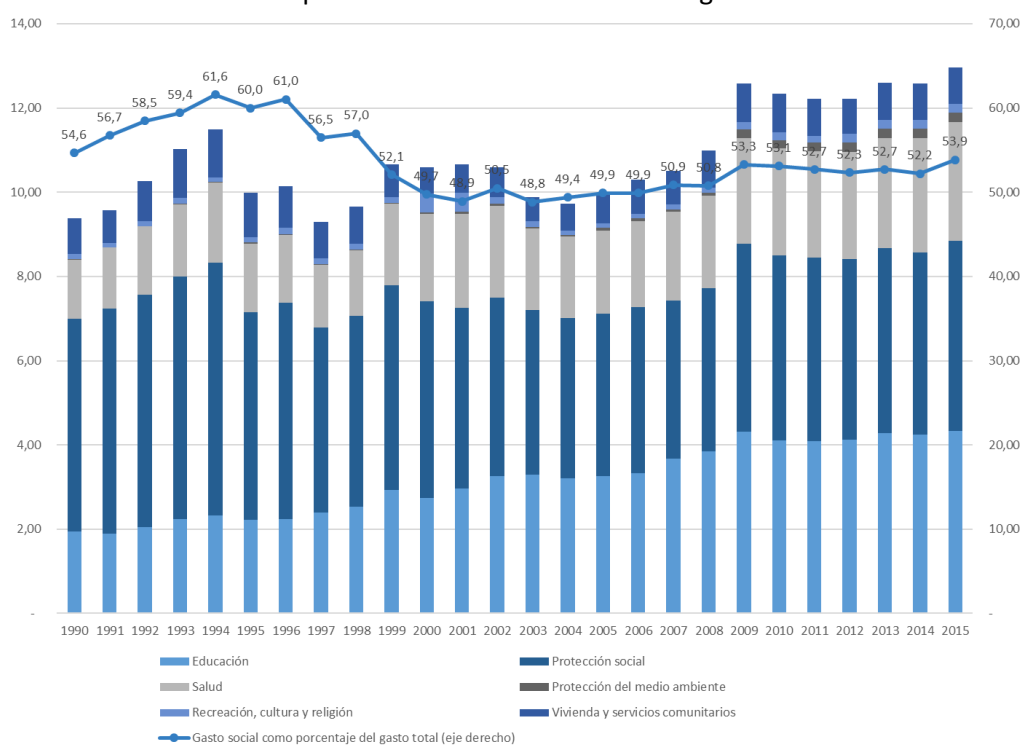
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2.3. La evolución del gasto social a través de las diferentes etapas

A partir de la información disponible a través de la clasificación funcional del gasto público puede observarse que las erogaciones en servicios sociales de la región ofrecen una de las imágenes más ilustrativas del cambio en la orientación de las políticas públicas al comenzar el

nuevo siglo. Durante la segunda mitad de los noventa la redistribución del ingreso no era uno de los principales objetivos de las políticas públicas. Como se ilustra en el Gráfico 4, en este período, el gasto público social promedio regional se estancó en niveles del Producto inferiores a los que se habían alcanzado en la primera mitad de esa década y, en consecuencia, la participación del gasto social en el total fue decreciente, hasta llegar a representar menos de la mitad del gasto público total en los años 2000 y 2001. Resulta de interés especial señalar que el crecimiento del gasto social durante los primeros años de la serie puede ser la contracara, entre otros factores, de la caída en la participación del gasto en defensa, predominante durante el período dominado por gobiernos de facto³.

Gráfico 4
Gasto público según finalidad y función. Servicios sociales
Promedio simple países de América Latina y el Caribe. 1990-2015
 Datos expresados en % del PIB o en % del gasto total



Nota: La información corresponde al Gobierno Central, a excepción de Brasil, Colombia, Argentina y México. En los dos primeros casos se refiere a Gobierno General en los dos restantes a Sector Público No Financiero.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

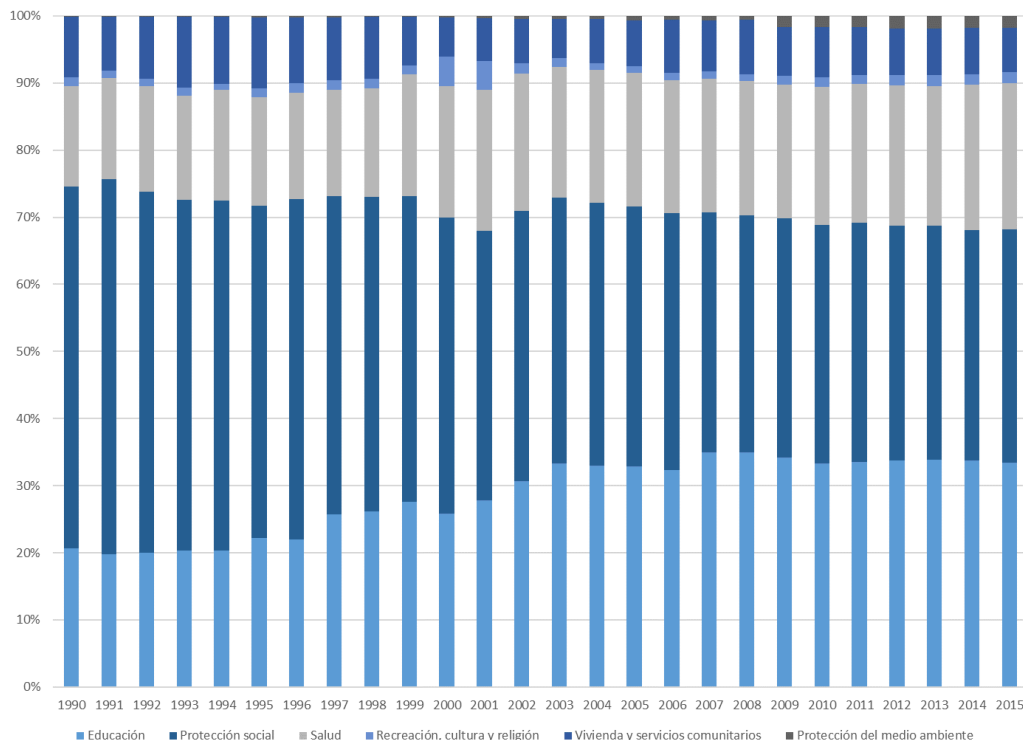
³ La pérdida de importancia del gasto en defensa se observó a lo largo de todo el período. Representaba cerca del 8,2% del promedio regional de gasto público a principios de los años noventa (seguramente eran más significativos en los años setenta) y se redujo a valores cercanos a 3,4% del total durante los últimos años. Esa caída fue parcialmente compensada por el crecimiento de los gastos en seguridad.

El gráfico también ilustra el significativo cambio en la magnitud y dirección de las políticas públicas durante el nuevo siglo. De manera especial, bajo condiciones macroeconómicas muy diferentes y una percepción muy distinta de la orientación deseada para la intervención pública, el nivel de inversión social mostró un crecimiento paulatino desde 2004 y un salto significativo en el año 2009, posicionándolo en un máximo histórico por encima del 12% del PIB (impulsado en este caso principalmente por el sector educativo y en menor medida por salud y protección social). En 2015 (último año con datos consolidados disponibles), el gasto público social en los países de la región alcanzó como promedio simple un 13% del PIB. Como se mencionó, se llega a este nivel luego de cuatro años de crecimiento constante del sector de servicios sociales en relación con el PIB.

Desde la fuerte recuperación del gasto social en el año 2002 (cuando volvió a presentar una participación en las erogaciones totales similar a la de 1996) su evolución acompañó el derrotero de las erogaciones públicas totales, acentuando su carácter procíclico. En 2015 el gasto social representó el equivalente al 53,9% del gasto público total para el promedio de los países analizados, manteniendo la relación de los años anteriores relativamente constante. Si bien se puede observar un importante crecimiento del gasto social durante los primeros quince años del presente siglo, al coincidir con una profundización de la presencia estatal en otras áreas, su participación en el gasto público total nunca pudo recuperar los niveles de mediados de los años noventa. Previo a este proceso, durante la primera mitad de la década de los años noventa, la relación gasto social sobre gasto total se había incrementado hasta alcanzar el máximo histórico de 61,6% en 1994. Luego se redujo hasta 2001, año con peor proporción de gasto público volcado al sector social (48,9%).

A partir de los datos incluidos en el Gráfico 5 puede observarse que el gasto en Protección Social, Educación y Salud abarca cerca del 90% del gasto social en 2015 para el promedio de las economías latinoamericanas. Durante los primeros años de este siglo, el gasto educativo se incrementó en mayor magnitud como contracara de la reducción relativa experimentada por la protección social.

Gráfico 5
Gasto público según finalidad y función. Servicios sociales
Promedio simple países de América Latina y el Caribe. 1990-2015
 Composición porcentual



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2.4. Las políticas de gasto social

El **gasto educativo** correspondiente a los niveles de enseñanza básica, media y superior aumentó de manera generalizada durante el último cuarto de siglo. El promedio regional de erogaciones correspondientes a esta función medido en términos del PIB se incrementó aproximadamente un 125% entre 1990 y 2015, pasando de representar 1,9% de ese agregado a comienzos de la década de los años noventa a 4,35% en el promedio correspondiente a 2015 que completa el período bajo análisis⁴. Como fuera señalado más arriba, debe notarse que durante el período bajo análisis se produjeron incrementos significativos en el producto real de los países, por lo que el crecimiento del gasto en moneda constante resultó aún mayor

⁴ El aumento se dio en un 41% durante los años 90 (alcanzando 2,73% del PIB en el año 2000), 50% de incremento adicional en la primera década del siglo XXI (llegando a 4,11% del PIB en 2010) y sólo un 6% de mejora durante el último lustro analizado.

demostrando una creciente priorización del sector educativo en las economías y sociedades latinoamericanas.

Así presentado, pareciera que no existe diferencia entre lo sucedido durante las etapas mencionadas, no obstante, debe tenerse en cuenta que la orientación principal que siguieron muchos países durante el período de búsqueda de mayor eficiencia en los años noventa se centró sobre la descentralización del gasto. En efecto, muchas veces estos procesos de descentralización han ocurrido sobre territorios con marcadas desigualdades, de manera que las brechas de desarrollo hacia el interior de cada país pueden haber derivado en un agravamiento de las diferencias internas al ser muy variadas las posibilidades financieras y de gestión de cada región al interior de los países. Dadas las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan la situación latinoamericana y las diferencias en materia de capacidades de gestión y recursos humanos que dispone cada gobierno, resulta imposible pensar que se mejore la equidad mediante procesos de descentralización donde cada territorio debe atender a su población con sus propios recursos. En consecuencia, el papel que desempeñan las transferencias financieras intergubernamentales y su grado de consistencia con las políticas sectoriales son de una importancia creciente en un contexto de descentralización de políticas públicas.

Esos desafíos no son exclusivos del sector educativo, pero en este caso se manifiestan con mayor énfasis considerando especialmente el rol de la educación como palanca para el desarrollo. En países conformados por territorios muy desiguales como los latinoamericanos, la búsqueda de la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel desempeñado por los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común (Cetrángolo y Goldschmit, 2011). Si los gobiernos centrales no logran cumplir con estos propósitos, las regiones más pobres se ven particularmente perjudicadas ya que son las que presentan una base imponible más reducida para financiar las prioridades de gasto público local, dentro de las cuales se encuentra crecientemente la función educativa (Cetrángolo, O., Goldschmit, A. y Jiménez, J. P., 2009).

Como contrapartida del incremento del gasto público educativo, la región pudo mostrar mejoras en la cobertura de la educación secundaria y ciertos avances en materia de calidad. En relación con la cobertura, habida cuenta de los niveles relativamente elevados ya alcanzados en el nivel primario de educación en América Latina a lo largo del siglo pasado, durante las últimas décadas se observa, en términos generales, un lento crecimiento de la escolarización en ese nivel, que fluctúa alrededor del 92% de la población correspondiente por edad. En cambio, el nivel de educación secundaria da muestras de un sostenido crecimiento de la cobertura durante las últimas décadas. No obstante, el nivel de cobertura promedio de 75,7% en 2013 sugiere importantes desafíos de ampliación de la educación secundaria hacia adelante. Debe mencionarse que la cobertura de educación primaria correspondiente a las mujeres se incrementó por encima de la de los niños varones durante la última década, alcanzando a nivelar el indicador y superando la histórica situación desfavorable. En el caso de la escuela secundaria la inequidad de género opera en el sentido inverso, quedando los adolescentes

varones relegados en la cobertura escolar, sensiblemente por debajo de la situación de las mujeres⁵.

Para considerar lo sucedido con el **gasto público en salud** debe tenerse en cuenta que, atendiendo a su organización institucional y financiamiento, en América Latina han predominado los sistemas híbridos que, por lo general, han tenido grandes dificultades para alcanzar la cobertura universal de servicios de salud de calidad. La provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión, en que coexisten un subsector público (mayormente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y el subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directos de bolsillo). La forma en que estos tres subsectores se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud y determina el uso eficiente de los recursos y el logro de niveles aceptables de equidad. En este sentido, tratar de comprender la dirección de las políticas sectoriales mirando exclusivamente lo sucedido con el gasto público resulta muy insuficiente.

