Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

Octubre de 2012

[1] *FIEL agradece especialmente el generoso apoyo de Fundación Tinker y del siguiente grupo de empresas patrocinantes: ACARA; Banco Ciudad de Buenos Aires; Banco Comafi S.A.; Boletín Informativo Techint; Bolsa de Cereales de Buenos Aires; Bolsa de Comercio de Buenos Aires; Esso S.A. Petrolera Argentina; Grimoldi S.A.;Infupa S.A.; Loma Negra C.I.A.S.A.; Marby S.A.; Massalin Particulares S.A.; Medicus S.A.; Mercado Abierto Electrónico S.A.; Pegasus Argentina S.A.; Pirelli Neumáticos S.A.I.C.; San Jorge Emprendimientos S.A.; Telecom Italia S.P.A. Sucursal Argentina, Telefónica de Argentina S.A.*

Este trabajo se elaboró durante los años 2010-2012. El equipo de FIEL que participó del mismo estuvo integrado por Daniel Artana y Santiago Urbiztondo (economistas jefe); Sebastián Auguste (economista asociado); Cynthia Moskovits, Ramiro Moya y Mónica Panadeiros (economistas senior); Guillermo Bermúdez, Nuria Susmel e Ivana Templado (economistas); Javier Cao y Javier Tavani (asistentes de investigación) y Marcela Cristini (economista senior) quien llevó adelante la coordinación técnica. Se agradecen los comentarios y contribuciones de María Echart en la subsección de comparación internacional en educación. El trabajo estuvo dirigido conjuntamente por los cuatro economistas jefe de la Fundación, a los ya mencionados se suman Fernando Navajas y Juan Luis Bour (Director).

Como es norma de FIEL, este estudio es exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete la opinión individual de los miembros del Consejo Directivo de la Fundación, ni de sus entidades Fundadoras, empresas y organizaciones patrocinantes.

Síntesis ejecutiva

El *objetivo general* de este estudio es el análisis de la gestión del Estado nacional y de los Estados provinciales en términos de su eficiencia para alcanzar resultados satisfactorios de calidad de vida para los habitantes de nuestro país. La primera parte del trabajo se concentra en la comparación del desempeño de la administración del Estado de la Argentina con la experiencia internacional. En la segunda parte del trabajo se presenta un análisis de aspectos seleccionados de la organización del Estado, la gestión de los principales programas y funciones incluyendo a la educación, salud, vivienda, inversión en infraestructura y gestión de la banca pública.

Metodología del estudio: En general, el análisis de la eficiencia del Estado comienza por el cálculo de algún *indicador de desempeño* (por ejemplo algún índice de calidad de vida) y de un ranking comparativo entre países. En un segundo paso se puede calcular la relación entre el indicador de desempeño y el costo de lograrlo, representado por alguna porción del gasto público (índice de eficiencia del sector público). En tercer lugar, pueden utilizarse técnicas estadísticas para precisar las diferencias de eficiencia entre países y su cambio a lo largo del tiempo. Entre esas técnicas, nuestro estudio se concentra en el uso del *Data Envelopment Analysis* que permite vincular los "insumos" públicos con sus "resultados" para un conjunto de unidades de decisión.

Los resultados de la comparación internacional (Parte I) muestran un escenario general en el que:

- La eficiencia general del gasto público en la Argentina para proveer calidad de vida, equidad, reducción de la pobreza y un clima de negocios apropiado para el sector privado es baja en comparación al contexto internacional. Los mismos resultados podrían lograrse con una reducción sustancial del gasto público.
- Esa ineficiencia general no es exclusiva de este último período en los 2000 cuando hubo un aumento sustantivo del gasto público como porcentaje del PBI sino que se registra aún con valores de gasto más cercanos a los de hace una década.

Los resultados del análisis de la organización del Estado, el gasto social y las inversiones (Parte II) pueden sintetizarse en las siguientes conclusiones:

- El gasto público en general y, particularmente, el gasto en salud, educación, vivienda e infraestructura es suficiente o aún excede las necesidades para poder alcanzar objetivos ambiciosos de políticas públicas. Su importancia per cápita o sobre el PBI es comparable o aún mayor que la de países similares en nivel de ingreso o nivel de desarrollo humano.

- El empleo público de la Argentina resulta elevado en términos internacionales. Las provincias son una fuente importante de ese resultado. El "exceso" de empleo provincial sumado al premio salarial con respecto a los salarios privados se refleja en un sobrecosto de entre 1,6% y 2,7% del PBI**.**

- A su vez, el desempeño en la aplicación del gasto muestra una alta heterogeneidad de resultados al nivel de las unidades de prestación de los servicios (los hospitales, las escuelas, los institutos provinciales de vivienda). Consecuentemente, la difusión de las buenas prácticas dentro del propio Estado, redundaría en una mejora tangible de la calidad de los servicios públicos, sin necesidad de aumento del gasto. La gestión de compras públicas también se enmarca dentro de este comentario.

- *Salud*: El sistema de salud ha buscado mejorar la equidad, pero mantiene una amplia disparidad de desempeño tanto al nivel de las provincias, responsables de los servicios como de las instituciones hospitalarias, según lo verifican las estimaciones de eficiencia realizadas. Las filtraciones, las prestaciones insatisfactorias y los mayores costos podrían corregirse brindando cobertura médica a la población vulnerable a través de un sistema de seguro de salud financiado con recursos fiscales.

- *Educación*: Nuestro país enfrenta un problema muy serio de calidad educativa al nivel de los establecimientos escolares, cuyo desempeño muestra amplia variabilidad de resultados. Estas diferencias se relacionan con la gestión mucho más que con los alumnos y su nivel socioeconómico. Las modalidades de enseñanza, el tiempo reducido que se le dedica y la limitada demanda de las familias son algunos de los factores negativos en juego.

- *Vivienda Social:* En la última década la situación habitacional de la Argentina ha empeorado a pesar de la puesta en marcha de nuevos Planes Federales de vivienda. La naturaleza de los programas que otorgan crédito público subsidiado, administran la construcción y eligen a los beneficiarios presenta problemas de eficiencia de gestión insalvables si no se modifica su diseño hacia un programa donde la demanda pueda ejercer su poder de compra bajo modalidades alternativas de subsidios combinados con crédito y construcción privados.

- En todos los casos estudiados, pero sobre todo en los sectores de servicios de infraestructura y financieros (vivienda, vial, bancos), se desaprovechan las contribuciones que podría hacer el sector privado y que podrían llevarse adelante por la vía de contratos y participaciones público-privadas, sobre la base de los modelos probados en otros países en desarrollo.

Recomendaciones de política: La modernización de la gestión debería ser ambiciosa incluyendo iniciativas tales como el seguro público de salud para hogares de bajos ingresos; la revisión de la formación profesional de los docentes y la recuperación de estándares más altos combinados con educación más personalizada; el otorgamiento de subsidios directos a los hogares para la compra de su vivienda que reemplace a la oferta pública; la recuperación de la autonomía de la banca pública para que compita en el mercado y la reforma y extensión del sistema de concesiones viales.

Obstáculos: Por otra parte, nuestro estudio mostró que las soluciones adecuadas pueden enfrentar obstáculos. La aplicación a nuestro análisis de los aportes recientes de la economía política y de la economía experimental permitió extender nuestra visión más allá de las características formales de la organización del Estado. En algunos casos se

identificaron legislaciones deficientes que dejan espacio para incentivos hacia conductas lesivas del interés público como en el estudio de las compras públicas o de las concesiones. En otros casos, el funcionamiento distorsionado de las relaciones entre el nivel federal y los niveles sub-nacionales de gobierno, en sus vinculaciones a través del sistema político-institucional, puede crear bolsones de ineficiencia como en el caso de las provincias que dependen crecientemente de transferencias discrecionales. Por último, las crisis recurrentes y la inestabilidad macroeconómica podrían haber limitado la percepción de la opinión pública sobre la verdadera carga fiscal que surge de un gasto social creciente.

Indice

Síntesis ejecutiva

Introducción ***1***

Parte I. La eficiencia del Estado: la Argentina y la experiencia internacional ***2***

1. Las mediciones internacionales ***2***

2. La metodología de medición de eficiencia elegida para el caso argentino ***11***

3. Los resultados del desempeño del Estado ***14***

3.1 El desempeño global del Estado 14
3.2. Los desempeños en salud y educación 18
3.3. Principales conclusiones de las mediciones 37

Parte II. El Estado Argentino: organización, gasto, inversión y políticas públicas ***39***

1. El empleo público: evolución y determinantes ***39***

1.1.Introducción 39
1.2. La experiencia internacional 44
1.3. Empleo Público en Argentina: Evolución reciente 46
1.4. La evolución del empleo público por provincia 52
1.5. Exploración de los determinantes del Empleo Público 54
1.6. Empleo público y desempleo en la última década 58
1.7. Exceso de Empleo Público 60
1.8. Diferencial Salarial en el Sector Público 65
1.9. Exceso de Gasto en personal en las provincias. 67
1.10. Principales conclusiones 68

2. Políticas públicas y eficiencia del Estado: el gasto público social, los bancos y la inversión en infraestructura vial ***69***

2.1. La vivienda social: criterios de eficiencia y descentralización de la política habitacional. 69
2.2. El sistema de salud pública: filtraciones y disparidad en la eficiencia. 72
2.3. La calidad educativa en la Argentina. 75
2.4. La banca pública. 77
2.5. Inversión pública en infraestructura vial 79

3. El sistema de compras públicas en la Argentina: una descripción crítica ***82***

3.1. Introducción 82
3.2. Rasgos salientes del esquema de compras públicas del Estado Nacional 85
3.3. Las compras públicas en la práctica según los organismos de control del Estado 89
3.4. Indicadores de desempeño del régimen general de compras públicas 95
3.5. Conclusiones 104

4. El costo marginal de los fondos públicos y el tamaño del Estado. ***106***

4.2 El costo marginal de los fondos públicos en los impuestos al consumo 107
4.3 El costo marginal de los fondos públicos en los impuestos al ingreso 110
4.4 Estimación del Costo Marginal de los Fondos Públicos para Argentina 111

5. La eficiencia en las Provincias: la economía política del gasto ***113***

6. El tamaño del estado y sus determinantes ***117***

7. La eficiencia del Estado: lecciones y agenda futura ***124***

Referencias bibliográficas ***126***

Parte I. Capítulo 1 y 2 126
Capítulo 3 128
Parte II.Capítulo 1 128
Capítulo 4 129

Anexo metodológico ***134***

Anexo al Capítulo 6 de la Parte II- Síntesis de la literatura sobre tamaño del Estado ... ***138***

Anexo al capítulo 7 de la Parte II- El ingreso de los hogares y el gasto público social: una nota sobre el rol de las percepciones ***141***

Introducción

La preocupación por el funcionamiento eficaz del sector público es parte de la historia política, social y económica de los países y está presente tanto en las sociedades en desarrollo como en las más avanzadas. Desde los años 80 se han sucedido varias instancias de revisión del rol del Estado y su habilidad para llevar adelante los objetivos fijados por las sociedades de cada país. Muy recientemente, las iniciativas de revisión se han vuelto más numerosas en términos de los países abarcados y más elaboradas en cuanto a las técnicas de análisis empleadas.