La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o al consumo de medicamentos es muestra de debilidad de las políticas públicas y ha sido ampliamente reconocida como una fuente importante de inequidad. En este sentido, es común definir el grado de inequidad de los países en materia de salud según la participación del gasto de bolsillo en el gasto total (OPS, 2002; OMS, 2010). En promedio, el 43% del gasto total en salud de la región corresponde a gasto privado, con guarismos por encima del 60% en Guatemala. De este porcentaje, cerca de las tres cuartas partes corresponde a gasto directo de los hogares (78,1%) y 17,9% se destina al financiamiento de planes prepagos de salud (OMS, 2010). Bajo este criterio los sistemas de salud de la región aparecen como altamente inequitativos.

Además de la fragmentación entre subsectores, en muchos países también se observa un importante grado de fragmentación hacia el interior de cada subsector (público, seguridad social y privado). La descentralización en la provisión pública impulsada fuertemente durante los años noventa (aunque no de manera exclusiva), ha multiplicado los niveles de cobertura al interior de cada país. Sabiendo que la estructura de financiamiento del sistema de salud no es neutra desde la perspectiva de la equidad, la existencia de una doble institucionalidad asociada a la provisión pública y la seguridad social ha tenido efectos negativos sobre el financiamiento y la prestación de los servicios. Además de promover la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos, se generan sistemas de salud diferenciados entre estratos sociales. A su vez, las dificultades para regular al subsector privado de salud, que en el caso de la región representa una proporción significativa del gasto total, ha sido un factor que agrava el uso poco eficiente de los recursos que la sociedad destina al sector salud.⁶

⁵ Para más detalles sobre la evolución del sector educativo véase Cetrángolo y Curcio, 2017.

⁶ Mientras más importante sea el subsistema público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. Por el contrario, el mayor peso del financiamiento de bolsillo estará acompañado de una menor redistribución y mayor inequidad. El

A lo largo de las últimas décadas, los países de la región han seguido diferentes caminos en relación con la integración de los segmentos. En primer lugar, el caso de Costa Rica es un antecedente de integración previo al período aquí analizado; en segundo término, Brasil, a partir de la reforma constitucional de 1988 intentó la integración en plena emergencia con la desaparición de los seguros contributivos obligatorios; en tercer lugar, muchas reformas de los noventa buscaron una mayor eficiencia (más allá de la descentralización de la provisión pública) mediante la búsqueda de mayor focalización del gasto público y la introducción del sector privado en el área de la seguridad social, siguiendo el ejemplo previo de Chile; finalmente, durante el nuevo siglo ha predominado el debate y políticas alrededor de la búsqueda de cobertura universal (Titelman y otros, 2014).

Tal vez la dinámica del *gasto en previsión social* sea la de mayor incidencia sobre el volumen total de erogaciones públicas, de manera especial en los países de América del Sur. El mismo refleja, por un lado, las consecuencias de la propia maduración que ha afectado a los sistemas de pensiones de la región. Por otro lado, esa evolución también es el resultado de las reformas que, durante las últimas tres décadas han afectado la organización y financiamiento de la protección social en materia de ingresos para las personas adultas.

Son muchos los países que durante los años noventa encararon reformas estructurales de sus sistemas de pensiones siguiendo modelos emparentados, en diferente grado, con la reforma chilena de principios de los años ochenta. En algunos casos se trató de reemplazar los tradicionales esquemas de reparto por los de capitalización individual (Chile, Bolivia), en otros se establecieron sistemas paralelos donde convivieron los dos esquemas (Colombia, Perú) y también se encuentran países que introdujeron sistemas mixtos, con combinación de beneficios privados y públicos, de reparto y capitalización (Argentina en 1994, Uruguay). Más allá de estas modificaciones estructurales, los cambios paramétricos han sido una tendencia generalizada en la región, con independencia del esquema adoptado.

Las reformas estructurales de los años noventa no produjeron los resultados prometidos por sus defensores. En primer lugar, los esquemas de capitalización no lograron mejorar los niveles de beneficios esperados dado que no redujeron la informalidad laboral, no aumentaron la cobertura ni el ahorro nacional. En segundo lugar, estos nuevos esquemas presentaron elevados costos de intermediación. Por último, pero tal vez lo más relevante para los argumentos aquí desarrollados, los costos de transición fueron muy elevados, con un impacto significativo sobre las cuentas públicas de los países que emprendieron ese camino. (Mesa Lago, 2004).

Ante la necesidad de enfrentar tanto los problemas estructurales de los sistemas de pensiones tradicionales como las deficiencias propias de los procesos de reforma, durante los últimos años se produjeron importantes modificaciones en los esquemas de protección a la población adulta mayor. Los ejemplos más claros de reformulación crítica de las reformas previas se encuentran

hecho de que el gasto privado alcance cerca de la mitad del gasto total en salud, y que el de bolsillo se aproxime a un 37%, es reflejo de las debilidades de los sistemas de salud públicos y de seguridad social en la región, para brindar una cobertura de salud efectiva.

en los cambios estructurales introducidos por Argentina durante 2008 y Bolivia en el 2010, donde se decidió revertir el proceso previo dando por terminada la experiencia de sistema de capitalización, transfiriendo los fondos acumulados al sector público.

Más allá de estos casos extremos, se está desarrollando un importante debate sobre la necesidad de mejorar el funcionamiento de los sistemas de cada país mediante modificaciones paramétricas (por ejemplo, en Uruguay) y re-reformas de otro tipo. En 2008, Chile introdujo importantes reformas institucionales al esquema pionero en la introducción de capitalización privada al recuperar una mayor participación del Estado en la regulación y organización general del esquema que incorporó elementos destinados a mejorar la cobertura de los sectores más vulnerables. (Arenas de Mesa, 2010).

Tal vez la orientación más importante que predominó en la región fue la creciente preocupación por incrementar la cobertura de ingresos en países dominados por una informalidad laboral muy importante y difícil de revertir. En esta situación, existe un porcentaje importante de la población mayor que no logra cumplir con los requisitos para acceder a prestaciones contributivas.

Por último, el componente del gasto público que ha sido objeto de mayores análisis en los años recientes ha sido el de los **programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC)**. Este ha tenido un importante impacto político y, simultáneamente presenta un modesto impacto sobre las cuentas públicas. Se trata, como se verá, de un componente que ha tenido un importante desarrollo durante el último período, caracterizado por una mayor preocupación por la equidad y los impactos distributivos del gasto público.

Promediando la segunda mitad del siglo pasado la creciente desocupación y precarización laboral dejó en evidencia las fallas del sistema contributivo de protección social para brindar cobertura a un amplio sector de la población. En respuesta a esta carencia, desde mediados de la década de los 90 comenzaron a implementarse en América Latina PTC, que se caracterizan por tener asociadas condicionalidades para su elegibilidad. De manera más reciente varios países se encuentran modificando los esquemas de condicionalidades hacia mecanismos de “corresponsabilidad” por parte de los perceptores. Estas iniciativas hoy se encuentran extendidas y abarcan a casi todos los países de la región (Cetrángolo y Goldschmit, 2012; Cecchini S. y Atuesta B., 2017).

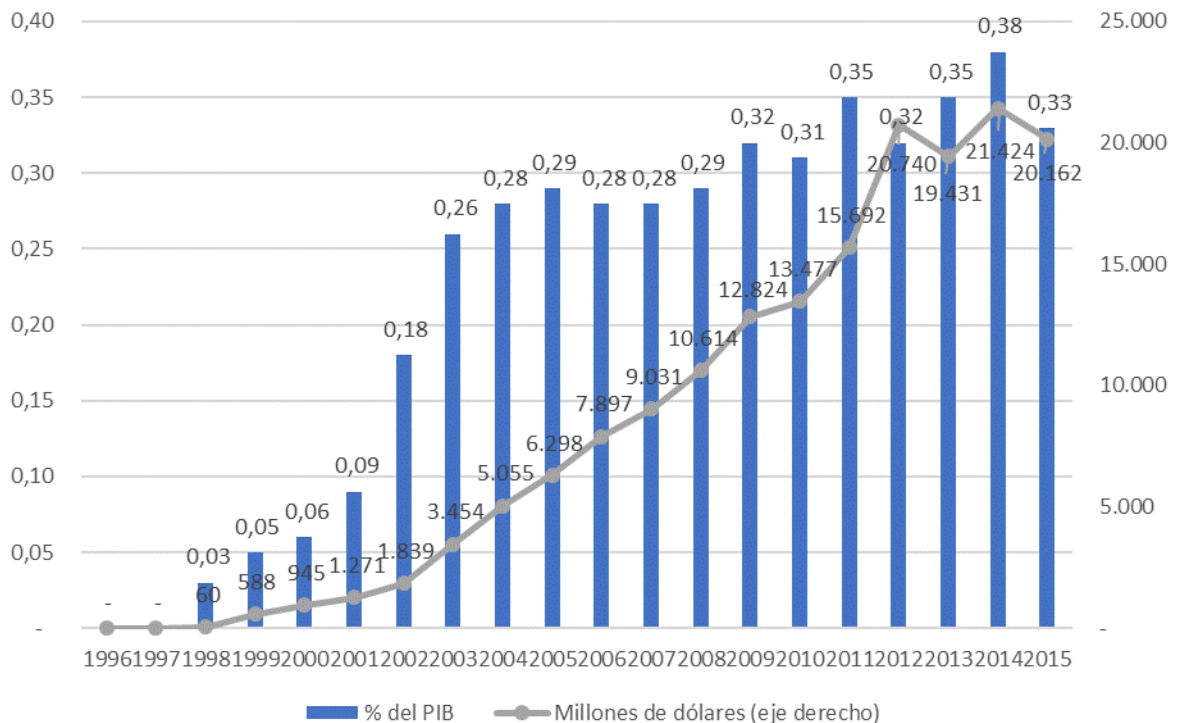
En la mayoría de los casos se trata de instrumentos centrales de las políticas de reducción de pobreza y pobreza extrema. Durante los primeros años del presente siglo, los programas constituyeron una verdadera reforma en el ámbito de los planes de lucha contra la pobreza porque no adoptaron el modelo del seguro social y su esquema contributivo y, a su vez, implicaron un alejamiento de la práctica dominante hasta entonces, consistente en la entrega de “bolsas de alimentos” (Fonseca, 2006).

De acuerdo con las mediciones realizada por Cecchini S. y Atuesta B. (2017), durante las últimas dos décadas el gasto público en PTC experimentó un incremento en la mayoría de países de América Latina y el Caribe tanto medido en dólares corrientes como en relación con el PIB. En promedio, la inversión pública en PTC pasó de representar 0,06% del PIB regional en 2000 a

0,33% en 2015. En moneda corriente, este incremento supone multiplicar por casi 16 la inversión inicial de 1.271 millones de dólares hasta alcanzar los 20.162 millones de dólares correspondientes al último año analizado (Gráfico 6).

Dentro de ese lapso el aumento más significativo se dio entre 2001 al 2004, cuando pasó de 0,09% a 0,28% del PIB. Luego se observa un período de cierta estabilidad hasta 2009 alrededor de esa proporción pegando un nuevo salto en el año 2010 que inaugura una etapa de mayor inestabilidad con fluctuaciones interanuales entre 0,31 y 0,38% del PIB regional. Los montos de inversión en PTC se incrementaron interanualmente (medidos en dólares corrientes) durante todo el período, excepto en 2012 y 2015, en ambos casos relacionados con procesos de contracción del crecimiento regional.

Gráfico 6
América Latina y el Caribe: Gasto público en Programas de Transferencias
Condicionadas, 1996-2015
 En porcentajes del PIB y en millones de dólares corrientes



Fuente: Cecchini S. y Atuesta B. (2017).

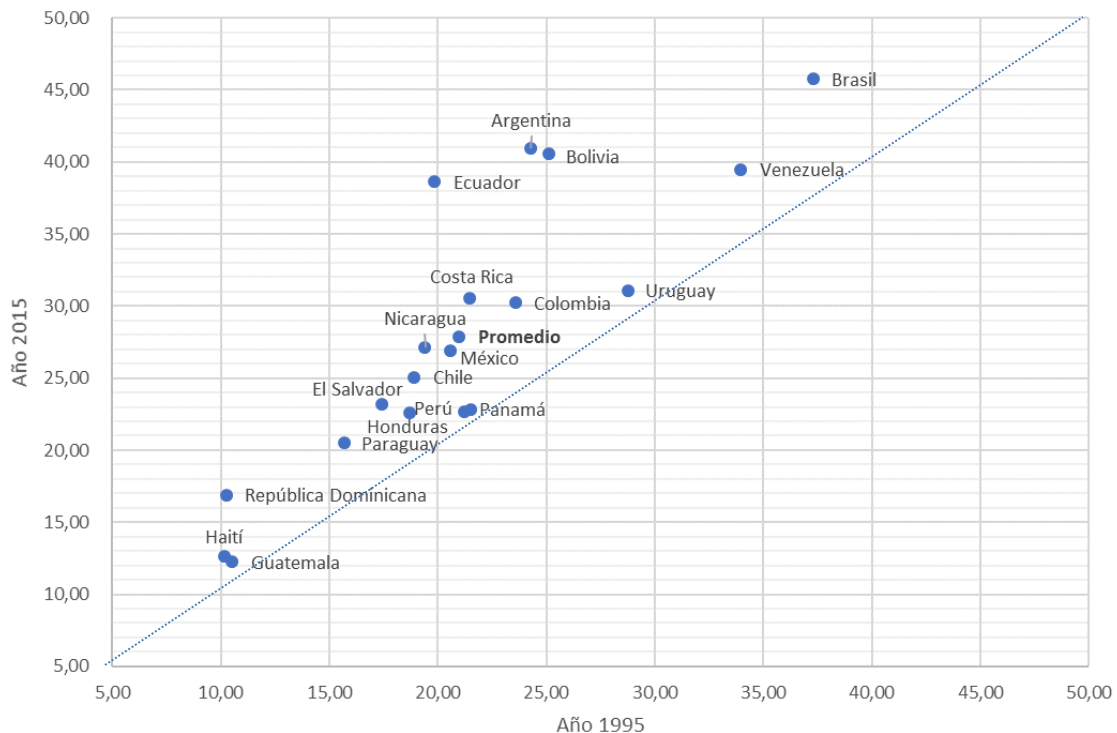
2.5. Tipología de países a partir de su nivel de gasto

De más está decir que la situación analizada en el capítulo anterior es promedio de casos que muestran una gran diversidad. El gasto público total presenta sus niveles máximos (superiores a 40% del PIB) en los dos países (Brasil y Argentina) que, adicionalmente, han logrado las mayores cargas tributarias (Gómez Sabaini y Morán, 2018). Para alcanzar el promedio mencionado en el Cuadro 1 conviven en la región economías con gran diversidad en sus niveles de gasto público,

que van desde los dos casos mencionados hasta los que tienen un gasto público menor a 20% del PIB (Haití, Guatemala y Paraguay).

Si bien no es posible tener la evolución del gasto público del mismo universo para la totalidad de los países de la región, se ha podido obtener una muy razonable aproximación para la elaboración del Gráfico 7. Allí solo se ha debido recurrir a cifras correspondiente al Gobierno Central para países que presentan un muy reducido nivel de erogaciones de gobiernos subnacionales. Se puede comprobar el incremento del gasto (que pasa de 21% a 27,5% del PIB, aproximadamente) a lo largo de dos décadas donde la totalidad de los países aumentan sus niveles. Adicionalmente, se puede resaltar la situación especial de los tres casos que muestran un mayor crecimiento: Argentina⁷, Bolivia y Ecuador.

Gráfico 7
Gasto público por países de América Latina.
Años 1995 y 2015, en % del PIB



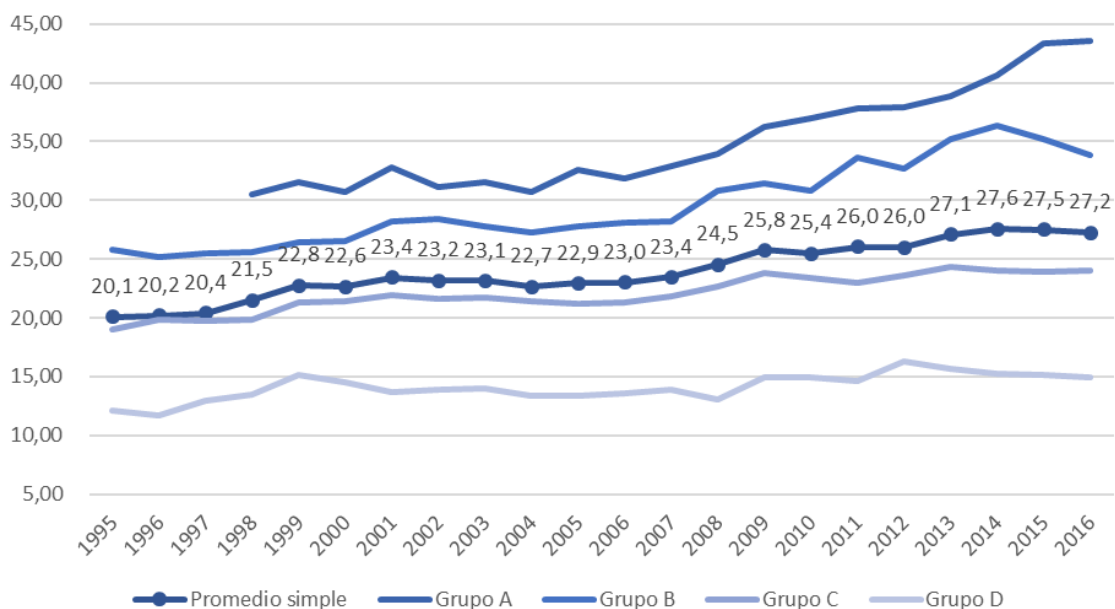
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁷ No puede dejar de señalarse el comportamiento del gasto público en Argentina, donde se observa un incremento del gasto superior al 15% del PIB entre 2005 y 2015. Se trata de un período donde la presión tributaria creció cerca de diez puntos porcentuales del PIB y, en consecuencia, se alcanzó un nivel de desequilibrio fiscal de una magnitud excepcional (entre 6 y 7% del PIB) (Cetrángolo, Gómez Sabaini y Morán, 2015).

Entonces, y como resulta obvio, la evolución regional del nivel de erogaciones desde fines de los años noventa es un promedio de situaciones muy diferentes. Se puede distinguir, en el Gráfico 8, la evolución del gasto público de cuatro grupos de países, clasificados por su nivel de erogaciones presente. Ellos son:

- Grupo A: Países con un nivel de gasto público superior al 40% del PIB (Argentina y Brasil). Estos siguen una trayectoria marcadamente más dinámica, presentando, en especial durante los últimos diez años, crecimientos mucho más significativos que el promedio⁸;
- Grupo B: Países con un nivel de gasto público entre 30% y 40% del PIB (Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay y Venezuela), que crecieron a tasas similares que el grupo A hasta que, en los últimos años mostraron caídas;
- Grupo C: Países con un nivel de gasto público entre 20% y 30% del PIB (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y R. Dominicana) que tienen una trayectoria muy similar al promedio regional;
- Grupo D: Países con un nivel de gasto público menor al 20% del PIB (Guatemala, Haití y Paraguay) y menores tasas de crecimiento.

Gráfico 8
Evolución del gasto público total entre 1998 y 2016, en % del PIB.
Países agrupados por su nivel en el año 2016



⁸ Si bien Bolivia en 2015 alcanzó un nivel de gasto total equivalente a 40,6% del PIB se trató de una situación excepcional de los años 2014 y 2015. El gasto público total para 2016 de este país vuelve a ubicarse en un nivel similar al promedio de la última década (34%). Como consecuencia se decidió ubicarlo en el Grupo B.

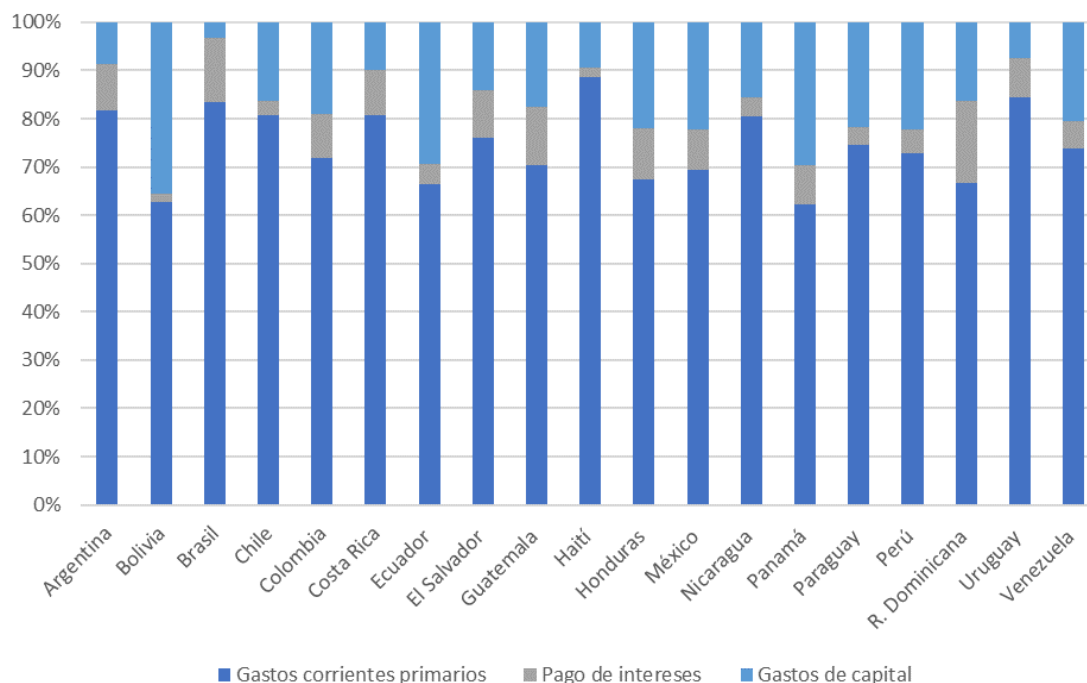
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Más allá de la tipología presentada, resulta de interés analizar algunas situaciones particulares de cada país. A continuación se presentan las diferencias de estructura que exhiben las situaciones de cada país y luego se indaga sobre los gastos correspondientes a diferentes políticas públicas en sectores seleccionados que revisten especial atención.

Como resultado de diferentes caminos seguidos por los países de América Latina, una primera aproximación de la estructura económica del gasto público resultante en cada caso permite distinguir, por un lado, aquellos países cuyo nivel de gasto de capital supera la quinta parte de sus erogaciones. De esta manera, dentro de este grupo se encuentran algunos de los países que han contado con ingresos provenientes de recursos naturales (Bolivia, Ecuador, México y Paraguay).

En segundo lugar, hay algunos casos donde los intereses de la deuda representan más del 10% del total. Se trata de Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana. Por su parte, en el resto de países el gasto primario corriente representa más del 80% del total, a excepción de Honduras. Este caso es especial, ya que presenta más de un 20% de gasto de capital, más de 10% de pago de intereses y, en consecuencia, su gasto primario corriente apenas representa 67,5% del total (Gráfico 9).

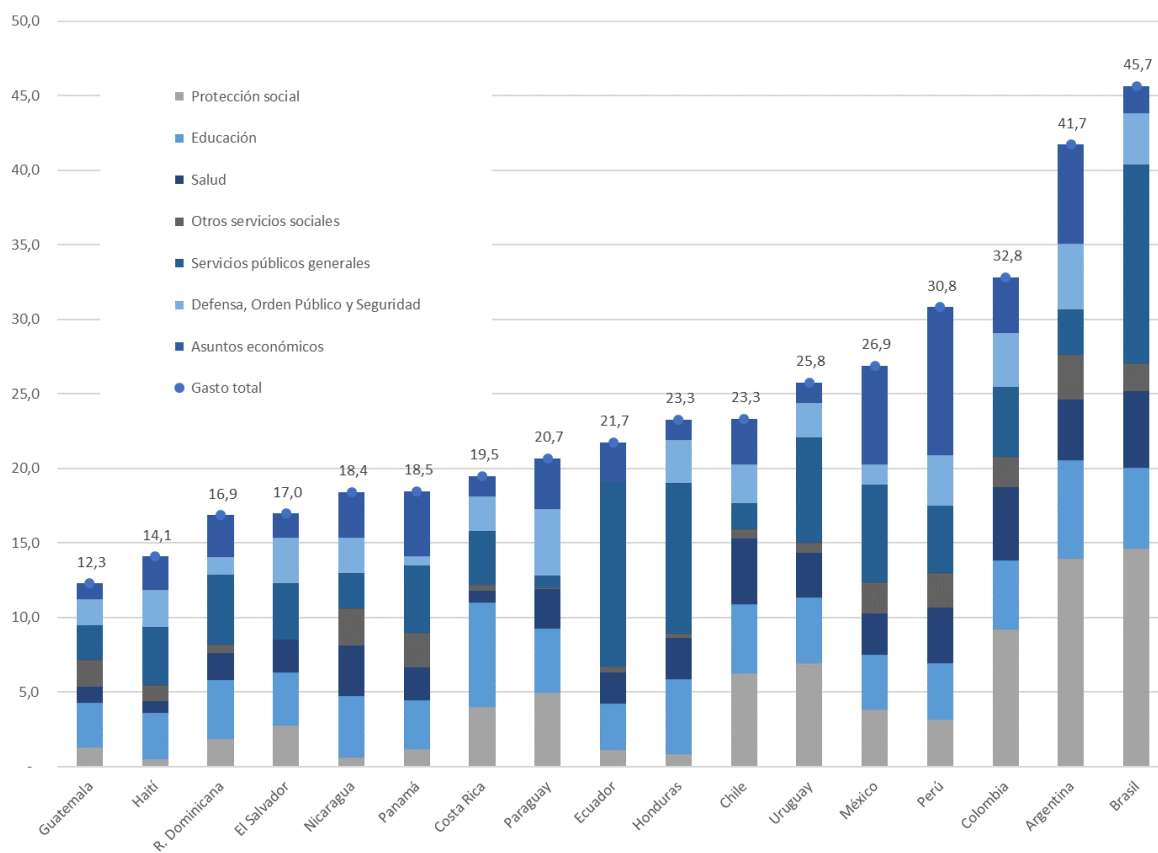
Gráfico 9
Gasto público según su clasificación económica
Países seleccionados de América Latina (2016 o último disponible)
Composición porcentual



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el Gráfico 10, por su parte, se pueden apreciar los niveles y la composición de la estructura de las erogaciones públicas de los países desde una perspectiva funcional. Allí se observa que los mayores niveles de gasto están asociados a presencias más amplias de gasto en protección social. Como se profundizará en la siguiente sección, los países con más elevado gasto público suelen ser los que han desarrollado estados benefactores de alcances más extendidos. No obstante, debe llamar la atención la importancia que en algunos países muestra el grupo definido como de “Servicios públicos generales”. Probablemente, algunas de las diferencias más marcadas pueden obedecer a distintas formas de aplicar la clasificación funcional en los países.