La preocupación no es sólo de los propios gobiernos que enfrentan demandas variadas de sus votantes y recursos limitados para atenderlas, sino también de diversos ámbitos del sistema social. Desde el mundo de los negocios se han organizado mediciones periódicas internacionales para mostrar el impacto de una burocracia deficiente sobre la competitividad de los negocios. Las iniciativas de acción social de la sociedad civil, en crecimiento desde los años 90, han reflejado los espacios o demandas sociales que los Estados no estuvieron en condiciones de cubrir. En cuanto a la opinión pública, es usual encontrarse con encuestas de opinión que señalan la percepción negativa de la población sobre el funcionamiento del Estado. Esta percepción se basa tanto en la necesidad o en la amenaza de los gobiernos de mantener su gestión con niveles crecientes de impuestos, como en la insatisfacción del público con prestaciones de servicios deficientes comparadas con los gastos que las mismas insumen.

Sobre la base de esta insatisfacción general y de los cambios tecnológicos en curso, la reforma de la administración pública se convirtió en un fenómeno global. En la década de los 80 se hizo visible a partir de las iniciativas en los países anglosajones. En ese caso, la reforma se caracterizó por el objetivo de reducir el peso del Estado sobre la economía y por la adopción de reglas de funcionamiento "importadas" del sector privado. Desde entonces, muchas acciones diferentes fueron matizando y enriqueciendo las iniciativas de reforma, que trascendieron el ámbito de la administración y de la economía para extenderse a una discusión generalizada sobre necesidad de modernizar el Estado.

En los 90, con el surgimiento de la escuela del New Public Management, el objetivo fue el de aumentar la eficiencia y la efectividad de costos de la gestión pública. Los críticos de esta escuela de administración, que han ganado espacios en los 2000, señalan el creciente interés de los gobiernos por estudiar cuál es el "valor agregado" de las instituciones públicas. En la tradición británica los estudios del sector público desde la disciplina de la administración se han caracterizado por ser cualitativos y, en general, estudios de casos, muchos basados en experiencias de cambio de administración y sus resultados. En este campo de las reformas administrativas, tanto a nivel de los servicios públicos como de los negocios privados, existe cierto pesimismo en término de sus resultados.[2] Ferlie et al (2003) señalan que en los países más avanzados las ideas de reforma pública han diferido en

[2] *B. Burnes en Managing Change: A Strategic Analysis to organizatinal Dynamics, 2000, citado por Ferlie et al (2003) señala que para la administración privada, las evaluaciones empíricas sugieren fracasos o serias dificultades para cumplir con las expectativas en la mitad a dos tercios de los casos.*

contenido como en el grado de visibilidad política que han adquirido; en algunos casos han sido encaradas como procesos burocráticos mientras que en otros han sido incorporadas al primer nivel de decisión política, caratuladas como acciones estratégicas.[3]

El contenido de este estudio se orientó a poner en contexto la evolución reciente de la organización del Estado en la Argentina y a elaborar una serie de estudios de caso de políticas públicas seleccionadas para ilustrar aspectos que cubren objetivos sociales, de inversión y de funcionamiento corriente del aparato estatal. Estos casos, que se analizaron utilizando un enfoque metodológico riguroso, permitieron identificar las fuentes de ineficiencia y su importancia a la vez que sirvieron para elaborar un conjunto de recomendaciones para la modernización del Estado. El objetivo final es el de presentar las iniciativas viables que pueden emprenderse en el país para la modernización del Estado y para el aumento de su eficiencia al servicio de los objetivos de las instituciones del país y de sus políticas públicas, teniendo en cuenta las prioridades de la sociedad en su conjunto.

El trabajo se divide en dos partes. La primera reúne los resultados internacionales y la posición de la Argentina en esa comparación. La segunda parte se dedica en detalle al caso local, presenta los estudios de caso y las recomendaciones de política.

Parte I. La eficiencia del Estado: la Argentina y la experiencia internacional

La comparación internacional se organiza como sigue. En la primera sección se sintetizan algunas mediciones internacionales que servirán como referencia para el trabajo de nuestra propia medición. En la sección segunda se presentan los instrumentos que se desarrollaron para nuestras mediciones. En la tercera sección se presentan los resultados generales y los resultados para dos sectores considerados clave en los casos internacionales: la salud y la educación.

1. Las mediciones internacionales

Nuestra búsqueda de referencias para la comparación del desempeño del Estado argentino en el concierto internacional se concentró en un conjunto reciente de trabajos de diferente naturaleza que presentan evidencia de múltiples países.

Las características particulares del Sector Público en términos de la multiplicidad de tareas (y/u objetivos) junto con la existencia de niveles múltiples de autoridades y de partes afectadas, han sido reconocidos tanto en trabajos empíricos y teóricos dedicados a los

[3] *Estos autores vienen del campo de la Administración que, junto con el de la Economía, han dedicado un esfuerzo creciente al análisis de las organizaciones públicas en los últimos quince años. Recientemente han explorado el cambio de modelo de la administración pública desde uno excluyente de jerarquías hasta otro que se desarrolla en redes.*

temas de diseño de la organización del Estado[4], como en la literatura que trata los temas de definición de indicadores y mediciones de eficiencia pública.[5] La multiplicidad de tareas y objetivos hace difícil encontrar una medición adecuada de los resultados, a pesar de la larga tradición de medición de la productividad que se desarrolló a partir del análisis de la eficiencia de las empresas privadas. Los servicios y bienes provistos por el sector público incluyen aspectos tales como la educación, la salud, la seguridad, la defensa nacional, la provisión de justicia. Se trata de una amplia canasta caracterizada por su variedad y por las diferencias en atributos de calidad. En muchos casos no se registran precios por los servicios públicos o, cuando los precios existen, no trasmiten información completa sobre las características del bien o servicio involucrado.

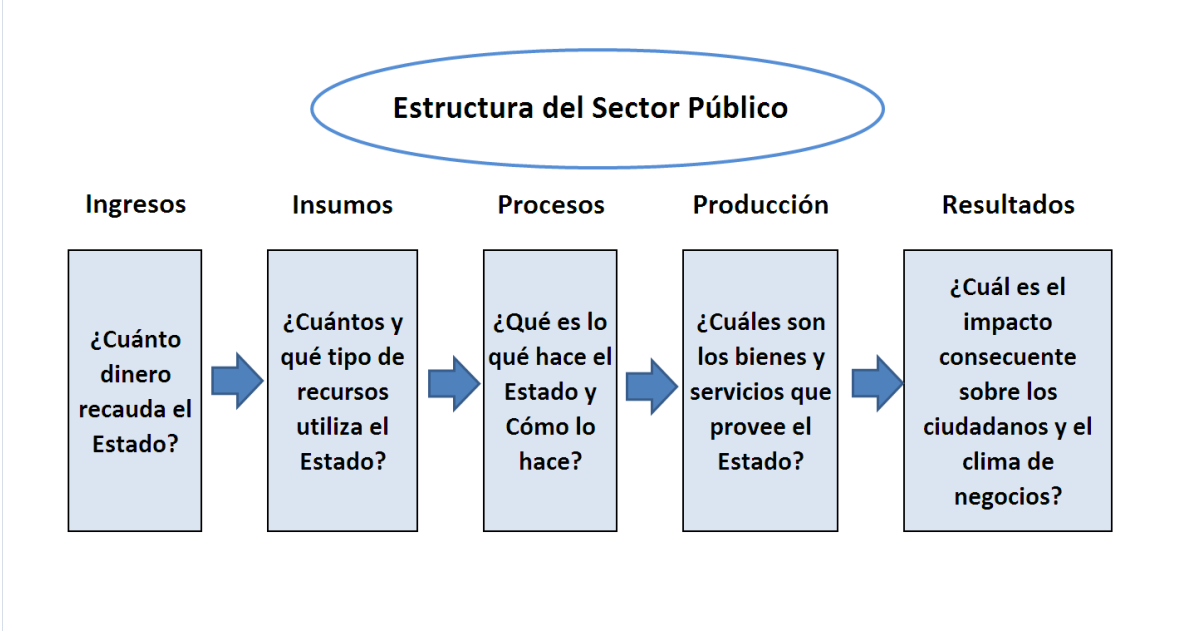
Las oficinas de estadísticas de una gran cantidad de países reconocieron hace ya bastante, la necesidad de contar con una definición del "producto" del sector público que permita completar la medición de la actividad económica del sistema en cada unidad de tiempo, representada generalmente por el Producto Bruto Interno. La metodología de las Naciones Unidas ha sido la de medir el producto del Sector Público a través del uso de los insumos (por ejemplo, la suma de los salarios de los maestros aproximaría el Producto educativo). Esta metodología de las Cuentas Nacionales limita seriamente la posibilidad de medir la eficiencia o calidad de los servicios. Sólo recientemente, se han hecho esfuerzos para modificar esta práctica y reemplazarla por una medición directa del valor agregado del Sector Público. Un ejemplo acabado de este tipo de iniciativas se encuentra en el Informe Atkinson (2005)[6] para el Reino Unido. Este es un trabajo que recién comienza y que no está exento de muchas dificultades técnicas.

Por su parte, los especialistas en finanzas públicas y los investigadores interesados en la evaluación del desempeño del Sector Público en países avanzados y en desarrollo o, simplemente, oficinas públicas que tratan de mejorar sus resultados, han hecho esfuerzos para encontrar alternativas para encarar el problema. Los intentos han sido muy variados y se han orientado a contestar preguntas de naturaleza muy diferente. Un esfuerzo muy logrado es el de los países de la OCDE en su recopilación del funcionamiento comparativo de sus Estados en "*Government at a Glance*". Allí se encuentra una taxonomía útil para ordenar el análisis (ver figuar 1.1)

---

[1] *Dixit A. (2002),*
5 Propper C. and D. Wilson (2003); Robinson M. and J. Brumby (2005), and Simpson H. (2009),
6 Atkinson T. (2005),

Figura 1.1



Fuente: OCDE, Government at a Glance 2009

Dos aspectos de ese trabajo son particularmente interesantes. Por un lado, un tercio de los países miembros cuentan con perspectivas para el análisis de sustentabilidad del gasto público con horizontes de entre 40 y 75 años. Sus resultados se revisan periódicamente, dando pie a la discusión en los Congresos y por la opinión pública y a la mayor transparencia al obligar a dar explicaciones sobre los desvíos. Por otro, el informe se produjo en medio de la crisis financiera mundial, que puso a los Estados en el centro de la escena en su rol keynesiano de evitar la depresión, pero también como corresponsables de las fallas regulatorias que acompañaron la crisis. En su opinión, deben reconsiderarse los casos de fallas regulatorias sin que ello signifique abandonar la modernización del Estado que se venía llevando adelante desde los 90 (desburocratización, descentralización, provisión de servicios en coordinación y con gestión del sector privado). En ese marco, el estudio se atiene a los resultados de los informes de opinión que lo sustentan, indicando que, los atributos demandados del Estado son *legalidad e imparcialidad en las acciones*, mientras que del sector privado se espera *rentabilidad e innovación*. Además, considerando la carga de deuda que asumieron los Estados en la crisis, pronostica la necesidad creciente de mejorar la eficiencia de accionar público.

En general, el análisis de la eficiencia del Estado comienza por el cálculo de algún *indicador de desempeño* (por ejemplo algún índice de calidad de vida) y de un ranking comparativo entre países (índice PSP por su sigla en inglés). En un segundo paso se puede calcular la relación entre el indicador de desempeño y el costo de lograrlo, representado por alguna porción del gasto público (índice PSE, o de eficiencia del sector público). En tercer lugar, pueden utilizarse técnicas estadísticas para precisar las diferencias de eficiencia entre países (eficiencia técnica y asignativa) y su cambio a lo largo del tiempo (productividad total de factores).