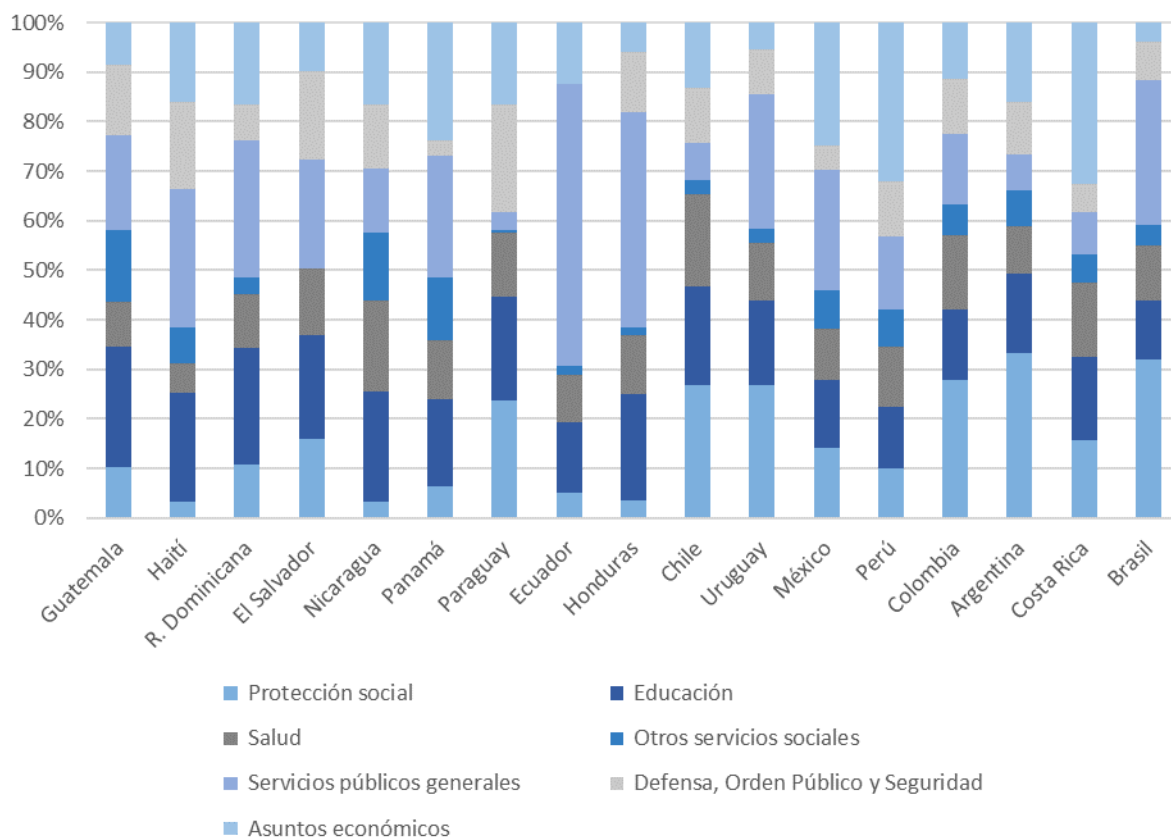
Gráfico 10
Gasto público según su clasificación funcional
Países seleccionados de América Latina (2015) – Datos expresados en % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Con el objeto de complementar esta información y mejorar la apreciación de cada caso, el Gráfico 11 reproduce los datos presentándolos como estructura porcentual del gasto público de cada país. Es muy claro el predominio del gasto social, aunque con diverso peso de las diferentes funciones. En el promedio de la región (media simple) las erogaciones correspondientes a servicios sociales representan el 57% del gasto total, con niveles superiores a 63% en Chile, Colombia y Argentina. En el caso de Chile y en menor medida Colombia, ello es así a pesar de tener buena parte del gasto en pensiones como gasto privado. En el otro extremo, en Honduras, Ecuador y República Dominicana el gasto social cuenta por menos del 40% del gasto total.

Gráfico 11
Gasto público según su clasificación funcional
Países seleccionados de América Latina (2015) – Composición porcentual



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La información cuantitativa hasta aquí presentada sirve solo como un primer abordaje sobre el peso de las políticas públicas en los diferentes países. Una mejor (y necesaria) apreciación de la evolución del gasto en cada uno de los países y la diversidad de sus estructuras requiere tener información sobre las modificaciones más significativas que han sido introducidas en los países durante este período, tan rico en reformas de variado tipo.

3. Principales desafíos del gasto público en América Latina

Habiendo presentado los rasgos centrales y generales de la evolución y situación actual del gasto público en América Latina, en la presente sección serán introducidos los principales desafíos futuros en cada caso. Para ello, se analizarán las circunstancias y comportamiento de los principales sectores de intervención, haciendo referencia a las políticas que han afectado su peso relativo en cada país. De manera particular, atendiendo a su especial significación en la comprensión de la dinámica del gasto público en los países, serán analizadas las políticas de protección social para la población adulta mayor, de salud, educativa, las transferencias a sectores más vulnerables y la inversión pública.

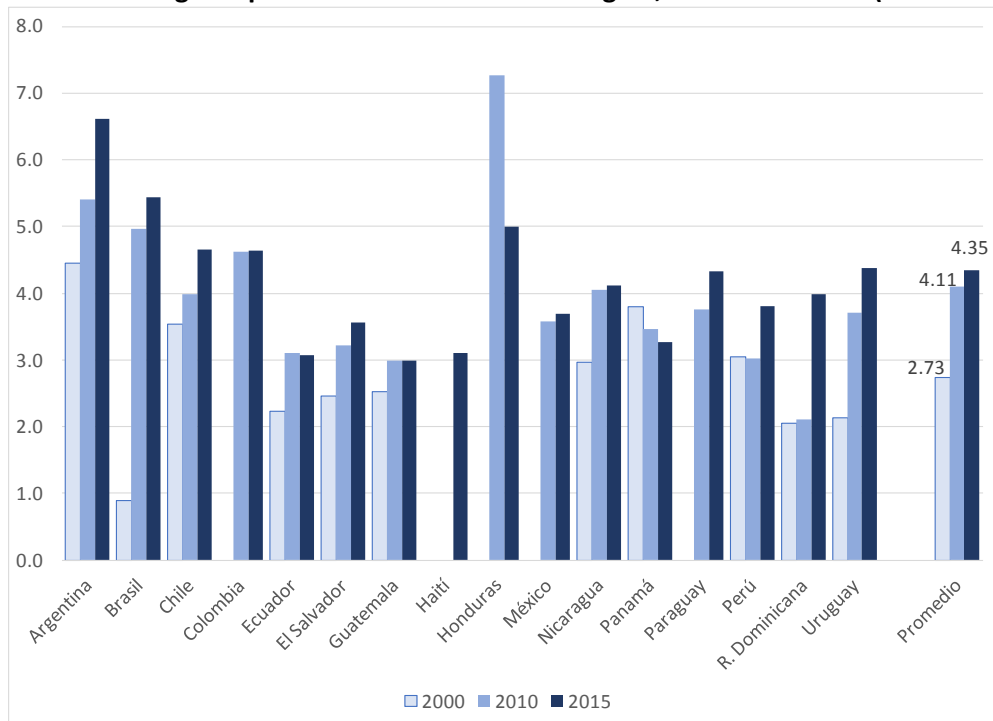
3.1. Consolidar la inclusión educativa con mejoras en su calidad

Existen algunos patrones comunes a la mayor parte de reformas que ayudan a comprender los alcances del crecimiento en el gasto público en educación. Esas tienen que ver con la extensión de años de obligatoriedad hacia la educación secundaria y preescolar y el aseguramiento de horas mínimas de dictado de clases, además de la extensión de la jornada y la ampliación de contenidos como mecanismos de expansión de la cobertura horizontal y vertical. Usualmente, ello ha venido acompañado de ampliaciones en los presupuestos educativos que, en general, tuvieron como destino prioritario el pago de salarios y un dispar avance de ampliación de infraestructura en el marco de crecientes procesos de descentralización también disímiles. En este sentido, cobran especial importancia algunas negociaciones, en particular las relativas a las relaciones entre diferentes niveles de gobierno y entre estos y los gremios docentes. El debate actual sobre los alcances y contenidos del derecho a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo muestra que los avances han sido muy desparejos a lo largo de la región, lo que también se comprueba en relación con los indicadores de repitencia y abandono. De manera complementaria deben mencionarse los problemas de sobreedad, con sus efectos negativos sobre la trayectoria escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje. El resultante de estas variables combinadas supone niveles actuales de calidad y rendimiento muy dispares y heterogéneos.

Según se observa en el Gráfico 12, la gran mayoría de los países de la región incrementó de manera sostenida el gasto educativo en relación con el PIB durante los últimos 15 años. Honduras y Panamá constituyen claras excepciones a este proceso con reducciones significativas, mientras que Ecuador, Guatemala y Colombia presentan una situación de estabilidad en el indicador. Dentro del período se observa una desaceleración del incremento promedio regional del gasto durante los últimos cinco años (comprendidos entre 2010 y 2015) pese a que Argentina, Chile, Paraguay, Perú y República Dominicana sostienen su crecimiento a un ritmo mayor al anterior (Cetrángolo y Curcio, 2017).

Gráfico 12

Evolución del gasto público en educación en la región, 2000-2010-2015 (% del PIB)



Fuente: Cetrángolo y Curcio (2017), elaborado en base a datos extraídos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Si se analiza la calidad de la educación a través de los operativos SERCE y TERCE⁹ desarrollados por UNESCO se encuentra que entre 2008 y 2013 la gran mayoría de los países mejoraron el rendimiento educativo, medido en términos de los resultados de las pruebas bajo análisis, excepto los casos de Costa Rica (estable en el nivel primario y levemente decreciente en el secundario), y Paraguay y Uruguay que redujeron los valores obtenidos en las pruebas en el nivel secundario entre ambos operativos de evaluación. No obstante, debe señalarse que en los casos de Costa Rica y Uruguay se trata de sistemas cuyos resultados se encuentran ubicados muy por sobre el promedio regional. Por otra parte, se observa que los valores obtenidos en el nivel secundario son sensiblemente menores que los de la educación primaria para todo los países y la variabilidad es muy amplia entre los diferentes casos (Cuadro 2).

⁹ Se trata de la Segunda y Tercera edición de los estudios de medición y evaluación de la calidad de los sistemas educativos de América Latina elaborados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), creado en 1994 como una red de unidades de medición y evaluación de la calidad de los sistemas educativos de los países de América Latina. SERCE se llevó a cabo en 2006 y las áreas estudiadas fueron matemática y lectura en tercer y sexto grado, y ciencias naturales en sexto grado. TERCE, por su parte, fue elaborada en 2013 y comprendió la evaluación de las mismas áreas y grados que SERCE.