Cuadro 1.1
Definición de Eficiencia

- Eficiencia Técnica (*Catch Up*)
  - Orientada al producto
  - Orientada a los insumos
- Eficiencia de Escala
- Eficiencia Asignativa
  - Insumos
  - productos
- Cambio Tecnológico
- (*Desplazamiento PTF*)

Una limitación clara en la apreciación de los indicadores de desempeño y, por extensión, de los análisis de eficiencia se vincula al hecho de que sólo una parte de este desempeño depende directamente de la acción pública.[7]Los trabajos disponibles también muestran que capturar el desempeño (resultados) o la eficiencia del Estado es una tarea compleja. La acción del Estado, como se mencionara, incluye "insumos", "productos" y "resultados" diversos. Por ejemplo, los delitos resueltos son productos medibles, mientras que, la prevención del delito es un resultado de la política contra el crimen difícil de medir. Casos similares se presentan en salud, educación, asistencia social, etc. Las carreteras construidas en un año son un producto de un gasto en inversión, pero a la vez pueden considerarse un insumo utilizado para prestar el servicio de aumento de la circulación del autotransporte.

La bibliografía también es muy diversa en cuanto al nivel del gasto público que se busca analizar. En un extremo, los especialistas en finanzas públicas[8], se preocuparon por explicar, o al menos documentar, las diferencias significativas entre países cuando se compara el esfuerzo en el gasto con los resultados de ese esfuerzo. En general utilizan la participación del gasto público en el PBI y la relacionan con indicadores de resultados como los indicadores de calidad de vida y distribución del ingreso. Más frecuentes son los análisis sectoriales con un alto grado de agregación. Por ejemplo, el caso del gasto en educación como porcentaje del PBI y de los resultados que muestran las puntuaciones de los exámenes internacionales como el PISA, que pueden utilizarse como una medida aproximada de los resultados de las políticas educativas.

Esta literatura tiene limitaciones evidentes en términos de medir los resultados a través de indicadores que están disponibles y que pueden no ser los más adecuados, en particular en el caso de los países en desarrollo. No obstante, bajo una interpretación prudente, el ejercicio de comparación internacional ("benchmarking") que proporciona una escala entre países, resulta útil para identificar el desbalance entre esfuerzos y resultados para los países que se encuentran en posiciones desfavorables.

---

[7] *Asegurar lo contrario se conoce en esta literatura como Falacia del Milagro de Massachusetts, en referencia a una discusión pública entre políticos de los Estados Unidos sobre el bienestar de los 80en Neva Inglaterra.*
8 Afonso, Tanzi y coautores, varios trabajos.

En el otro extremo, los investigadores o evaluadores de algunos programas públicos específicos (por ejemplo, en salud o educación) se benefician del conocimiento más detallado de los procesos de producción y distribución de cada programa y pueden obviar las dificultades propias de representar un sistema completo. Como ejemplo, cabe mencionar el análisis de eficiencia en los tratamientos de enfermedades o condiciones sanitarias específicas (i.e., tratamiento y resultados de ataques cardíacos entre hospitales)[9]. En estos casos, las mediciones son de interpretación más precisa. Este tipo de mediciones, valiosas per se, pueden ser, a la vez, muy buenos complementos para la interpretación de las mediciones generales, antes comentadas.

Dentro de este panorama, nuestro trabajo se organiza a partir de las mediciones generales de los resultados del Sector Público en la Argentina como un primer e importante paso inicial. Elegimos este punto de partida para el análisis a pesar del reconocimiento de sus limitaciones, por dos razones. En primer lugar, existen a la fecha numerosos trabajos de comparación internacional en los que no se ha incluido a nuestro país y en los que sí aparecen otros países de la región de América Latina, como Chile, Brasil o México. En segundo lugar, la Argentina ha experimentado un marcado aumento en el gasto público en los años recientes (valores de gasto en torno del 28% del PBI a valores en torno al 40%, ver Cuadro 3) a la vez que la opinión pública expresa reiteradamente su insatisfacción con el estado de la educación, la atención de la salud o la seguridad, entre otros temas.

Cuadro 1.2

Desempeño del Sector Público Argentino

	Crecimiento 2003 2011 (tasa media anual) 2/	% del PIB 1/										Diferencia 2011-2003 (en % del PIB)
		1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Gasto Público 3/	29,3	26,20	25,16	24,32	27,18	27,66	30,97	33,41	38,12	37,58	39,63	14,46
Nación	30,2	14,51	14,32	13,08	14,57	14,52	17,28	18,97	22,04	22,04	23,40	9,08
Provincias	28,4	11,69	10,85	11,24	12,62	13,15	13,69	14,44	16,08	15,54	16,23	5,38
Ejecución Nación Gasto de Capital 4/	46,5	1,30	0,80	1,50	2,00	2,60	2,20	2,20	2,80	3,10	3,00	2,20
Empresas Públicas												
Gasto Corriente	41,6	0,40	0,30	0,30	0,40	0,50	0,70	1,10	1,10	0,70	0,70	0,40
Gasto de Capital	111,6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,10	0,30	0,60	0,70	0,60	0,60
Cuentas Nacionales												
Consumo Privado /1	20,1	69,1	63,2	62,8	61,3	59,0	58,6	57,6	58,3	57,3	57,1	-6,10
Consumo Público	27,2	12,5	11,4	11,1	11,9	12,4	12,9	13,4	15,2	14,9	17,1	5,70

Fuente: Elaboración Propia en base a MECON
Notas:
1/ El período 2008-11 corresponde a estimaciones propias del PIB y consumo privado.
2/ Sobre montos corrientes. El PIB creció en el período 2003-2011 a una tasa media anual de 21.9%
3/ Corresponde Nación y Provincias. No incluye obras sociales.
4/ Corresponde a la Administración Central y Organismos Descentralizados

En términos generales, se puede decir que la medición del desempeño del Estado en un país requiere del uso de definiciones taxativas de los fenómenos bajo estudio. Por un lado, esta exigencia provee la ventaja de determinar el alcance del ejercicio de medición y favorecer

[9] *Cutler D. and M. McClellan (2001).Worthington y Dollery (2000) reseñan 27 trabajos de análisis riguroso del desempeño de agencias públicas en países avanzados y varios de gestión municipal en China desde mediados de los 90.*

la calidad de las comparaciones. Por otro, tiene la desventaja de poner límites estrechos a fenómenos complejos. Como punto de partida en este tipo de análisis, se puede considerar al sector público conformado por un conjunto de unidades que incluyen a organismos, programas, agencias, departamentos de una administración etc. que prestan servicios muy variados como la defensa, justicia, seguridad social, salud pública, educación, servicios de infraestructura domiciliaria o generales. Mientras que el sector público en su conjunto puede tener objetivos múltiples, cada una de las unidades consideradas tendrá objetivos más restringidos, aunque no necesariamente únicos.

En muchos trabajos disponibles, el objetivo planteado es el estudio de la provisión de los servicios públicos adjudicándoles un carácter unidireccional: desde el Estado hacia el usuario. Sin embargo, en los hechos, la prestación del servicio (y sus resultados) dependen tanto del organismo público como del usuario (por ejemplo, en la educación, para algunos tratamientos de salud, rehabilitación de criminales, provisión de vivienda, etc).

Pestieu (2007) señala, en tono crítico, que es habitual oír hablar de la ineficiencia del Estado sin un análisis consistente de lo que se entiende por el "desempeño público" y de cómo éste debe medirse. Este autor propone una medición del "desempeño" basada en la relación "agente-principal" (el Estado es el principal y los agentes son las personas a cargo de las unidades de gestión pública que deben cumplir los objetivos asignados por el principal). En su visión, el desempeño del sector público podría ser convenientemente evaluado usando la noción de "eficiencia productiva" y la técnica de la "frontera de mejores prácticas". El autor sugiere este enfoque para la medición de funciones o agencias específicas ya que, con independencia de los objetivos que deban cumplirse, la eficiencia técnica debería estar presente en todos los casos. En cambio, si se tratara de medir el desempeño global del sector público, Pestieu sugiere restringir el análisis de desempeño sólo a los productos sin relacionarlo con los insumos.

Muchas veces las agencias del Estado se ven obligadas a cumplir *con objetivos múltiples*. Un segundo aspecto, complementario del anterior, se refiere a que *no siempre los objetivos son compatibles entre sí*. Por ejemplo, recuperar plenamente el costo de la producción de energía eléctrica con cargo a los usuarios podría ser lo apropiado desde el punto de vista de la eficiencia productiva, pero resultar incompatible con el objetivo de equidad. La reconciliación de ambos objetivos al menor costo para los resultados buscados, por ejemplo a través del diseño de una tarifa social, también es un tema de gran significación para el análisis que se aborda, aunque el aspecto de su medición sea mucho más complejo y dependa de cada caso en particular (ver Navajas et al, 2008). En ocasiones, la existencia de objetivos múltiples no se relaciona con el propio Estado sino con los objetivos particulares de los agentes a cargo (búsqueda de prestigio, renta o poder) y el control público depende de la capacidad del Estado para atribuir responsabilidades y pedir rendición de cuentas (*accountability)*.

Detrás de las mediciones también hay distintas modalidades de organización político-administrativa para la provisión de servicios públicos. En la Unión Europea, el caso británico contrasta con el de Alemania Federal o Francia, por ejemplo. En el caso alemán se destaca la organización establecida a partir de leyes específicas de alcance nacional y en el caso francés, desde los 80, ha imperado la idea de descentralización y regionalización como

mecanismo de reforma. En el caso británico, en cambio, la adopción de la privatización y la organización de cuasi-mercados han sido más usuales.

Definamos por el momento la eficiencia –productiva- como la capacidad de prestar un nivel deseado de servicios al menor costo posible para la sociedad (en la sección 2. se presentan las definiciones precisas de cada concepto). Para medir la eficiencia, un primer paso útil es la definición de los datos ideales. Por ejemplo, Pestieu (2007) provee una lista para los casos de ferrocarriles, educación y salud, que figuran entre los más estudiados en la literatura aplicada. (Ver Cuadro 4). Un segundo aspecto, se refiere al método de medición que, básicamente, diferencia entre abordajes *paramétricos y no paramétricos*. Los primeros tienen la ventaja de admitir que la acción del Estado a través del gasto público está sujeta a shocks aleatorios y busca establecer la relación sistemática entre gasto y resultados admitiendo "errores estocásticos" (frontera estocástica). Los segundos, por contraste, se concentran en el aspecto sistemático y buscan comparar a los países con los de mejor desempeño relativo, que se constituyen en los referentes de la "mejor práctica" internacional. En este caso, los referentes del *benchmarking* son conocidos y se los puede analizar. El último aspecto se refiere al alcance en término de países y de gasto. Algunos autores se han concentrado en grupos de países semejantes (países de la OCDE, países africanos, etc) y otros, el conjunto más nutrido de trabajos, utilizan el mayor espectro de países que la disponibilidad de datos admite. Los sucesivos estudios han mostrado la relevancia del tamaño de la muestra en explicar la variabilidad de los resultados hallados. En la mayoría de los casos se prefiere el enfoque por sectores de gasto (educación, salud, transporte) considerando las acciones generales del Estado en esos capítulos o, más pormenorizadamente, las acciones de las agencias específicas.

En los años 2000, los ejercicios de medición se han multiplicado. Algunos de los trabajos que han servido de referencia para el nuestro son: Afonso, Schuknecht, y Tanzi (2005) para el análisis del desempeño de sector público en los países de la OCDE; Afonso and St. Aubyn (2005, 2006a, b) para los sectores de salud y educación y Afonso et al (2008) que analizan la eficiencia del gasto público en promover la equidad de ingresos. Todos ellos emplean el Método de la envolvente de datos (Data Envelopment Analysis , DEA). Afonso, Schuknecht, y Tanzi (2003) encuentran que la las diferencias de desempeño para el total del sector público entre los países de la OCDE son moderadas. Además, los países con gastos inferiores al 40% del PBI tienden a ser más eficientes en los aspectos administrativos y económicos, mientras que los de gastos altos muestran una mejor distribución del ingreso. Un trabajo particularmente interesante es el de Herrera y Pang (2005). Utilizando una muestra de 140 países para analizar los sectores de salud y educación, los autores encuentran que los países más ineficientes podrían mantener los mismos resultados aplicando un 50% menos de insumos.

CAF (2012) destaca la importancia de contar con un gasto público eficiente no sólo por el efecto directo en el bienestar de la población a través de la mayor calidad de los servicios públicos, sino porque a su vez existe una fuerte conexión entre las decisiones sobre impuestos y gastos. Un incremento en la eficiencia mejora la disposición de los ciudadanos a pagar y cumplir con sus obligaciones impositivas. Esta conexión entre los ingresos y la eficiencia opera también en sentido inverso, ya que niveles impositivos más altos generan mayores incentivos para que la población realice un control sobre las actividades del sector

público. Esto explica por qué en regiones con altas proporciones de ingresos fiscales explicados por regalías (que por lo tanto no gravan directamente a la población, como sucede con las transferencias del gobierno nacional), estos mayores recursos no necesariamente generen más y mejores servicios públicos.
Los resultados obtenidos para su medición de eficiencia educativa en la región muestran que América Latina se encuentra operando con importantes niveles de ineficiencia, tanto en materia de calidad como de acceso a la educación, y que la Argentina en particular resulta más ineficiente que los demás países cuando se toman los resultados de exámenes como variable de resultado.[10] Por el contrario, para los servicios en salud, los resultados en cuanto a esperanza de vida y a mortalidad infantil, muestran un nivel de eficiencia cercano a la frontera en la mayoría de estos países, aunque todavía con algún espacio para mejorar.

Corporación Andina de Fomento (CAF), 2012, Reporte de Economía y Desarrollo (RED)

La eficiencia productiva, que es la que centralmente se medirá en este trabajo, es solamente una parte de la evaluación de desempeño del sector público, pero tiene dos características que la hacen relevante para nuestro análisis:

a. las carencias de eficiencia productiva son un problema crucial de los países en desarrollo;
b. su medición, como se reseñara, es compleja, pero factible.

Nuestro análisis asume que la eficiencia del gasto se relaciona directamente con los programas públicos bajo el control de los gobiernos. Esto no significa desconocer que existen factores "ambientales" o exógenos que influencian los resultados y que explican la heterogeneidad entre países.

[10] *Para la medición se utiliza el método paramétrico denominado "Método de Frontera Estocástica". El ejercicio examina los resultados obtenidos en materia de calidad educativa (a partir de los resultados obtenidos en los exámenes PISA entre 2006 y 2009) e inclusión (a partir de la tasa de matriculación), considerando el gasto per cápita en educación ajustado por PPP y la cantidad de alumnos por profesor como insumo, incluyendo también al PIB per cápita y el nivel de educación de la población adulta como variables de "entorno".*

Cuadro 1.4. Estimación de eficiencia del Estado: ejemplo de datos ideales en sectores seleccionados

Sector / Datos	Infraestructura: ferrocarriles	Educación	Salud
Productos (cantidad y calidad)	Pasajeros por kilómetro Comodidad y puntualidad Carga en toneladas y kilómetros Calidad de entrega y puntualidad en carga Disponibilidad de acceso	Desempeño en matemática, lengua, etc. en la escuela media Empleabilidad Felicidad Contribución a investigación y desarrollo	Calidad del servicio (promedio y distribución) Incremento de esperanza de vida (media y distribución) Incremento del estatus sanitario (media y distribución)
Insumos	Trabajo por tipo Equipamiento por tipo y tecnología Vías férreas (kms y calidad) Combustible	Maestros (número y calidad) Personal Edificios y equipamiento Distribución espacial de las escuelas Habilidades al final de la escuela primaria	Médicos(especialidad, calidad, distribución geográfica) Enfermeras(especialidad, calidad, distribución geográfica) Hospitales (especialidad, calidad, distribución geográfica) Gasto social
Contexto	Características geográficas Autonomía Competencia Discriminación de precios Obligación de servicio	Competencia entre escuelas públicas Competencia con escuelas privadas Rol de la familia Tasa de desempleo y crecimiento económico Técnicas pedagógicas	Proporción de intervenciones curativas a preventivas Estado sanitario de la población Estructura de Edad Rol del sector privado Co-pagos y seguros privados
Observaciones para estimación	Número grande de años y países	Número grande de países y años	

Fuente: Pestieu (2007)

2. La metodología de medición de eficiencia elegida para el caso argentino[11]

La eficiencia productiva se define como una situación en la que para cada conjunto dado de insumos y variables de contexto, la unidad de producción (pública ó privada) considerada no puede producir más de un producto dado (manteniendo fijos los demás, en el caso de producciones múltiples)

En términos generales, se pueden distinguir tres métodos cuantitativos útiles para la medición de la eficiencia operativa de *una unidad de decisión*, concepto que estamos extendiendo al Estado como definición instrumental, para poder llevar adelante la medición. Todos estos métodos involucran la definición de un conjunto de *insumos* utilizados por la unidad de decisión para la elaboración de sus *productos* (bienes o servicios).

El primero de estos métodos consiste en la construcción de índices, normalmente un cociente entre cantidades de productos e insumos denominados genéricamente *Indicadores de Desempeño del Sector Público.* A esta categoría pertenecen, por ejemplo los índices de productividad parcial o total, que relacionan un resultado con un insumo, en el caso parcial o un conjunto de resultados agregados con sus insumos también sumados, mediante ponderadores adecuados.

El segundo método corresponde a las *estimaciones paramétricas*, que utilizan técnicas econométricas para estimar *fronteras de eficiencia,* que vinculan los insumos con los productos a través de una relación sistemática (la función de producción) y los refieren a la *situación del mejor resultado posible* representada por la frontera de las observaciones.

El tercer enfoque corresponde a *estimaciones de eficiencia no paramétricas,* que utiliza herramientas matemáticas de programación para la combinación de los insumos y los productos de las unidades de decisión y mide los resultados de los hechos con respecto a una frontera de eficiencia construida como la *envolvente* de los datos disponibles, es decir, define *las mejores prácticas* a partir de las experiencias efectivas observadas. Este último método es el que se aplica para este trabajo, según los detalles de la próxima sub-sección.

Análisis de la Envolvente de Datos: En el estudio de la eficiencia operativa de *unidades de decisión*, sean estas firmas del sector privado, organismos no gubernamentales o entes públicos, como escuelas u hospitales, el conocimiento de las *mejores prácticas* es fundamental para identificar cuál es el desempeño de una gestión organizacional determinada y cómo podría mejorarse. La definición de estas mejores prácticas, con todo, puede ser dificultosa en especial cuando se desconocen las interacciones que se dan al interior de cada unidad de decisión, imposibilitando la fijación teórica de metas. En su lugar es necesario avanzar en el análisis de base empírica para establecer la eficiencia operativa de las unidades de decisión de una determinada industria o actividad, relativa a las restantes

[11] *Guillermo Bermúdez estuvo a cargo de esta sección y de las estimaciones del capítulo3.*

unidades. En esta última línea, el método de Data Envelopement Analysis (DEA) resulta una opción ampliamente aplicada[12].

El DEA es un método no paramétrico que permite sintetizar las múltiples dimensiones del desempeño organizacional de un conjunto de unidades decisión en la provisión del mismo bien o servicio. Desde el punto de vista técnico, el DEA consiste en resolver un problema matemático de programación lineal por el cual un número de insumos utilizados por una unidad de decisión para la obtención de uno o varios productos, se convierte en un único escalar que mide la eficiencia operativa de dicha unidad, relativa a las restantes unidades. Cabe mencionar que el DEA no es el único método utilizado para analizar el comportamiento de la eficiencia, también se encuentran los enfoques econométricos de Frontera estocástica y Frontera determínistica[13].

El DEA permite identificar las mejores prácticas en términos de eficiencia operativa, ya sea desde la perspectiva de los insumos o desde la del producto según la naturaleza del fenómeno, con lo que es posible establecer qué unidades de decisión se ubican en la frontera de eficiencia y resultan la referencia (*benchmark*) para aquellas unidades menos eficientes. Al mismo tiempo, el análisis permite identificar el exceso en utilización de insumos para el alcance de un nivel de producto o alternativamente, en qué medida debería elevarse el producto a partir del uso actual de los insumos[14]. También, es posible analizar distintos tipos de rendimiento a escala según la naturaleza del fenómeno bajo análisis.

En la Figura I.2.1 a continuación se presentan las combinaciones de un único insumo "X" y un único producto "Y" para siete unidades de decisión, identificadas de A a G. Como puede observarse, las unidades de decisión A, B, C y D son las que alcanzan el mayor nivel de producto dado el uso de insumos que realizan, y así definen la frontera de eficiencia. Las unidades de decisión E, F y G, con un uso de insumo similar a B y C, logran menores niveles de producto, por lo cual estas unidades de decisión resultan ineficientes. El DEA permite la identificación de cada uno de los grupos de unidades de decisión, pero además, permite medir la mejora de eficiencia requerida a cada unidad de decisión para ubicarse en la frontera de eficiencia. Siguiendo la perspectiva de medición de eficiencia operativa desde el producto (DEA output oriented) y considerando a la unidad de decisión G, vemos que dado el nivel de insumos que utiliza, esta unidad debería lograr una mejora de eficiencia equivalente a la distancia vertical entre C y G. Alternativamente, desde la perspectiva de la utilización de insumos (DEA input oriented), esta unidad podría hacer un uso menor de insumos, dado el nivel de producto, lo que implicaría realizar una ganancia de eficiencia igual a la distancia horizontal entre B y G.