Cuadro 2

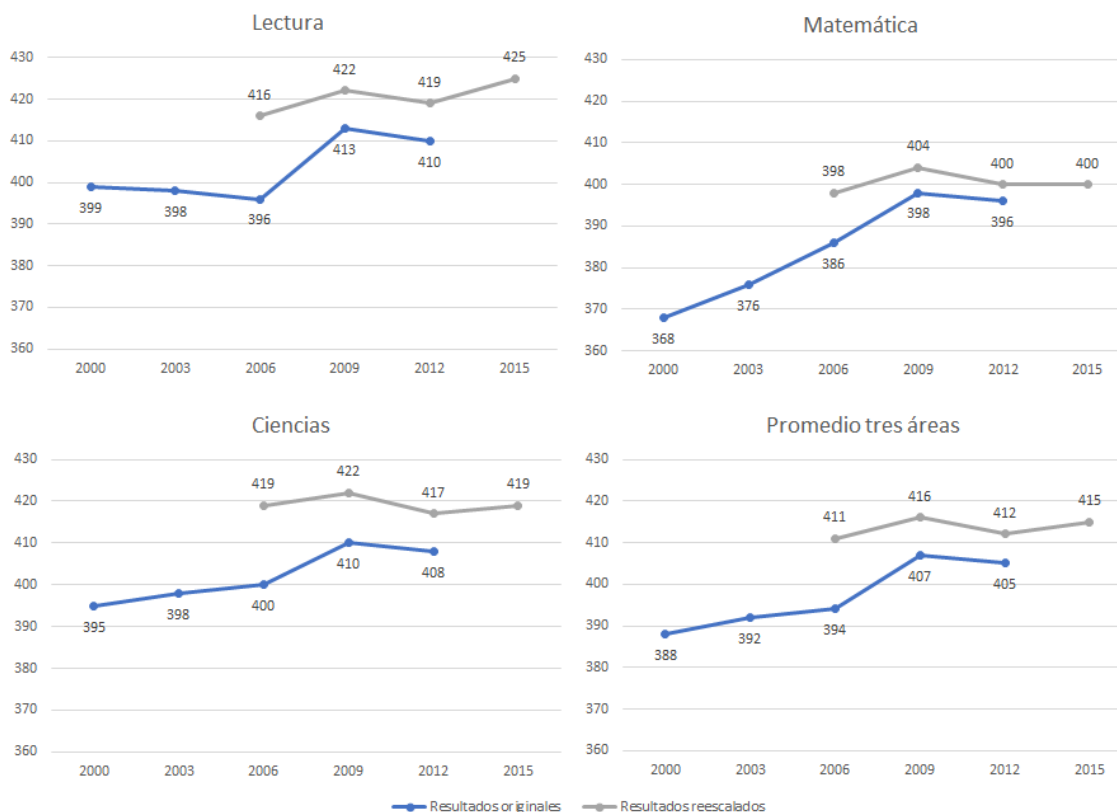
**Indicador sintético de Calidad Educativa por país en los operativos SERCE y TERCE
(Promedio simple de las puntuaciones obtenidas en Matemática, Lengua y Ciencias)**

País	Primaria		Secundaria	
	SERCE	TERCE	SERCE	TERCE
Argentina	507,70	522,87	502,73	513,37
Brasil	504,30	529,44	509,87	521,78
Chile	545,75	576,86	531,69	568,76
Colombia	479,97	518,99	503,99	522,25
Costa Rica	550,51	550,18	556,26	540,35
Ecuador	462,74	516,30	453,47	501,91
Guatemala	452,03	497,78	453,64	488,51
México	531,27	534,33	535,77	547,27
Nicaragua	471,29	481,36	465,43	470,64
Panamá	465,13	492,04	465,39	473,07
Paraguay	477,35	484,39	464,27	459,82
Perú	473,96	527,07	477,06	511,12
R. Dominicana	395,55	451,03	421,14	445,51
Uruguay	530,59	537,36	551,23	538,41
Promedio países	490,94	515,72	488,78	502,09

Fuente: Cetrángolo y Curcio (2017), elaborado en base a datos extraídos de UNESCO (2015).

A su vez, las pruebas PISA desarrolladas por la OECD también permiten medir la calidad educativa a través de los resultados en lectura, matemática y ciencias de los alumnos de 15 años (Gráfico 13). A partir de lo señalado por Rivas A. y Scasso M. (2017) es posible analizar los cambios en la calidad educativa de los 7 países de América Latina que participan regularmente en PISA entre 2000 y 2015 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay). El estudio mencionado reescaló los resultados de manera de hacerlos comparables a lo largo del tiempo y a partir de ese ejercicio encontró que algunos países lograron una importante mejora en todas las evaluaciones nacionales e internacionales durante el período analizado. Perú es un claro ejemplo de mejora desde un punto de partida muy bajo. Chile parece haber mejorado durante los años 2000 pero su ciclo está estancado en las pruebas de los años recientes. Brasil, México y Argentina mejoraron levemente en la primaria, pero no en la secundaria. Colombia y Uruguay están estables desde que aparecieron las mediciones (Rivas A. y Scasso M., 2017).

Gráfico 13
Puntaje promedio en PISA, por área. Resultados originales y reescalados (*)
Promedio de 7 países seleccionados de América Latina. 2000-2015



(*) Los resultados reescalados se presentan de manera de favorecer la comparabilidad luego del cambio metodológico incluido por OCDE – PISA en 2009.

Fuente: Rivas A. y Scasso M. (2017).

Por lo visto, tal vez los desafíos más complejos e imprescindibles de las políticas públicas se encuentran en el gasto en educación. Hoy los sistemas escolares son poco inclusivos socioeconómicamente, presentan importantes deficiencias en materia de calidad y rendimiento, y no logran consolidarse como palanca del crecimiento y la igualdad. Es necesario combatir la segmentación del aprendizaje por nivel socioeconómico, territorio, género y etnia; sólo la educación podrá dar las bases que sustentan la tan deseada movilidad social y laboral que reducirá las brechas existentes. Las mejoras en la educación también son esenciales para permitir la incorporación del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de productividad que requieren las economías de la región. Ciertamente, existen aspectos específicos del gasto educativo que son reconocidos como imprescindibles para la reversión de los problemas: la disponibilidad de materiales, la incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de aprendizaje, la adecuación de la infraestructura escolar, la capacitación y buenas prácticas de los docentes, así como su asistencia y puntualidad son factores reconocidos por su incidencia positiva sobre el aprendizaje.

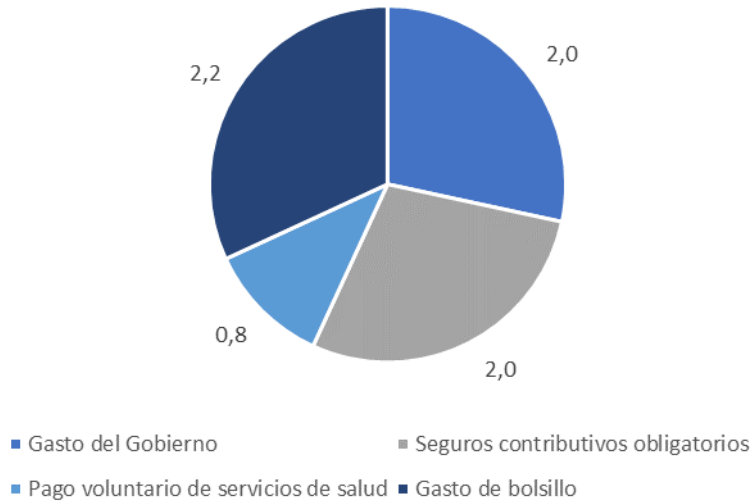
No obstante, esos factores parecen insuficientes para revertir las debilidades presentes de los sistemas educativos. Sabiendo que las condiciones del entorno socio económico y cultural determinan en buena parte el aprendizaje, se debe reconocer la existencia de un círculo vicioso de reproducción intergeneracional de situaciones de vulnerabilidad que debe ser interrumpido. Si bien estos factores son comunes a la totalidad del gasto social, en la educación están depositadas las posibilidades más claras de su reversión.

Por último, y no exclusivamente en relación con la provisión de educación, sino también vinculado con la de salud y otros servicios públicos que puedan estar provistos de manera descentralizada, un desafío adicional es el relativo a las disparidades en las capacidades tanto financieras como de gestión entre los territorios. Lamentablemente no se ha encontrado una solución ideal y consensuada para lidiar con estas dificultades. No obstante, los intentos más recientes de transferencias con asignación específica a ciertos usos predeterminados es una alternativa que merece ser explorada con mayor cuidado, en especial atendiendo a las dificultades de espacio fiscal para ampliar los presupuestos públicos.

3.2. Reducir la fragmentación de los sistemas de salud y alcanzar la cobertura universal

La evolución del gasto público en salud durante las últimas décadas es el reflejo de reformas pro-mercado que luego dieron paso a una creciente preocupación en los países de América Latina para expandir la cobertura y acceso a servicios de salud de calidad. En la mayoría de los países, ello ha derivado en definiciones con diverso grado de formalidad acerca de la necesidad de asegurar el acceso universal a servicios de salud de su población. No obstante, son escasas las referencias claras y explícitas acerca del nivel de cobertura garantizado. Hoy, la región presenta un gasto promedio en salud de 7% del PIB, estando a cargo del sector público 2% del PIB y otro tanto por parte de los seguros compulsivos. En consecuencia, como se muestra en el Gráfico 14, el dato más significativo es que el gasto privado en seguros voluntarios y de bolsillo es cercano a 43% del total de gasto en salud.

Gráfico 14
Estructura porcentual del gasto en salud de América Latina
(promedio simple de 20 países)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud.

La mencionada fragmentación del sector de la salud, con sus diferentes manifestaciones en los países latinoamericanos, hace mucho más complejo el análisis de la participación del Estado en el sector. En el cuadro 3 se presentan los niveles y estructura del gasto en salud. Allí se puede comprobar que en Uruguay, Argentina y Brasil el gasto total se ubica en niveles cercanos a 9% del PIB, con una elevada participación de los seguros compulsivos en los primeros dos países. No obstante, la presencia de seguros no resulta tan elevada como en Costa Rica, Chile y Colombia, donde bajo diferentes esquemas han concentrado sobre la seguridad social buena parte de sus reformas, como se comentará más adelante.

Cuadro 3
Estructura del gasto en salud por país, como porcentaje del PIB (año 2015)

País	Gasto total en salud En % del PIB	Gasto del Gobierno	Seguros contributivos obligatorios	Pago voluntario de servicios de salud	Gasto de bolsillo
Argentina	9,0	33,5	45,2	8,0	13,4
Bolivia	6,4	40,3	28,7	5,1	25,9
Brasil	8,9	43,3	0,0	28,4	28,3
Chile	8,1	2,2	58,6	7,0	32,2
Colombia	6,2	11,8	59,0	10,9	18,3
Costa Rica	8,1	9,7	66,3	2,5	21,5
R. Dominicana	6,2	27,6	20,0	8,7	43,7
Ecuador	8,5	28,9	21,1	6,3	43,7
El Salvador	6,9	37,7	28,6	5,8	27,9
Guatemala	5,7	17,8	15,9	10,5	55,8
Haití	6,9	11,8	1,9	50,0	36,3
Honduras	7,6	33,1	12,1	5,7	49,1
Jamaica	5,9	53,6	5,8	16,9	23,7
México	5,9	23,8	28,4	6,5	41,4
Nicaragua	7,8	36,3	24,0	3,8	36,0
Panamá	7,0	37,8	24,6	7,1	30,5
Paraguay	7,8	34,3	19,3	9,9	36,5
Perú	5,3	32,6	29,1	7,4	30,9
Uruguay	9,2	27,7	42,2	13,9	16,2
Venezuela	3,2	20,3	27,4	6,5	45,8
Promedio simple	7,0	28,4	28,5	11,2	31,9

Fuente: OMS, excepto Argentina, para el que se utilizó información reciente de los subsectores público y seguridad social reelaborada por fuentes oficiales luego de la reformulación de sus cuentas nacionales.

Por definición, los esquemas más solidarios son aquellos en donde la totalidad de la población se halla incorporada a un sistema único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas, lo que a su vez debería verse reflejado en menores niveles de gasto de bolsillo. En la región ello se cumple en los países del Caribe de tradición sajona, Cuba, y los que resultan de las reformas realizadas en Brasil (CEPAL, 2006). No obstante, en este país el gasto privado participa con una gran proporción del gasto total (3,7% del PIB), en tanto que el gasto público se ubica en 3,6% (PAHO, 2011).