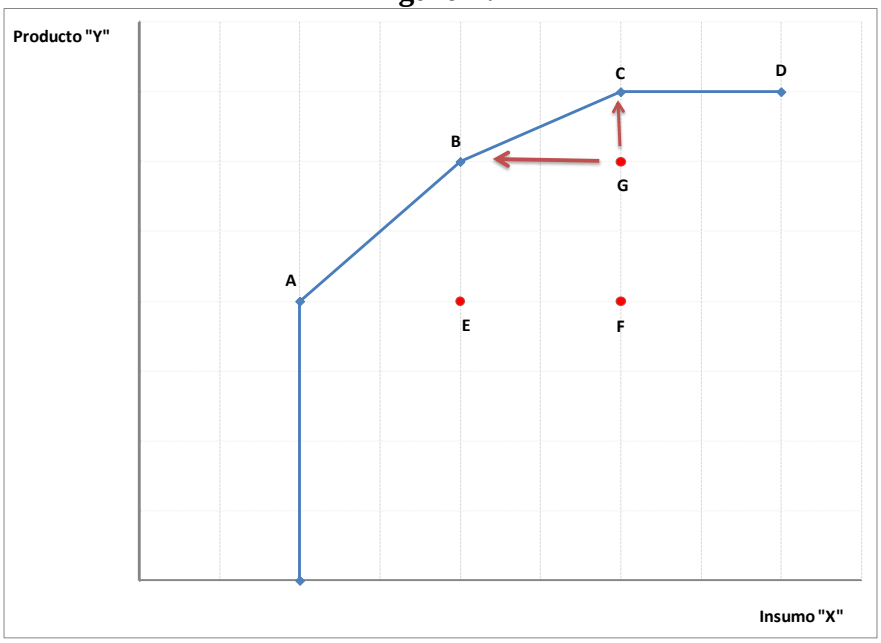
---

[12] *Zhu (2009) menciona el hecho de que a pesar del que el DEA ha sido diseñado para el análisis de la eficiencia relativa cuando no existen precios de mercado, su flexibilidad para modelar la relación de múltiples insumos y productos, ha dado lugar a una amplia gama de aplicaciones, pasando por la industria bancaria, del acero, textil, la generación eléctrica, el desarrollo de software, el mantenimiento de autopistas y los sistemas logísticos, entre otros.*

[13] *Una muy completa revisión de la literatura sobre la aplicación de los distintos métodos de medición de eficiencia véase Worthington y Dollery (2000).*

[14] *En la literatura se ha referido como DEA con "Slacks".*

Figura 2.1



Como se mencionara más arriba, el DEA permite identificar el exceso en utilización de insumos para el alcance de un nivel de producto o alternativamente, en qué medida debería elevarse el producto a partir del uso actual de los insumos. Observando a unidad D en la Figura 2.1, puede verse que aún cuando esta unidad de decisión se ubica en la frontera, resulta ser una unidad eficiente débilmente, pues el mismo nivel de producto podría alcanzarse con una menor utilización de insumos, como lo muestra la unidad de decisión C. La distancia horizontal entre C y D es la medida del exceso de insumo o "slack" de insumo que evidencia la unidad D. (Ver detalles en Anexo Metodológico)

Finalmente, merece mencionarse que la literatura ha avanzado en el estudio de los determinantes de la eficiencia de las agencias públicas más allá de su mera medición. Dentro del enfoque de la eficiencia productiva, las carencias estimadas por mediciones de las unidades del sector público se pueden deber a múltiples razones, entre ellas: la estructura de incentivos para la acción; la falta de competencia, las distorsiones en la autonomía y la naturaleza de la propiedad. Worthington y Dollery (2000) recogen tres líneas de investigación, la de determinantes políticos en la eficiencia de las agencias públicas, la de los determinantes asociados a las características de las comunidades que estas agencias sirven y la de la estructura de financiamiento de las agencias. La primera línea de investigación trata de medir como el énfasis en la racionalidad política en el manejo de las agencias gubernamentales, en desmedro de la racionalidad económica, afecta la eficiencia a dichos entes. La segunda línea busca establecer cómo las características de las comunidades, p.e. su nivel educativo, impactan en la eficiencia de la gestión, a partir de distintos niveles de involucramiento en el control de aquélla. Por último, se ha avanzado en establecer en qué medida la presencia de cierta ilusión fiscal, es decir: desconocimiento de la presión tributaria per capita ó niveles de gasto, se asocian con mayores niveles de ineficiencia.

3. Los resultados del desempeño del Estado

En opinión de Wagstaff y Wang (2011) la ineficiencia en el sector público es un problema muy difundido. En contraste, los ejercicios para mostrarla y solucionarla no han alcanzado aún un nivel satisfactorio, y se encuentran, por lo mismo, en una etapa de crecimiento y discusión.[15] Definir el desempeño del Estado midiendo su eficiencia productiva nos permite utilizar una técnica probada como el DEA y, por otro lado, nos asegura el conocimiento sobre un aspecto de la eficiencia, la técnica, que aunque limitado, es una condición necesaria de conceptos más amplios.

En el caso de las mediciones que se desarrollan en las próximas sub-secciones, la selección de variables y el relevamiento de los datos han planteado desafíos importantes. Esta es una característica compartida por otros trabajos de comparación internacional de la eficiencia del sector público. Estache et al (2007) presenta un detallado informe al respecto, en ese trabajo se realizan mediciones para los sectores de educación, salud, transporte, energía y combustibles, luego de una selección rigurosa de las variables más confiables. Varias de sus críticas y sugerencias influyeron en nuestra propia selección.

Los trabajos de mejor recepción en la atención del público y de los políticos han sido los sectoriales (transporte, escuelas, hospitales, etc.) por la cercanía entre el diagnóstico y las consecuencias de políticas públicas. Sin embargo, en la discusión más general sobre el rol del Estado, también se cuenta con múltiples mediciones que enriquecieron los argumentos. Entre ellas ya se han destacado antes, la serie de trabajos de Afonso, Tanzi y coautores (ver referencias bibliográficas) que se elaboraron a demanda del Banco Central Europeo en los primeros años de los 2000. En línea con esa literatura se presenta a continuación una serie de ejercicios generales que tratan de evaluar la eficiencia del gasto público en las funciones más generales del Estado que se refieren a asegurar el nivel de vida, la seguridad y la distribución equitativa del ingreso (sección 3.1). Posteriormente se elaboran mediciones sectoriales para la salud y la educación (sección 3.2).

3.1 El desempeño global del Estado

La medición de la eficiencia del Estado utilizando el DEA tiene características específicas, detalladas en la sección 2, que trazan los límites para la interpretación de los resultados. Sin embargo los resultados de los ejercicios de la literatura especializada muestran mayor sensibilidad a los cambios en la muestra de países y en las variables incluidas que a los métodos de medición, son éstas las verdaderas limitantes del análisis. En nuestro caso para representar los insumos hemos recopilado el gasto público en porcentaje de PBI y per capita corregido por paridad del poder de compra para 101 países correspondiente al año 2006. Para los países de América Latina se pudo efectuar una actualización hasta los años 2009 y 2010 según el caso.

15 Estos autores utilizan un enfoque híbrido que combina el DEA y las fronteras estocásticas.

La definición de los indicadores de resultados se inscribió en lo que la literatura define como "outcomes", en oposición a los productos (outputs). En términos de pobreza y equidad se cuenta con líneas de pobreza, el coeficiente de Gini y el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Alternativamente, se incluyó el indicador más tradicional de ingresos comparable internacionalmente, el ingreso per capita en paridad de poder de compra. Más recientemente, los esfuerzos internacionales de algunas organizaciones no gubernamentales se han concentrado en relevar indicadores que describen aproximadamente el clima de libertad económica o libertad de negocios en un país, basándose en encuestas. Adicionalmente, se elaboran varios índices que comparan a los países por su competitividad. Toda esta información tiene cobertura variada por país y tema, pero sirven para representar aproximadamente la actividad del Estado relacionada con dar sustento a la actividad económica.

El primer ejercicio que presentamos aquí explota la mayor cantidad de países en la muestra que alcanza a 101. Del lado de los insumos se agrega al gasto público per cápita, un indicador de percepción de la corrupción, entendiendo que a mayores niveles de corrupción habrá mayores obstáculos para alcanzar la eficiencia del gasto. El conjunto de resultados está representado por el Producto per cápita, el índice de competitividad global, el índice de libertad económica, el índice de libertad de negocios y la inversa del Gini.

Los resultados que se muestran en el cuadro 3.1 arrojan un indicador de 0,48 para nuestro país, bien distante del promedio general de 0,85. Destaca en el caso argentino la dimensión del gasto como insumo tanto en términos per cápita como en porcentaje del producto. La interpretación más ambiciosa acorde a la metodología de este resultado indicaría que con un 52% de reducción del gasto, la Argentina podría obtener el mismo resultado que obtiene actualmente en término de los indicadores de resultados seleccionados. Como ya se ha comentado, lo importante de estos ejercicios es el orden de posicionamiento que arrojan, más que la interpretación taxativa del valor de la eficiencia relativa. Considerando que este resultado se obtiene a partir de admitir la actualización del gasto sólo para los países de América latina (datos correspondientes al 2009-10) cabe preguntarse qué ocurre cuando se respeta una base homogénea para todos los países correspondiente al año 2006. En efecto, una de las razones para este resultado es el rápido aumento del gasto público en los últimos años de los 2000 aunque esto también ocurrió para el resto de los países de la región y como respuesta a la crisis internacional del 2008. La diferencia de resultados, aunque mejora, no cambia las conclusiones, ya que el indicador de la Argentina pasa a 0,56 contra 0,86 del promedio mundial.

Una manera alternativa, y más prudente, de juzgar estos resultados es a través del análisis más pormenorizado que ubica a la Argentina, alternativamente, en su contexto regional, de nivel de los ingresos de países, o de acuerdo con su grado de desarrollo humano. El primer conjunto de resultados del cuadro 3.1 se refiere a la agrupación regional. Allí, como puede apreciarse, el indicador de la Argentina es el más bajo de todos los promedios y, particularmente, apenas supera la mitad del valor promedio de la región latinoamericana. Algo similar ocurre en el segundo conjunto ordenado por niveles de ingreso en el que la Argentina revista como países de ingresos medios altos. El último conjunto ordena a los países de acuerdo a su nivel de desarrollo humano y allí la Argentina pertenece al grupo de

países de alto desarrollo humano, en estos últimos dos casos e repite el fenómeno anterior y el desempeño argentino es llamativamente bajo.

Como alternativa se calculó el mismo ejercicio para los 101 países con valores para el año 2006, utilizando como insumo el gasto en porcentaje del PBI. Esta alternativa apenas mejora el desempeño de nuestro país hasta un indicador de 0,48 que sigue comparándose pobremente con el 0,70 del promedio mundial.

Cuadro 3.1

Análisis Envolvente de Datos
Indicadores Seleccionados
GASTO en PER CAPITA PPP

Casos	θ Global	θ Global CPI	θ GDP pc USD PPP 2003 - 2007	θ GCI 2010-2011	θ EcoFree 2011	θ BusFree 2011	θ CPI 2010	θ 100-Gini
Total	101	101	101	101	101	101	101	101
´= 1	30	33	6	7	5	7	6	3
% < 1	70,3	67,3	94,1	93,1	95,0	93,1	94,1	97,0
Promedio	0,72	0,85	0,58	0,34	0,30	0,30	0,36	0,18
Desvio	0,25	0,15	0,22	0,30	0,28	0,30	0,31	0,24
Desvio / Media (%)	35,21	17,70	38,53	88,76	93,40	102,51	84,82	133,82
Min	0,29	0,44	0,28	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01
Coef. De Correll		0,82	0,72	0,65	0,63	0,60	0,63	0,46

Resultados Regionales

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI insumo +	θ GDP pc USD PPP 2003 -	θ GCI	θ EcoFree	θ BusFree	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
Central Asia	8	0,84	0,90	0,65	0,28	0,31	0,38	0,22	0,30	1.127,52	22,68
East Asia & Pacific	12	0,90	0,94	0,72	0,53	0,37	0,42	0,42	0,13	2.940,06	21,42
Europe & Central Asia	17	0,55	0,85	0,46	0,14	0,19	0,11	0,19	0,04	6.025,90	34,65
Europe 15 (UE 15)	14	0,60	0,81	0,37	0,17	0,09	0,14	0,27	0,01	16.033,73	45,42
Latin America & Caribbean	16	0,61	0,72	0,53	0,13	0,19	0,11	0,21	0,07	2.657,11	30,49
Argentina		**0,36**	**0,48**	**0,36**	**0,04**	**0,02**	**0,02**	**0,03**	**0,02**	**6.156,02**	**40,52**
Middle East & North Africa	7	0,72	0,87	0,60	0,27	0,18	0,20	0,27	0,12	4.952,71	28,28
North America	2	0,86	0,88	0,77	0,63	0,44	0,53	0,70	0,02	7.972,88	19,33
South Asia	4	0,94	0,97	0,89	0,83	0,53	0,61	0,63	0,52	401,17	16,75
Sub-Saharan Africa	21	0,81	0,89	0,66	0,59	0,55	0,54	0,64	0,45	358,20	25,72
Total general	101	0,72	0,85	0,58	0,34	0,30	0,30	0,36	0,18	4.687,81	29,65

Resultados por Grupo de Ingreso (WB)

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI	θ GDP pc USD PPP	θ GCI	θ EcoFree	θ BusFree	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
High income: nonOECD	6	0,79	0,91	0,75	0,37	0,38	0,39	0,45	0,07	6.813,89	24,16
High income: OECD	26	0,63	0,84	0,43	0,22	0,16	0,19	0,33	0,02	12.792,89	40,04
Upper middle income	19	0,65	0,82	0,55	0,12	0,16	0,09	0,18	0,09	3.155,50	28,30
Argentina		**0,36**	**0,48**	**0,36**	**0,04**	**0,02**	**0,02**	**0,03**	**0,02**	**6.156,02**	**40,52**
Lower middle income	30	0,72	0,83	0,58	0,34	0,28	0,27	0,27	0,17	1.143,64	27,21
Low income	20	0,88	0,93	0,73	0,69	0,63	0,64	0,68	0,53	285,32	22,76
Total general	101	0,72	0,85	0,58	0,34	0,30	0,30	0,36	0,18	4.687,81	29,65

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano (HDR)

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI	θ GDP pc USD PPP	θ GCI	θ EcoFree	θ BusFree	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
Very High Human Development	29	0,67	0,85	0,49	0,26	0,20	0,24	0,38	0,02	12.467,73	37,76
High Human Development	25	0,64	0,82	0,52	0,13	0,20	0,16	0,16	0,09	3.190,37	29,91
Argentina		**0,36**	**0,48**	**0,36**	**0,04**	**0,02**	**0,02**	**0,03**	**0,02**	**6.156,02**	**40,52**
Medium Human Development	24	0,75	0,85	0,63	0,36	0,24	0,22	0,26	0,17	1.044,82	25,00
Low Human Development	23	0,83	0,90	0,70	0,65	0,59	0,60	0,66	0,50	307,37	24,02
Total general	101	0,72	0,85	0,58	0,34	0,30	0,30	0,36	0,18	4.687,81	29,65

Entre los resultados de interés se encuentra el de las políticas sociales de lucha contra la pobreza. Lamentablemente los indicadores de pobreza tienen una cobertura menor por país, lo que reduce la muestra a 72 países. En el cuadro 3.2 se muestran estos resultados para el gasto público de América Latina del año 2009/2010. Ahora el indicador de desempeño de la Argentina sube hasta 0,65 todavía por debajo del promedio general de 0,83. La Argentina sigue desempeñándose por fuera de sus grupos de referencia. Dentro del conjunto de los países de América Latina, Bolivia, Ecuador, Brasil y Paraguay figuran por debajo de nuestro país, mientras que Uruguay, Chile, Perú y Panamá revistan por encima de nuestro

país. Nuevamente, ajustando el gasto para que todos los países figuren con valores del 2006, los resultados no se modifican sustancialmente (los resultados correspondientes son 0,64 para Argentina y 0,82 para el total general).

Cuadro 3. 2

Análisis Envolvente de Datos
Indicadores Seleccionados
GASTO en % del PBI

Casos	θ Global	θ Global CPI	θ GDP pc USD PPP 2003 - 2007	θ GCI 2010-2011	θ EcoFree	θ Pobreza	θ CPI 2010	θ 100-Gini
Total	72	72	72	72	72	72	72	72
´= 1	20	20	4	3	5	4	2	3
% < 1	72,2	72,2	94,4	95,8	93,1	94,4	97,2	95,8
Promedio	0,76	0,83	0,64	0,58	0,62	0,64	0,61	0,58
Desvio	0,21	0,14	0,19	0,21	0,20	0,20	0,19	0,20
Desvio / Media (%)	27,79	17,25	29,97	35,37	32,92	30,54	30,91	34,56
Min	0,29	0,52	0,28	0,26	0,28	0,28	0,29	0,28
Coef. De Correll		0,95	0,84	0,59	0,66	0,75	0,72	0,55

Resultados Regionales

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI insumo +	θ GDP pc USD PPP 2003 -	θ GCI	θ EcoFree	θ Pobreza	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
Central Asia	8	0,82	0,87	0,68	0,62	0,67	0,74	0,63	0,68	1.127,52	22,68
East Asia & Pacific	8	0,83	0,88	0,71	0,78	0,71	0,75	0,70	0,67	1.057,48	21,51
Europe & Central Asia	14	0,88	0,94	0,64	0,43	0,51	0,60	0,52	0,44	4.911,79	35,26
Latin America & Caribbean	15	0,71	0,78	0,61	0,53	0,61	0,59	0,59	0,52	2.602,83	29,13
Argentina		**0,58**	**0,65**	**0,58**	**0,34**	**0,34**	**0,37**	**0,34**	**0,34**	**6.156,02**	**40,52**
Middle East & North Africa	4	0,70	0,81	0,59	0,56	0,59	0,64	0,56	0,57	1.367,77	25,77
South Asia	4	0,90	0,93	0,86	0,86	0,86	0,87	0,86	0,87	401,17	16,75
Sub-Saharan Africa	19	0,63	0,75	0,58	0,58	0,61	0,59	0,60	0,59	354,08	25,66
Total general	72	0,76	0,83	0,64	0,58	0,62	0,64	0,61	0,58	1.931,82	26,97

Resultados por Grupo de Ingreso (WB)

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI	θ GDP pc USD PPP	θ GCI	θ EcoFree	θ Pobreza	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
High income: nonOECD	3	0,85	0,91	0,70	0,50	0,54	0,62	0,55	0,54	3.978,09	30,33
High income: OECD	4	1,00	1,00	0,75	0,36	0,44	0,46	0,52	0,34	8.419,84	43,50
Upper middle income	19	0,85	0,90	0,67	0,55	0,61	0,70	0,60	0,54	3.155,50	28,30
Argentina		**0,58**	**0,65**	**0,58**	**0,34**	**0,34**	**0,37**	**0,34**	**0,34**	**6.156,02**	**40,52**
Lower middle income	28	0,68	0,78	0,59	0,59	0,62	0,62	0,59	0,58	1.021,82	26,31
Low income	18	0,71	0,79	0,66	0,66	0,68	0,67	0,67	0,67	272,88	22,36
Total general	72	0,76	0,83	0,64	0,58	0,62	0,64	0,61	0,58	1.931,82	26,97

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano (HDR)

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI	θ GDP pc USD PPP	θ GCI	θ EcoFree	θ Pobreza	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
Very High Human Development	4	1,00	1,00	0,75	0,36	0,44	0,46	0,52	0,34	8.419,84	43,50
High Human Development	24	0,81	0,88	0,63	0,51	0,58	0,65	0,56	0,51	3.230,51	29,96
Argentina		**0,58**	**0,65**	**0,58**	**0,34**	**0,34**	**0,37**	**0,34**	**0,34**	**6.156,02**	**40,52**
Medium Human Development	23	0,73	0,81	0,64	0,65	0,67	0,67	0,64	0,64	939,32	23,87
Low Human Development	21	0,67	0,78	0,64	0,64	0,66	0,64	0,64	0,64	298,80	23,80
Total general	72	0,76	0,83	0,64	0,58	0,62	0,64	0,61	0,58	1.931,82	26,97

Por último, se incluye entre los resultados el indicador de Índice de Desarrollo Humano. Las características estructurales de la Argentina la ubican en el grupo de alto desarrollo en consonancia con su condición de economía de desarrollo intermedio. Por lo tanto, sería esperable que la inclusión de este indicador mejorase el desempeño de eficiencia del gasto. Sin embargo, ocurre lo contrario y nuevamente la Argentina queda excluida de sus "grupos naturales" de pertenencia. Un cálculo similar con niveles de gasto del 2006 muestra el cambio en la dirección apuntada de mejorar la eficiencia, aunque sin modificar la posición con respecto al promedio (0,64 para la Argentina vs 0,82 del promedio general).

Cuadro 3. 3

Análisis Envolvente de Datos
Indicadores Seleccionados
GASTO en % del PBI

Casos	θ Global	θ Global CPI	θ GDP pc USD PPP 2003 - 2007	θ GCI 2010-2011	θ EcoFree 2011	θ HDI 2011	θ CPI 2010	θ 100-Gini
Total	101	101	101	101	101	101	101	101
´= 1	14	14	4	3	3	6	2	3
% < 1	86,1	86,1	96,0	97,0	97,0	94,1	98,0	97,0
Promedio	0,63	0,69	0,55	0,54	0,54	0,57	0,54	0,54
Desvio	0,23	0,20	0,21	0,21	0,21	0,21	0,20	0,20
Desvio / Media (%)	35,94	29,28	38,78	38,69	38,25	37,56	37,86	37,55
Min	0,27	0,29	0,27	0,26	0,27	0,27	0,27	0,27
Coef. De Correll		0,88	0,77	0,74	0,72	0,81	0,73	0,75

Resultados Regionales

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI insumo +	θ GDP pc USD PPP 2003 -	θ GCI	θ EcoFree	θ HDI	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
Central Asia	8	0,71	0,72	0,63	0,62	0,63	0,64	0,62	0,68	1.127,52	22,68
East Asia & Pacific	12	0,78	0,79	0,70	0,71	0,71	0,75	0,70	0,69	2.940,06	21,42
Europe & Central Asia	17	0,55	0,65	0,44	0,44	0,44	0,50	0,44	0,46	6.025,90	34,65
Europe 15 (UE 15)	14	0,60	0,80	0,37	0,32	0,32	0,36	0,32	0,33	16.033,73	45,42
Latin America & Caribbean	16	0,52	0,57	0,51	0,50	0,52	0,52	0,51	0,50	2.657,11	30,49
Argentina		**0,36**	**0,36**	**0,34**	**0,34**	**0,34**	**0,36**	**0,34**	**0,34**	**6.156,02**	**40,52**
Middle East & North Africa	7	0,61	0,66	0,58	0,52	0,53	0,54	0,52	0,52	4.952,71	28,28
North America	2	1,00	1,00	0,76	0,77	0,76	1,00	0,76	0,73	7.972,88	19,33
South Asia	4	0,88	0,88	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86	0,87	401,17	16,75
Sub-Saharan Africa	21	0,59	0,62	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	358,20	25,72
Total general	101	0,63	0,69	0,55	0,54	0,54	0,57	0,54	0,54	4.687,81	29,65

Resultados por Grupo de Ingreso (WB)