El resto de la región, al conservar, de manera parcial, el financiamiento mediante cargas sobre la nómina salarial ha mantenido sistemas fragmentados. En algunos casos, se ha tratado de integrar los sistemas contributivos financiados a través de esas cargas con los esquemas

públicos con financiamiento tributario; en otros, en cambio, se mantiene una significativa segmentación de ambas formas de financiamiento.¹⁰

Teniendo en cuenta la cobertura efectiva en materia de salud resulta insuficiente y desigualmente distribuida, con escasa capacidad para combatir las desigualdades que caracterizan a los países de esta región. Aquí se entiende que el objetivo de lograr cobertura universal en salud es mucho más ambicioso que el enunciado de acceso a “algo” de cobertura para cada ciudadano, sino que todos los habitantes de un país tengan derecho a una cobertura homogénea y suficiente (tanto en cantidad como calidad) que, necesariamente, estará en relación con el financiamiento. La cobertura universal implica equidad de acceso y protección financiera. Desde el punto de vista de las políticas públicas, la cobertura mediante recursos de cobro compulsivo (rentas generales y cotizaciones sobre los salarios) no debiere discriminar por ingresos, lo que suele suceder en esquemas fragmentados donde los trabajadores formales (y en algunos países sus familias) acceden a niveles de cobertura superiores al resto de la población (Titelman, Acosta y Cetrángolo, 2014)

Adicionalmente, aun cuando el objeto de estas páginas sea el gasto público, la imagen resultaría muy incompleta si no se incorporara la importancia de la articulación de los servicios sociales con el sector privado a través de los diferentes agentes que lo conforman. Ello incluye aspectos relacionados con la provisión y el financiamiento entre otras formas colaborativas en la relación público - privada. En cada país la presencia del sector privado incide en la modelación de la oferta y financiamiento de la salud (pero también de otros sectores sociales) y condiciona la implementación de las reformas necesarias, imponiendo nuevos desafíos. Menospreciar la regulación adecuada de la presencia privada en los diferentes sectores, en especial salud y educación, implicaría una grave falencia para el logro de sus objetivos.

3.3. Asegurar pisos de protección social y sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población adulta mayor

En materia de gasto en pensiones y, en general, *protección para la población adulta mayor*, durante este período la región presencié la maduración de muchos de sus sistemas tradicionales de previsión social y, sin duda, fue el área con mayor densidad de debates y reformas. Como se vió los países siguieron diversos caminos de reforma y el resultado hacia fines del siglo pasado, estaba caracterizado por una generalizada insatisfacción con los sistemas que brindaban cobertura insuficiente y, en su mayoría, eran altamente costosos y poco sostenibles.

Por su parte, los caminos seguidos por los diferentes países para lidiar con problemas de cobertura de la población adulta mayor siguen también una gran diversidad. Tal vez el rasgo más notable ha sido consistente con otras reformas en las políticas sociales destinadas a

¹⁰ Aquí debe destacarse que la fragmentación de los sistemas de salud, al incrementar los servicios de intermediación, en muchos casos, suelen dar lugar a un aumento del gasto del sector que no tiene, necesariamente, correlato con un mayor producto, es decir, que no se ve reflejado en mayores prestaciones de atención sino que corresponde a una duplicación de costos y servicios.

atender los derechos a ingresos de diferentes grupos poblacionales, en especial durante el último período, donde predominó la preocupación por la equidad. Así, han proliferado los programas no contributivos destinados a complementar la cobertura brindada por los contributivos. Al estar estos financiados por recursos tributarios los países debieron hacer frente a las tradicionales restricciones que tiene la región para incrementar su carga tributaria.

Si bien la trayectoria seguida por cada caso para resolver esta problemática es diferente y ha aumentado la heterogeneidad regional, la tendencia a la incorporación de estas instituciones ha sido muy generalizada. Rofman et al (2013) identifican esquemas establecidos como permanentes en Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, México, Panamá, Brasil, Uruguay y Chile¹¹. Estos esquemas son calificados como focalizados, aunque en varios casos se hace mención explícita a la condición de focalización para lograr la universalización de los derechos.

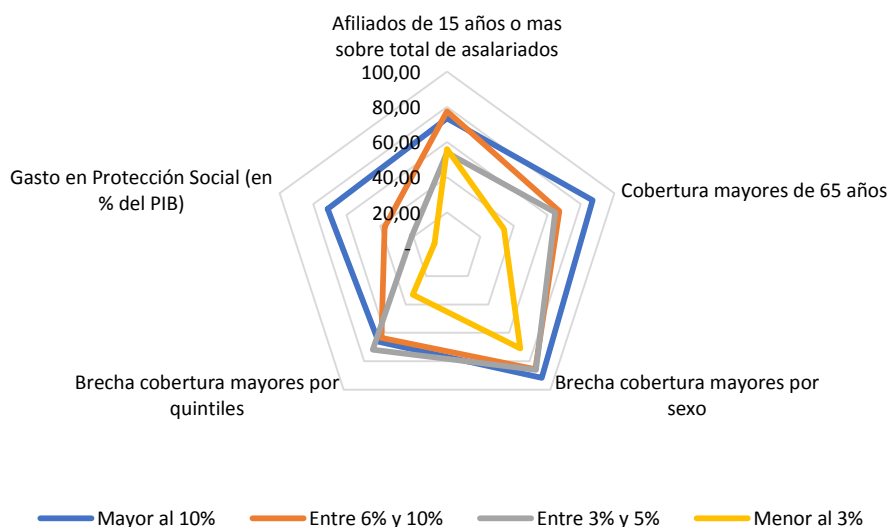
Merecen ser citados de manera especial los casos de Bolivia y Argentina. En el primero de los casos, la introducción de la “Renta Dignidad” como derecho universal resultó de la reformulación de un esquema particular donde, a partir de la privatización de la empresa petrolífera se había establecido una prestación que alcanzaba solo a la población que habitaba el país en el momento de la privatización.

En cambio, el caso argentino era una experiencia de cobertura muy amplia pero transitoria. Allí, mediante la introducción de las denominadas “moratorias previsionales” se concedieron prestaciones contributivas a todos aquellos que no habían cumplido con los requisitos contributivos, pero mediante medidas de emergencia y por tiempo determinado. Recién en 2016 se introdujo el derecho a una prestación universal para la población adulta mayor.

Como síntesis de la situación regional y sus desafíos, el Gráfico 15 presenta información de los países clasificados en cuatro grupos, de acuerdo con su nivel de gasto público en protección social de la población adulta mayor. Para cada grupo se ofrece allí información sobre cobertura de activos y pasivos, así como las brechas de cobertura entre los primeros y últimos quintiles y entre varones y mujeres en cada país.

¹¹ En este caso, como parte de la reforma del 2008 tendiente a la configuración de un sistema integrado.

Gráfico 15
Indicadores de protección para población adulta mayor de los países agrupados por nivel de
gasto en protección de la población adulta mayor



Nota: La brecha de cobertura por sexo se calculó como la cobertura de mujeres en edad de jubilarse como porcentaje de la de los hombres. La brecha de cobertura por quintiles se define como la cobertura de mayores de 65 años del primer quintil de ingresos como porcentaje de la del quinto. El gasto en Protección Social de los países fue reescalado, siendo 14,60% del PIB=100.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Panorama Social de América Latina 2017 y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En primer lugar, resulta ilustrativo de la importancia de este tipo de erogaciones el hecho de que los países con más elevado nivel de gasto en esta función (más de 10% del PIB) sean los mismos que los que forman el mencionado grupo A, de mayor gasto total: Argentina y Brasil. Allí se dan las más altas coberturas tanto de población pasiva como activa, aunque la mayor cobertura de la población mayor de 65 años denota la mayor amplitud de los esquemas prestacionales para los pasivos. En ese grupo, a su vez, se presentan las menores brechas de cobertura entre mujeres y varones.

En segundo lugar se ubican los países con un gasto en esta población que va del 6 al 10% del PIB, que incluye tres casos que fueron escenarios de importantes reformas a lo largo de las últimas décadas: Colombia, Chile y Uruguay. Este último es parte del Grupo B, de elevado gasto público, pero inferior al 40%, mientras que los otros dos corresponden al grupo C, en la clasificación antes presentada. En este grupo llaman la atención, en sentido negativo, la baja cobertura de la población mayor de Colombia; y, en el positivo, la ausencia de discriminación de las mujeres en Uruguay, así como la elevada cobertura relativa de la población del primer quintil en Chile. La menor cobertura de mayores explica el menor gasto en relación al Grupo A, aunque teniendo en cuenta la similar cobertura de los activos, es de suponer que en el mediano plazo llegarán a coincidir.

En tercer término, son varios los países cuyos niveles de gasto en protección social de la población adulta mayor se ubica entre 3 y 5 % del PIB y presentan una cobertura muy inferior

también de la población activa, aunque con similares niveles de brechas por género y nivel de ingreso. Allí se encuentran Paraguay, Bolivia, Costa Rica, México, Venezuela y Perú. Los restantes países, presentan niveles de gasto inferiores a 3% del PIB y muestran peores indicadores de cobertura y brechas de género e ingresos.

Por último, debe notarse que esta clasificación gira en torno al gasto público pensiones y otras modalidades de la protección de la población adulta. En países donde se fue expandiendo la participación privada, el tipo de reformas debe ser considerado de manera especial al interpretar los datos de cobertura. En el cuadro 4 se ofrece la información de los países que ayudará a calificar cada situación particular.

Cuadro 4
Indicadores del sistema de protección a la población adulta mayor (último año disponible alrededor de 2014-2015)

País	Afiliados de 15 años o más sobre total de asalariados	Cobertura mayores de 65 años	Cobertura hombres en edad de jubilarse	Cobertura mujeres en edad de jubilarse	Brecha cobertura de mayores por quintil	Gasto en Protección Social (en % del PIB)
Brasil	78,0	84,2	87,2	75,2	62,10	14,60
Argentina ^a	68,9	90,0	84	81,3	70,44	13,95
Colombia	62,3	26,7	30,7	20,5	1,42	9,17
Uruguay	88,4	87,4	76,3	79	86,35	6,94
Chile	81,3	87,1	86,3	74,6	102,57	6,23
Paraguay	38,8	46,2	34,2	34	60,85	4,92
Bolivia ^b	40,8	96,4	66,6	52,5	98,74	4,38
Costa Rica	74,5	66,8	73,7	60,7	71,45	4,00
México	44,0	70,6	75,6	66,4	94,33	3,82
Venezuela	72,6	60,4	53,5	47,8	21,94	3,58
Perú ^b	53,5	47,8	54,3	42,2	83,42	3,12
El Salvador ^b	50,7	16,4	17,6	10,7	5,99	2,73
R. Dominicana ^b	70,7	17,2	19,3	11,2	25,86	1,82
Guatemala ^b	37,9	19,3	22,7	15	15,49	1,26
Panamá	76,1	78,6	75	57,9	64,59	1,18
Ecuador ^b	63,0	62,8	62,4	63,1	83,66	1,12
Honduras	37,8	9,6	11,5	7,2	3,60	0,84

Notas:

^a Se considera solo la zona urbana.

^b La información corresponde a afiliación al sistema de pensiones.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Panorama Social de América Latina 2017 y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Debe considerarse que las reformas y desafíos vigentes del sistema se enmarcan en un proceso de cambio demográfico mundial que comprende a todo el mundo y donde la región no constituye una excepción. Tal como se indica en CEPAL (2016) “la caída de la fecundidad y la

mayor longevidad han llevado al progresivo envejecimiento de la población mundial. Durante la mayor parte de la historia, las sociedades eran jóvenes y los menores de 20 años constituían el mayor grupo demográfico. A medida que la población envejeció, surgieron las sociedades de adultos jóvenes, en las que el mayor grupo etario pasó a ser la población de entre 20 y 39 años. El continuo envejecimiento de la población dio origen a sociedades adultas, en las que la población de entre 40 y 59 años constituye el mayor grupo. Por último, las poblaciones se convierten en sociedades envejecidas cuando predomina la población de 60 años o más”.

En definitiva, teniendo en cuenta la magnitud del gasto en pensiones de muchos de los países de la región y, en sentido dinámico, las expectativas de maduración de los esquemas y el envejecimiento de la población, se trata de una función del Estado cuyo análisis resulta central para la comprensión de la situación actual y perspectivas fiscales de los países de la región. El desafío aquí consiste en construir y consolidar esquemas que aseguren a la totalidad de la población adulta mayor algún tipo de ingreso que sea suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas, que brinde beneficios contributivos que guarden alguna proporcionalidad con los aportes realizados a quienes se han mantenido en el trabajo formal, reforzando los incentivos para formalizar el empleo. Todo ello en un marco que, de manera simultánea, permita brindar previsibilidad y sostenibilidad en el mediano plazo.

3.4. Generalizar pisos garantizados de protección de ingresos a través de programas de transferencias monetarias

Luego de la ola privatizadora de los años noventa fue creciendo la necesidad de mejorar la cobertura de amplios sectores excluidos por pertenecer a sectores informales de la economía. También vinculado con la elevada informalidad de la economía y la necesidad de atender a la población más vulnerable (infantil de los sectores más pobres de la sociedad) se fueron desarrollando soluciones alrededor de los programas de transferencia condicionadas, que han logrado una amplia difusión, aunque distan mucho de ser una solución suficiente para esos problemas.

En ese contexto la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación adoptó la Iniciativa para un Piso de Protección Social como una de las prioridades para hacer frente a la crisis mundial. Los Pisos de Protección Social tienen como objetivo garantizar el acceso universal, como mínimo, a las garantías siguientes: i) el acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; ii) la seguridad básica del ingreso para los niños; iii) la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan trabajar (por ejemplo, las personas con discapacidad o desempleadas); y iv) la seguridad básica del ingreso para las personas mayores que fue tratada en el apartado anterior.