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI	θ GDP pc USD PPP	θ GCI	θ EcoFree	θ HDI	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
High income: OECD	26	0,64	0,81	0,42	0,40	0,39	0,48	0,40	0,40	12.792,89	40,04
High income: nonOECD	6	0,79	0,82	0,74	0,67	0,68	0,69	0,68	0,66	6.813,89	24,16
Upper middle income	19	0,58	0,62	0,53	0,52	0,53	0,55	0,52	0,54	3.155,50	28,30
Argentina		**0,36**	**0,36**	**0,34**	**0,34**	**0,34**	**0,36**	**0,34**	**0,34**	**6.156,02**	**40,52**
Lower middle income	30	0,59	0,61	0,57	0,57	0,57	0,58	0,57	0,57	1.143,64	27,21
Low income	20	0,67	0,68	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,66	285,32	22,76
Total general	101	0,63	0,69	0,55	0,54	0,54	0,57	0,54	0,54	4.687,81	29,65

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano (HDR)

	Cantidad de Paises	θ Global	θ Global (inversa CPI	θ GDP pc USD PPP	θ GCI	θ EcoFree	θ HDI	θ CPI (+ gasto - corrupcion)	θ 100-Gini	Expense per capita USD PPP	Gasto público % del PBI
Very High Human Development	29	0,68	0,83	0,48	0,45	0,44	0,52	0,44	0,44	12.467,73	37,76
High Human Development	25	0,55	0,59	0,49	0,49	0,50	0,51	0,49	0,51	3.190,37	29,91
Argentina		**0,36**	**0,36**	**0,34**	**0,34**	**0,34**	**0,36**	**0,34**	**0,34**	**6.156,02**	**40,52**
Medium Human Development	24	0,64	0,66	0,61	0,61	0,62	0,63	0,61	0,62	1.044,82	25,00
Low Human Development	23	0,64	0,66	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	307,37	24,02
Total general	101	0,63	0,69	0,55	0,54	0,54	0,57	0,54	0,54	4.687,81	29,65

Al igual que lo que se observaba en la literatura de la experiencia internacional, la eficiencia de los países tiende a ser menor cuanto mayor es el esfuerzo del gasto en proporción del total de la actividad económica (coeficiente de correlación negativo de 0,37 a 0,42 según el conjunto de variables de resultado incluido).

3.2. Los desempeños en salud y educación

Entre las funciones del sector público más analizadas se encuentran las de salud, educación y de los subsectores de la infraestructura. Aunque la comparación internacional de resultados en estos campos está seriamente limitada por los datos, en opinión del trabajo crítico de Estache et al (2007), todavía puede obtenerse una evaluación de desempeño aproximada para grupos de países.

El sector de la salud ha sido uno de los más estudiados y, según Ferlie et al (2003), este análisis ha influido en toda la teoría sobre la administración de los servicios públicos. Sin

embargo, según advierten estos autores, las experiencias en el sector de la salud no podrían extenderse fácilmente a otros sectores de servicios públicos debido a sus características especiales, como la presencia de una elite profesional (los médicos) y una función de producción con posibilidades de muy buena identificación.

3.2.1. Las mediciones del Sector Salud para la Argentina[16]

El gasto en salud de la Argentina ha representado en los últimos años casi un 10% de su PBI, lo que la ubica entre los 15 países del mundo que más esfuerzo relativo realizan en este área, y encabezando la región de Latinoamérica y el Caribe. Este resultado está fuertemente determinado por el significativo peso del gasto privado: con un nivel equivalente a algo más del 5% del PBI, sólo 7 países superan esta participación. El gasto público en salud (que incluye el de obras sociales) se encuentra, en cambio, más acorde con la posición relativa de la Argentina en términos de su nivel de ingresos. En el cuadro 3.4 se incluyen los indicadores usuales en la descripción y comparación de los sistemas de salud, ubicando a la Argentina en comparación con el resto de América Latina y con los países de su mismo tramo de ingresos per cápita del mundo.

[16] *Esta sub-sección la elaboró Mónica Panadeiros*

Cuadro 3.4

Argentina y Países Seleccionados
Indicadores Seleccionados

Indicadores Seleccionados	Argentina	Posición de la Argentina en Ranking	Países de América Lantina y Caribe mejor posicionados que Argentina (sobre un total de 36 países)		Países de Ingresos medio altos mejor posicionados que Argentina(sobre un total de 46 países) 3/	
GDP per capita (USD PPP)	11.512,0	57	7	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Chile, México, St. Kitts, T&T	11	Antigua y Barbuda, Botswana, Chile, F. Rusia, Gabón, Libia, Lituania, Malasia, México, St. Kitts, Seychelles)
Gasto público y privado en salud (% del PBI)	9,71%	15	-	-	2	Gabón, Palau
Gasto público en salud (% del PBI)	4,64%	55	6	Cuba, Costa Rica, Colombia, Guyana, Panamá,Uruguay	13	Belarús, Bosnia, Botswana, Colombia, Costa Rica, Cuba, Macedonia, Gabón, Montenegro, Palau, Panamá, Serbia, Uruguay
Gasto privado en salud (% del PBI)	5,07%	8	-	-	1	Sudáfrica
Gasto per capita en salud (USD PPP)	1.118,0	40	2	Bahamas, Barbados	1	Gabón
Camas/1000 hab	4,0	50	5	Barbados, Cuba, Granada, St. Kitts, San Vicente	16	Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, Cuba, Macedonia, F. Rusia, Granada, Kasajstan, Lituania, Montenegro, Palau, Rumania, St. Kitts, San Vicente, Serbia, Seychelles
Médicos/1000 hab	3,2	30	2	Cuba, Uruguay	8	Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, Cuba, F. Rusia, Kasajstan, Lituania, Uruguay
Enfermeras c/1000 hab	0,5	128	Todos		Todos	
Expectativa de Vida al Nacer (años)	74,8	50	9	Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Granada, Panamá y Uruguay	10	Antigua y Barbuda, Albania, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Gabón, Granada, Panamá, Uruguay
Mortalidad menores 5 años (por mil nacidos vivos)	16,0	68	10	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Granada, San Vicente, Uruguay	21	Antigua y Barbuda, Belarús, Bosnia, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Macedonia, F. Rusia, Granada, Líbano, Lituania, Malasia, Mauricio, Montenegro, Palau, San Vicente, Serbia, Seychelles, Uruguay

Fuente: Elaboración propia sobre datos OMS y Banco Mundial.

Como puede apreciarse, los indicadores agregados de salud más tradicionales reflejan resultados que lucen modestos en comparación con la importancia de los recursos que se destinan a atender esta finalidad. Esta observación podría estar sugiriendo algún grado de ineficiencia del sistema nacional de salud, que la medición efectuada para este estudio, aplicando la metodología DEA, no descarta.

Para este ejercicio, se han considerado como indicadores del estado de la salud de la población ("outcomes") la expectativa de vida al nacer, la tasa de supervivencia a los 5 años y la tasa de supervivencia a los 65 años de edad -por ser los que forman parte de un conjunto para los que existe consenso acerca de su representatividad, confiabilidad y además están disponibles para casi todos los países-; mientras que como "inputs", es decir, como determinantes del estado de la salud de la población, sólo se han considerado variables relativas a los recursos del sistema en términos monetarios (el gasto en salud per cápita –expresado en PPP- y la relación gasto público/privado). Los resultados de esta estimación sugieren que la Argentina tiene un desempeño similar al de los países de la región latinoamericana (incluyendo el Caribe), pero algo más ineficiente que el del grupo de naciones de ingresos medios altos –al cual pertenece- como así también respecto de los países de su misma categoría según los indicadores de desarrollo humano (HDI) (ver cuadro 3.5).

Cuadro 3.5

Análisis Envolvente de Datos
Sector Salud
Indicadores Seleccionados

Casos	Eficiencia θ
Total	134
´= 1	25
% < 1	81.3
Promedio	0.6
Desvío	0.3
Desvío / Media (%)	46.1
Min	0.1

Resultados Regionales

			Insumos Seleccionados		Productos Seleccionados		
	Cantidad de Países	Promedio de Eficiencia θ	Gasto en Salud, USD PPP total, per cápita	Gasto en Salud, Público / Privado	Tasa de supervivencia, menores de 5 años (por cada 1.000)	Expectativa de vida al nacer (años)	Tasa de supervivencia a los 65 años, hombres (% de la cohorte)
Asia Central	9	0.72	245.26	0.94	958.70	67.30	58.13
Este de Asia y El Pacífico	11	0.89	860.09	1.79	975.16	72.74	73.30
Europa	35	0.65	1,936.33	3.10	991.46	76.11	76.23
América Latina y el Caribe	7	0.57	682.49	1.02	976.37	73.01	70.65
Argentina		**0.58**	**1,118.32**	**0.92**	**984.00**	**74.76**	**73.30**
Medio Oriente y Norte de África	21	0.66	799.94	1.94	968.18	71.97	74.72
América del Norte	2	0.57	5,165.55	1.58	992.97	79.02	83.97
Sur de Asia	6	0.70	182.35	1.05	946.92	66.82	64.63
África Subsahariana	43	0.46	155.96	1.26	874.48	53.58	44.30
Total general	134	0.61	889.16	1.85	943.97	66.83	63.60

Resultados por Grupo de Ingreso

			Insumos Seleccionados		Productos Seleccionados		
	Cantidad de Países	Promedio de Eficiencia θ	Gasto en Salud, USD PPP total, per cápita	Gasto en Salud, Público / Privado	Tasa de supervivencia, menores de 5 años (por cada 1.000)	Expectativa de vida al nacer (años)	Tasa de supervivencia a los 65 años, hombres (% de la cohorte)
Altos Ingresos: OECD	28	0.66	2,809.66	3.32	994.91	78.53	81.38
Altos Ingresos: No OECD	12	0.76	1,192.25	2.60	980.94	75.09	78.95
Ingresos Medio Altos	28	0.61	640.25	1.71	973.47	70.36	66.05
Argentina		**0.58**	**1,118.32**	**0.92**	**984.00**	**74.76**	**73.30**
Ingresos Medio Bajos	33	0.56	195.53	1.33	938.35	64.28	59.78
Bajos Ingresos	33	0.57	54.27	0.97	867.90	53.45	44.66
Total general	134	0.61	889.16	1.85	943.97	66.83	63.60

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano

			Insumos Seleccionados		Productos Seleccionados		
	Cantidad de Países	Promedio de Eficiencia θ	Gasto en Salud, USD PPP total, per cápita	Gasto en Salud, Público / Privado	Tasa de supervivencia, menores de 5 años (por cada 1.000)	Expectativa de vida al nacer (años)	Tasa de supervivencia a los 65 años, hombres (% de la cohorte)
Muy Alto Desarrollo Humano	34	0.68	2,611.80	3.09	994.44	78.38	81.87
Alto Desarrollo Humano	31	0.63	603.90	1.78	979.43	72.27	69.28
Argentina		**0.58**	**1,118.32**	**0.92**	**984.00**	**74.76**	**73.30**
Desarrollo Humano Medio	28	0.65	300.55	1.33	950.05	65.80	61.42
Desarrollo Humano Bajo	41	0.51	78.29	1.23	871.17	53.83	45.64
Total general	134	0.61	889.16	1.85	943.97	66.83	63.60

Fuente: Elaboración propia sobre base datos WDI-Banco Mundial

Debe señalarse, sin embargo, que la literatura especializada reconoce que el gasto en el área (como "proxy" de la disponibilidad y utilización de los servicios) juega un rol importante en el estado sanitario de la población, pero que no es el único determinante: factores socioeconómicos y hábitos o estilos de vida resultan también relevantes. Por este motivo, varios de los estudios que han evaluado la eficiencia relativa de los sistemas de salud aplicando un enfoque de "función de producción", no limitan los "inputs" a los indicadores de recursos específicos relacionados con la atención médica. En este trabajo, siguiendo este mismo criterio, se ha efectuado un ejercicio en el que se ha agregado como "input" a las variables ya consideradas, el PBI per cápita (expresado en PPP), como "proxy" de la situación socioeconómica de la población.