La innovación más significativa en materia de políticas sociales de la región ha sido la introducción casi generalizada durante el último período de programas de transferencias

monetarias condicionadas¹². El promedio regional invertido en estos programas alcanzó durante 2015 a 0,33% del PIB. Según surge del análisis realizado por Cecchini S. y Atuesta B. (2017) los recursos entre los diferentes países que conforman la región fluctúan entre la situación de Argentina (0,59% del PIB), Brasil (0,50% del PIB), República Dominicana (0,43% del PIB) y Uruguay (0,39% del PIB) entre los casos con mayor inversión en PTC como porcentaje del PIB¹³. En el otro extremo como los países de la región que presentan el menor nivel de inversión en PTC expresado en porcentaje del PIB durante ese año se encuentran Belice, Guatemala, Haití y Panamá (todos por debajo de 0,1% del PIB de sus economías).

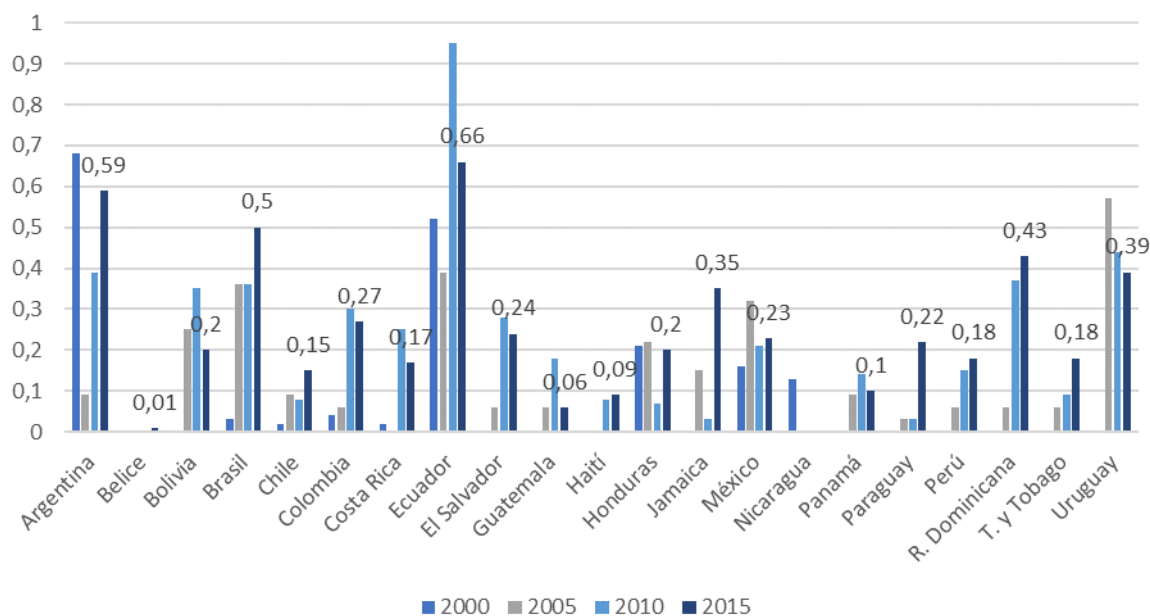
Estos resultados reflejan situaciones bastante dispares. En el caso de Belice y Haití se trata de programas muy pequeños, que debieran ser fortalecidos con el fin de cubrir efectivamente la población objetivo y disminuir los niveles de extrema pobreza y pobreza. En Guatemala, el presupuesto del programa “Mi Bono Seguro” fue reducido un 45% en términos nominales entre 2014 y 2015. En el caso de Panamá este resultado es la combinación de una leve disminución del gasto de la “Red de Oportunidades” en 2014 y 2015 y de elevadas tasas de crecimiento del PIB.

Si se analiza la tendencia del gasto en PTC entre 2000 y 2015 (Gráfico 16), debe destacarse la situación de Brasil que incrementó de manera sostenida su inversión en PTC, pasando de 0,03% del PIB en 2000 a 0,50% del PIB en 2015. Entre 2005 y 2015, Argentina y República Dominicana reportan los mayores incrementos de la inversión en PTC como porcentaje del PIB, con aumentos cercanos a 0,50 y 0,37 puntos porcentuales, respectivamente. En el mismo período, para varios países (Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México y Uruguay) se observa una caída de la inversión en PTC como porcentaje del PIB, que frecuentemente se relaciona con un aumento del PIB más sostenido que el de la inversión en PTC. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, tanto el presupuesto como el gasto del “Bono Juancito Pinto” han aumentado en términos nominales, pero su aumento ha sido inferior a la tasa de crecimiento del PIB. Asimismo, en países donde efectivamente la inversión en dólares disminuyó, esto puede no corresponder a una disminución de la inversión en moneda nacional, sino a la depreciación de la moneda nacional, tal como ocurrió en Brasil y México en 2015 (Cecchini S. y Atuesta B., 2017).

¹² Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas que se desarrollaron en los países de la región son considerados como “innovadores” por varios motivos, entre los que pueden destacarse sus mecanismos de focalización, el establecimiento de prestaciones “en efectivo” en lugar de “en especie” y las condicionalidades exigidas en muchos casos, en relación con el desarrollo de ciertas acciones por parte de los destinatarios, tales como la asistencia escolar de los niños del hogar, controles de salud y colocación de vacunas y refuerzos (Hailu y Veras Soares, 2009).

¹³ El Bono de Desarrollo Humano de Ecuador presenta una inversión en PTC equivalente al 0,66% del PIB para 2015 pero se excluye del análisis ya que esos recursos incorporan no solo la transferencia monetaria condicionada para familias con niños (que alcanzan al 0,26% del PIB) sino que también la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad.

Gráfico 16
América Latina y el Caribe: Inversión de los PTC, según países
Alrededor de 2000, 2005, 2010 y 2015 (% del PIB)



Fuente: Cecchini S. y Atuesta B. (2017).

Aunque sería deseable que no se requirieran programas que aseguren ingresos básicos a los sectores más desfavorecidos, la situación actual y las expectativas del mediano plazo (en especial referidas al mercado de trabajo) impiden imaginar que se pueda prescindir de los programas de transferencias monetarias a los hogares más vulnerables. Así, estos programas integran objetivos de asistencia o reducción de la pobreza en el corto plazo con la superación de la pobreza en el largo plazo mediante estrategias de acumulación de capital humano. Ello se sustenta en la idea de que, dado que las estrategias utilizadas por los más pobres para afrontar los shocks pueden llevar al desahorro en capital humano y a perpetuar la pobreza, una acción que atienda simultáneamente las consecuencias y causas de la pobreza puede interrumpir su reproducción intergeneracional (Villatoro, 2007).

En el futuro cercano, estos programas debieran poder ser expandidos en su cobertura tanto horizontal como vertical, con el objeto de brindar cobertura suficiente a la totalidad de la población que lo requiera. Hoy están bastante difundidos para la atención de las familias con niños y adolescentes, pero quedan grupos importantes de la población por ser alcanzados y, aún en los casos en que los programas efectivamente den cobertura, ésta suele ser muy insuficiente.

3.5. Fortalecer la inversión pública reorientándola hacia programas con mayor impacto para el desarrollo

Por último, no es posible terminar este rápido repaso de la situación actual de las principales políticas de gasto público sin mencionar que se mantiene vigente una brecha de infraestructura

considerable de manera generalizada, la cual surge a partir de los bajos niveles de inversión pública en el sector¹⁴. Un conjunto de países ha logrado garantizar a toda su población el acceso a electricidad. Este es el caso de Argentina, Chile, Puerto Rico y Trinidad y Tobago. Sin embargo, en Haití, menos del 38% de la población total tiene acceso a dicho servicio. En 2015 la brecha en el sector energético fue del 2,98%, lo que evidencia una mejora respecto a 1990, momento en que la brecha era de al menos 14,4% (Sánchez y otros, 2017). Respecto a la cobertura de infraestructura en telecomunicaciones, América Latina y el Caribe en 2016 contó con 126 líneas telefónicas cada 100 habitantes, 87% de las cuales son líneas de telefonía móvil (Cuadro 5¹⁵).

Aún con las limitaciones que tiene todo indicador sintético de variables tan diversas y con factores explicativos de gran complejidad como son las relativas al acceso de la población a la infraestructura, se puede aproximar una clasificación a partir del ordenamiento relativo de cada indicador. En ese sentido, Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica presentan los mejores niveles de cobertura en los cuatro sectores analizados; Brasil, Paraguay, México, Venezuela, Panamá, Colombia, El Salvador y Ecuador muestran niveles de acceso a los servicios relativamente cercanos al promedio regional; por último, los indicadores de acceso más limitado se encuentran en República Dominicana, Perú, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Haití.

Lamentablemente, los indicadores disponibles no brindan información conclusiva sobre la pertinencia del gasto en inversión pública en relación con las necesidades de potenciar el crecimiento y los indicadores de acceso presentan limitaciones para tener una idea razonable sobre la situación de cada país y, mucho más, hacia el interior de cada uno de ellos. Sin duda, se trata de un área que requiere de mayor análisis.

¹⁴ Una serie de autores han estimado que para acabar con dicha brecha, la región debería invertir aproximadamente el 5% del PIB en infraestructura, por un período de tiempo prolongado (Serebrisky, 2015). Para profundizar el análisis de esta temática desde diferentes perspectivas se recomienda la lectura de CEPAL 2015a, 2015b y 2017a.

¹⁵ Debe considerarse que la información de este cuadro corresponde a una metodología especial utilizada en el informe citado y puede no coincidir con indicadores censales u otros de uso difundido. Para más información, véase World Bank (2017).

Cuadro 5
Indicadores de acceso a infraestructura por país. Año 2016 o último disponible.

País	Acceso a electricidad (en %) ^a	Acceso a agua potable (en %) ^b	Acceso a saneamiento (en %) ^b	Líneas telefónicas (cada 100 habitantes) ^c
Argentina	100,00	99,10	96,40	174,05
Belice	92,45	99,50	90,50	70,34
Bolivia	90,04	90,00	50,30	98,49
Brasil	99,65	98,10	82,80	139,31
Chile	100,00	99,00	99,10	146,29
Colombia	97,79	91,40	81,10	131,29
Costa Rica	99,36	97,80	94,50	175,56
Ecuador	98,98	86,90	84,70	99,13
El Salvador	95,13	93,80	75,00	155,18
Guatemala	85,49	92,80	63,90	125,40
Guyana	86,90	98,30	83,70	85,28
Haití	37,94	57,70	83,70	60,59
Honduras	88,65	91,20	82,60	96,38
Jamaica	97,10	93,80	82,60	126,55
México	99,17	96,10	85,20	103,70
Nicaragua	81,85	87,00	67,90	
Panamá	91,60	94,70	75,00	188,15
Paraguay	99,00	98,00	88,60	109,92
Perú	92,92	86,70	76,20	126,81
Puerto Rico	100,00		99,30	109,87
Rep. Dominicana	98,47	84,70	84,00	93,32
Trinidad y Tobago	100,00	95,10	91,50	180,78
Uruguay	99,66	99,70	96,40	181,07
Venezuela	99,11	93,10	94,40	111,42
América Latina y el Caribe	97,02	94,63	83,15	125,97
Países OCDE	99,92	99,31	97,78	155,77

Notas:

^a La información corresponde al año 2014.

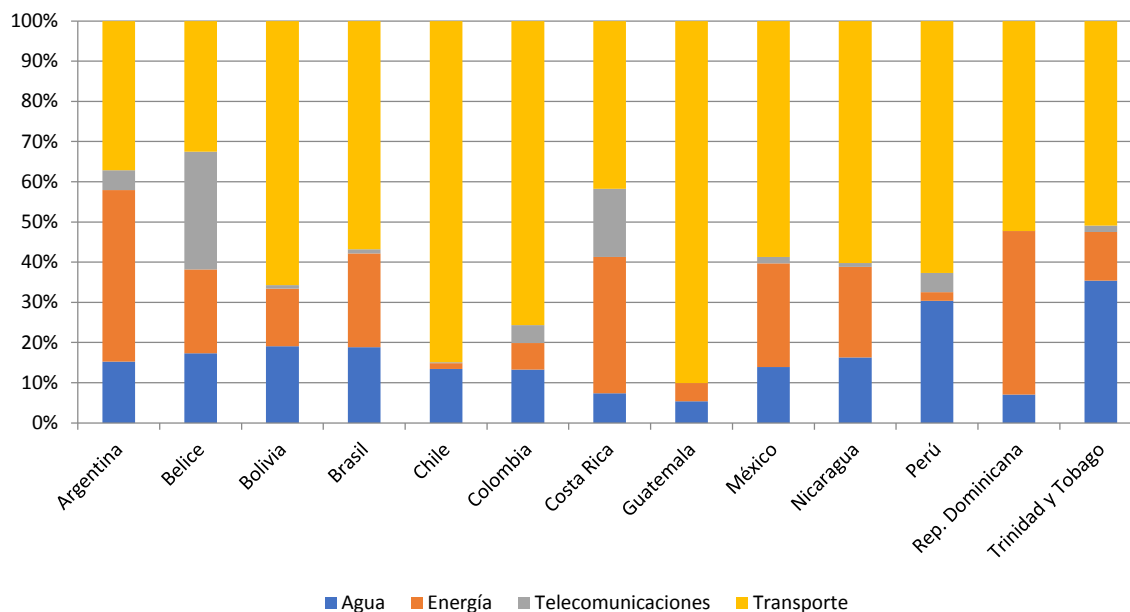
^b La información corresponde al año 2015.

^c La información corresponde al año 2016.

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Volcando la mirada hacia la estructura actual de la inversión pública para los países de los que se cuenta con información más reciente, puede comprobarse que gran parte de la inversión pública se destina al sector de Transporte. En los extremos, en Belice el 33% del total de recursos destinados a la inversión pública corresponden a dicho sector, mientras que, en Guatemala, dicha cifra asciende al 90%. La baja participación del área energética y de telecomunicaciones se relaciona con la consolidación del proceso de privatización que tuvo lugar en ambos sectores (Gráfico 17).

Gráfico 17
Estructura de la inversión pública por sector. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de INFRALATAM.

El logro de provisión eficiente de servicios de infraestructura resulta esencial para lograr cohesión espacial, económica y social de una población, no solo porque integran el territorio sino también porque lo dotan de los servicios necesarios para la producción y la mejora de las condiciones y la calidad de vida de los individuos (Correa y Rozas, 2006). En este sentido, el desarrollo de infraestructura genera aumentos de la productividad y, por lo tanto, mayores tasas de crecimiento económico al reducir los costos de producción, facilitar la acumulación de capital humano, la generación de empleo y la diversificación de la estructura productiva (BID, 2015).

4. Reflexiones finales

Después de haber revisado la evolución de las políticas y el gasto público durante los últimos treinta años, así como la situación actual en materia de intervención de los gobiernos de América Latina, resulta inevitable cierta insatisfacción al comprobar la simultaneidad de dos fenómenos: el crecimiento de la presencia estatal y la debilidad o insuficiencia que esa presencia ha mostrado para lidiar con los graves problemas sociales y económicos que presentan los países de la región. Las dificultades para alcanzar niveles de aceptables de inclusión, equidad e igualdad en el cumplimiento de los derechos siguen siendo la regla.

No obstante, pese a la gran heterogeneidad de situaciones (considerando tanto las diferencias entre países como las variadas políticas de reforma en cada caso) se ha podido comprobar una creciente preocupación por mejorar el impacto de las intervenciones. La trayectoria seguida por el gasto público de los países es el resultado de una variedad de situaciones pero, en general, existe cierta coincidencia en el tránsito desde políticas de gasto condicionadas por la emergencia de los años ochenta, los intentos de mejorar la eficiencia mediante la retracción de la intervención estatal en los años noventa, y, bajo condiciones especiales dominadas por la mayor disponibilidad de recursos y el cuestionamiento a la dirección previa de reformas, la mayor preocupación por mejorar la educación y por ampliar la cobertura de la protección social, lo que implica la revalorización de la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y la consolidación de políticas públicas más equitativas.

Hoy, después de los vaivenes que tuvieron manifestaciones diversas en los países y sin haber dado plena satisfacción a ninguno de los objetivos planteados, el desafío es consolidar una síntesis superadora de las diferentes posiciones que se centre en el logro de sectores públicos solventes y eficientes que permitan mejoras sostenidas y sostenibles en la calidad de las intervenciones, el desarrollo económico y la distribución del ingreso.

Debe considerarse que las múltiples demandas de políticas públicas en los países ha sido un obstáculo para el establecimiento de componentes contracíclicos en la política fiscal. Ello es así a pesar de existir un creciente consenso de que se trata de elementos imprescindibles para consolidar una mejora sostenida en la gobernabilidad fiscal y la cohesión social, manteniendo y fortaleciendo los programas de protección social en momentos recesivos o ante un cambio en las condiciones del entorno macroeconómico.

Con el objeto de poder contribuir a la definición del set de políticas requerido, se han presentado aquí los principales desafíos por grupos de países y sectores seleccionados. No obstante, no debe perderse de vista que la visión de los desafíos puede ser muy incompleta si no se incorpora la complejidad de abordar objetivos de las políticas públicas que no son inmutables y, en consecuencia, deben ser considerados “blanco móviles” ante los que las respuestas del Estado deben tener la suficiente flexibilidad como para reaccionar ante cambios con diferentes grados de previsibilidad. Algunas de esas modificaciones provienen de factores que, inesperadamente, pueden afectar el entorno macroeconómico, la situación internacional, así como cambios técnicos o en la propia dinámica de cada sector. Otros pueden ser mucho más

previsibles, como los cambios en el clima y la demografía que van marcando tendencias para el mediano y largo plazo y demandan una definición más clara de las políticas públicas.

Es preciso, entonces, considerar estrategias de mediano plazo que recorran un sendero de reformas que no es único ni permanente, y debe poder adaptarse a los rasgos de cada política en cada lugar y momento. No solo se trata de discutir el punto final de ese recorrido, sino también el funcionamiento de los sistemas durante un período de transición que, necesariamente, será prolongado y obligará a redefiniciones importantes durante el proceso. Sin duda, la capacidad de los gobiernos para conducir estos recorridos y el poder de negociación de los diferentes sectores involucrados serán cruciales en la definición de cada sendero particular. En diferente grado, cada reforma de las políticas de gasto tiene un impacto específico sobre diferentes sectores de la sociedad que, en función de su poder de negociación o veto, podrán poner límites a las reformas buscadas.

A fin de definir metas globales que orienten el camino a recorrer, durante 2015 luego de varios años de negociaciones entre los Estados miembros y consultas con la sociedad civil, las Naciones Unidas acordaron un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que favorezcan la agenda multilateral y los planes nacionales de desarrollo hasta 2030. Los ODS y sus metas fueron establecidos en la Agenda 2030 que fue adoptada por 193 países en la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2015. En ese contexto la inversión adecuada y efectiva en políticas sociales se presenta como una prioridad y una apuesta estratégica continúa para el logro de los ODS, además de ser importante para crear el entorno favorable al crecimiento sostenido y equitativo.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por los Estados Miembros de Naciones Unidas en ese marco incluye un conjunto de 17 ODS para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y enfrentar el cambio climático. Esos objetivos y las 169 metas asociadas tratan de dar continuidad y enriquecer los esfuerzos comenzados por los países al asumir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de guiar la acción de los gobiernos en los próximos 15 años.

Uno de esos objetivos, el ODS 10 enfatiza la preocupación por la equidad buscando “reducir la desigualdad dentro y entre los países”. Los objetivos específicos de este propósito incluyen búsquedas tan amplias como lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto y adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad, entre otros.

Frente a la complejidad de los objetivos planteados, durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada Adís Abeba, se generó un compromiso mundial renovado hacia la financiación y movilización de recursos con miras a

cumplir con los ODS. Las posibilidades de los países para cumplir con los ODS dependen del éxito de las políticas públicas –y particularmente las sociales- a implementar durante los próximos años. Solo a partir de un esquema adecuado y oportuno de intervención estatal será posible avanzar en el cumplimiento del propósito planteado por la Asamblea General de las Naciones Unidas de hacer avanzar el mundo hacia un futuro sostenible que permita una vida digna para todos, sin dejar a nadie atrás.

Antes de dar por cerrado este informe, deben hacerse algunas precisiones adicionales sobre los límites del análisis aquí presentado. En primer lugar, insistir una vez más en las limitaciones propias de un abordaje que mira exclusivamente las políticas de gasto. De manera especial, los desafíos aquí señalados requieren la consideración de la política tributaria, y la disponibilidad de recursos y espacio fiscal suficientes.

Por otra parte, se destaca la necesidad de tomar conciencia de que las posibilidades de cumplir con la amplia y compleja agenda de reformas aquí planteada dependerán de la posibilidad de contar con burocracias estatales fortalecidas. La ausencia de servicios civiles con una razonable capacidad para implementar las iniciativas de reforma pueden determinar el fracaso de muchas de esas iniciativas, o, en todo caso, puede hacer que gobiernos con un mayor grado de realismo, decidan encarar reformas menos ambiciosas pero con posibilidades de ser implementadas por las burocracias existentes. La modernización y consolidación de una burocracia estatal dinámica, flexible y eficiente es un desafío permanente de todas y cada una de las políticas de gasto público.

5. Referencias bibliográficas

ANSES, 2012 *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. Observatorio de la Seguridad Social*, Buenos Aires.

Arenas de Mesa, 2010, *Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia*, OIT, Santiago de Chile.

Bertranou, F., L. Casanova y O. Cetrángolo, 2015, “Protección social universal en América Latina: desafíos, experiencias y estrategias para enfrentar la informalidad de los mercados laborales”, en CEPAL/OIT, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, No. 12, Santiago de Chile.

Cecchini S. y Atuesta B., 2017. “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, *Serie Políticas Sociales 224*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, 2006, “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”. *Documento del Trigésimo primer período de sesiones*, Montevideo.

CEPAL, 2010, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. *Documento del Trigésimo tercer período de sesiones*, Brasilia.

CEPAL, 2012, “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo.”. *Documento del Trigésimo cuarto período de sesiones*, San Salvador.

CEPAL, 2014a, “Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible”. *Documento del Trigésimo quinto período de sesiones*, Lima.

CEPAL, 2014b, “Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014. Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas”. *Santiago de Chile, 2014*.

CEPAL, 2015a, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento”. LC/G.2645-P. *Santiago de Chile*.

CEPAL, 2015b, “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas”. LC/L.3962. *Santiago de Chile*.

CEPAL, 2016, “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”. *Documento de trabajo LC/G.2660(SES.36/3)*. *Santiago de Chile*.

CEPAL, 2017a, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento”. LC/PUB.2017/17-P *Santiago de Chile*.

CEPAL, 2017b, *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile.

Cetrángolo O. y Curcio J., 2017. “Financiamiento y gasto educativo en América Latina.” CEPAL - *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 192* (LC/TS.2017/95), Santiago de Chile.

Cetrángolo O., Curcio J. y Calligaro F., 2017. “Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe. Casos de Chile, Colombia y México.” CEPAL - *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 191* (LC/TS.2017/94), Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. y Goldschmit, A, 2011. “Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina” publicado en *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. CEPAL, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. y Goldschmit, A, 2012. “Financing effective social policies and decentralization: impact, challenges and reforms. Latin american cases: Argentina” (*mimeo*), CEPAL.

Cetrángolo, O., Goldschmit, A. y Jiménez, J. P., 2009. *El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina*. Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL. Bruselas.

Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D., 2015, “Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo 165*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

Correa, G. y P. Rozas, 2006, “Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: Elementos para la toma de decisiones”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 108* (LC/L.2522-P), CEPAL, Santiago de Chile.

Fay, M., & Morrison, M. (2007). *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: recent developments and key challenges*. World Bank Publications, Washington.

Fonseca, A. 2006, “Los sistemas de protección social en América Latina. Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas”, (*mimeo*).

Gómez Sabaini J. C. y D. Morán, 2018, “Los ingresos públicos en América Latina durante los últimos treinta años” (*mimeo*), CEPAL, Santiago de Chile.

Hailu, D. y Veras Soares, F., 2009. “Transferencias Monetarias en África y América Latina: una Sinopsis”. *Poverty in Focus, Nro. 15*. del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).

Mesa Lago, C., 2004, “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL N° 84*, Santiago de Chile.

OIT, 2014, *Panorama Temático Laboral. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima.

OMS, 2010. *Informe sobre la salud en el mundo: La financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*, OMS, Ginebra.

OPS, 2002, *La Salud en las Américas*. Edición de 2002, Washington D.C.

PAHO, 2011, *Health Information and Analysis Project. Health Situation in the Americas: Basic Indicators 2011*; Washington DC.

- Rivas A. y Scasso M., 2017, “¿Qué países mejoraron la calidad educativa? América Latina en las evaluaciones de aprendizajes”, *Documento de trabajo* 161, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E., 2013. *Más allá de las pensiones contributivas*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Rozas, P., 2010, “América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura”, *Revista CEPAL*, N° 101 (LC/G.2455), Santiago de Chile.
- Rozas, P., Bonifaz, J. L., & Guerra-García, G. (2012). *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Sánchez, R., J. Lardé, P. Chauvet y A. Jaimurzina, 2017. “Inversiones en infraestructura en América Latina. Tendencias, brechas y oportunidades”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* 187, CEPAL, Santiago de Chile.
- Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., Margot, D., Ramirez, M. C., 2015. *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, cuánto y quién?* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Titelman, D., O. Acosta y O. Cetrángolo, 2014, “Universal health coverage in Latin American countries: how to improve solidarity-based schemes”, *Universal Health Coverage in Latin America*, *The Lancet*, London.
- Villatoro, P., 2007. “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”. *Documento de la CEPAL* para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”, Santiago de Chile.
- World Bank, 2017, *World Development Indicators 2017*, Washington DC.