Los resultados de esta estimación muestran una mejora interesante en la posición relativa de la Argentina, poniéndola por encima del promedio de los países de su categoría, según se ha agregado la información para este estudio. Este hecho obedece a que parte de la ineficiencia que se atribuía al sistema de salud, sería en rigor explicada por el entorno socioeconómico: la Argentina gasta en salud (por habitante) entre un 74% y 85% más que los países de su misma franja de ingresos y que los que pertenecen al mismo grupo según HDI, respectivamente, pero tiene un PBI per cápita sólo 19% y 7% superior a éstos, en el mismo orden. De este modo, sus resultados en salud, que en comparación con los recursos destinados a esta área lucían poco prometedores, parecen reflejar problemas de contexto, en los que no se descartan fallas por el lado de la demanda (educación, acceso, etc) que el gasto en salud, per se, no puede corregir.

Cuadro 3.6

Análisis Envolvente de Datos
Sector Salud
Indicadores Seleccionados

Casos	Eficiencia θ
Total	134
´= 1	38
% < 1	71.6
Promedio	0.7
Desvío	0.3
Desvío / Media (%)	38.0
Min	0.1

Resultados Regionales

			Insumos Seleccionados			Productos Seleccionados		
	Cantidad de Países	Promedio de Eficiencia θ	Gasto en Salud, USD PPP total, per cápita	Gasto en Salud, Público / Privado	GDP USD PPP Per Cápita	Tasa de supervivencia, menores de 5 años (por cada 1.000)	Expectativa de vida al nacer (años)	Tasa de supervivencia a los 65 años, hombres (% de la cohorte)
Asia Central	9	0.77	245.26	0.94	4,932.61	958.70	67.30	58.13
Este de Asia y El Pacifico	11	0.90	860.09	1.79	14,380.19	975.16	72.74	73.30
Europa	35	0.80	1,936.33	3.10	22,925.78	991.46	76.11	76.23
América Latina y el Caribe	7	0.64	682.49	1.02	10,619.35	976.37	73.01	70.65
Argentina		**0.76**	**1,118.32**	**0.92**	**11,512.89**	**984.00**	**74.76**	**73.30**
Medio Oriente y Norte de África	21	0.69	799.94	1.94	17,410.35	968.18	71.97	74.72
América del Norte	2	0.71	5,165.55	1.58	39,833.80	992.97	79.02	83.97
Sur de Asia	6	0.72	182.35	1.05	3,049.66	946.92	66.82	64.63
África Subsahariana	43	0.58	155.96	1.26	2,439.89	874.48	53.58	44.30
Total general	134	0.71	889.16	1.85	12,297.10	943.97	66.83	63.60

Resultados por Grupo de Ingreso (WB)

			Insumos Seleccionados			Productos Seleccionados		
	Cantidad de Países	Promedio de Eficiencia θ	Gasto en Salud, USD PPP total, per cápita	Gasto en Salud, Público / Privado	GDP USD PPP Per Cápita	Tasa de supervivencia, menores de 5 años (por cada 1.000)	Expectativa de vida al nacer (años)	Tasa de supervivencia a los 65 años, hombres (% de la cohorte)
Altos Ingresos: OECD	28	0.83	2,809.66	3.32	31,332.80	994.91	78.53	81.38
Altos Ingresos: No OECD	12	0.77	1,192.25	2.60	29,319.64	980.94	75.09	78.95
Ingresos Medio Altos	28	0.66	640.25	1.71	9,664.95	973.47	70.36	66.05
Argentina		**0.76**	**1,118.32**	**0.92**	**11,512.89**	**984.00**	**74.76**	**73.30**
Ingresos Medio Bajos	33	0.62	195.53	1.33	3,465.92	938.35	64.28	59.78
Bajos Ingresos	33	0.71	54.27	0.97	1,020.11	867.90	53.45	44.66
Total general	134	0.71	889.16	1.85	12,297.10	943.97	66.83	63.60

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano (HDR)

			Insumos Seleccionados			Productos Seleccionados		
	Cantidad de Países	Promedio de Eficiencia θ	Gasto en Salud, USD PPP total, per cápita	Gasto en Salud, Público / Privado	GDP USD PPP Per Cápita	Tasa de supervivencia, menores de 5 años (por cada 1.000)	Expectativa de vida al nacer (años)	Tasa de supervivencia a los 65 años, hombres (% de la cohorte)
Muy Alto Desarrollo Humano	34	0.82	2,611.80	3.09	32,784.35	994.44	78.38	81.87
Alto Desarrollo Humano	31	0.68	603.90	1.78	10,726.17	979.43	72.27	69.28
Argentina		**0.76**	**1,118.32**	**0.92**	**11,512.89**	**984.00**	**74.76**	**73.30**
Desarrollo Humano Medio	28	0.71	300.55	1.33	4,524.46	950.05	65.80	61.42
Desarrollo Humano Bajo	41	0.64	78.29	1.23	1,803.60	871.17	53.83	45.64
Total general	134	0.71	889.16	1.85	12,297.10	943.97	66.83	63.60

Fuente: Elaboración propia sobre base datos WDI-Banco Mundial

Por último, debe tenerse en cuenta que la eficiencia del gasto estimada se refiere a la totalidad del mismo -público y privado-, consideración por demás relevante dada la elevada incidencia del gasto privado en salud en la Argentina. Este fenómeno, a su vez, sumado al notable desajuste de otros indicadores relevantes -la relación médicos/enfermeras- despierta el interés por indagar más sobre la eficiencia del sistema público de salud, en particular evaluando el desempeño a nivel microeconómico, i.e. de las unidades de producción de servicios médicos. Estos temas se analizan en la Parte II, capítulo 2 de este trabajo.

3.2.2 Las mediciones de Educación para la Argentina[17]

El desarrollo de la Argentina estuvo caracterizado por una difusión temprana de la educación en el conjunto de la población. A principios de los años 30 del siglo XX el 75% de los niños entre seis y trece años asistía a la escuela primaria, aunque sólo una elite llegaba al colegio secundario. Ese nivel tuvo pleno desarrollo luego de los años 60, cuando la matrícula neta era del 23% y fue en crecimiento hasta alcanzar el 54% a inicios de los 90. Desde entonces sucesivas reformas han culminado ampliando la obligatoriedad de asistencia al nivel secundario completo.

La ventaja inicial de difusión de la educación distinguió a la Argentina como un país de "igualdad de oportunidades" y le permitió exhibir altos grados de escolarización de su población en edad de trabajar entre los países en desarrollo, pero también en comparación mayor desarrollo de los países de nuestra región latinoamericana permitió la convergencia paulatina en este indicador, a la vez que la Argentina perdía posiciones con respecto a otros países en desarrollo en el mundo (el Este de Europa, por ejemplo).

Cuadro 3.7

Años de Educación
Población de 15 y más años
Por regiones

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
América del Norte	8,2	8,8	9,8	10,7	11,4	11,9	12,6
Latinoamérica y el Caribe	3,0	3,5	4,2	5,4	6,4	7,3	8,3
Argentina	**4,7**	**5,5**	**6,2**	**7,3**	**8,4**	**8,8**	**9,5**
Europa - UE 15	5,0	5,5	6,3	7,3	8,3	9,2	10,2
Resto de Europa	4,9	5,7	6,6	7,7	8,7	9,7	10,4
Este Asiático y Pacifico	2,8	3,2	4,2	5,3	6,2	7,1	8,2
Sur de Asia	1,3	1,6	2,3	2,8	3,8	4,7	6,0
Medio Oriente y Norte de África	1,0	1,3	2,0	3,3	4,7	6,1	7,3
África Subsahariana	0,8	1,1	1,5	2,1	3,1	3,8	4,8
Mundo	2,7	3,2	3,9	4,9	6,0	6,9	7,9

Fuente: Elaboración propia en base a Barro y Lee (2000) & Barro y Lee (2010)

[17] *Esta sub-sección contó con los valiosos comentarios de María Echart.*

Nuevas técnicas y la revolución informática hicieron posible aunar esfuerzos internacionales para medir, además de los años de escolaridad, la calidad de la educación. La OECD organiza exámenes internacionales[18] , que aunque de alcance limitado y perfectible, resultan útiles como señales generales de la dirección que está llevando el sistema educativo en cuanto a sus resultados. El desempeño de la Argentina en esos exámenes no ha sido destacado. En la edición del 2000, nuestro país obtuvo un promedio de 400 puntos comparado con 472 del promedio de los participantes, ubicándose sólo por encima de Brasil, Perú y la República Checa. Casi una década más tarde, en 2009, el puntaje argentino se redujo a 395 puntos contra un promedio de 484, ocupando nuestro país el penúltimo lugar en el ranking. Dentro de los países de América Latina que participaron de las pruebas en 2009 (Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, Perú y México), el único con resultados inferiores a la Argentina fue Perú, que, no obstante mostró una mejoría significativa respecto de su desempeño en el 2000.

Guadagni (2011) alerta sobre el caso argentino. En su opinión "una de las razones del deterioro educativo es que los alumnos (principalmente en las escuelas estatales) tienen muy pocas horas efectivas de clase, ya sea porque nunca se cumplió el calendario mínimo de 180 días o porque tampoco se avanzó en la ampliación de la jornada escolar (como dispone la Ley de Educación Nacional). El deterioro de la educación pública ha causado un éxodo de la escuela estatal primaria, que se evidencia a partir del 2003, cuando se inicia un proceso importante de pase a escuelas privadas. En el 2009 se matriculan en las escuelas primarias estatales 248.400 alumnos menos que en el 2002. Esto significa que mientras en el 2002 apenas uno de cada cinco alumnos de nivel primario asistía a escuelas privadas, en el 2009 esta proporción trepa a uno de cada cuatro.

En la opinión de CIPPEC (2011): "El notable aumento del financiamiento educativo, que pasó de representar el 4,1% del Producto Bruto Interno (PBI) en el 2004 al 6,5% en el 2009, permitió mejorar los salarios docentes, facilitar el acceso de miles de alumnos al Nivel Inicial y al secundario, recuperar la educación técnica, fomentar la mejora de la formación docente y lanzar el programa nacional de una computadora por alumno. La ley de Educación Nacional del 2006 enmarcó este proceso y permitió recuperar el rol del Estado como garante central del derecho a la educación". Esta opinión reconoce un proceso en marcha en el que el componente más importante ha sido el aumento del gasto con objetivos múltiples.

Los ejercicios que se proponen a continuación dan un paso adicional en el análisis de la relación entre gastos y resultados, que permite entender algunos de los contrastes señalados.

---

[18] *Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA por sus siglas en inglés (Programme for International Student Assessment) , se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes a partir de unos exámenes mundiales que se realizan cada tres años y que tienen como fin la valoración internacional de los alumnos. Este informe es llevado a cabo por la OCDE, que se encarga de la realización de pruebas estandarizadas a estudiantes de 15 años. En el informe realizado en 2006 participaron 62 países, y en cada país fueron examinados entre 4500 y 10.000 estudiantes. La UNESCO también realiza exámenes para la región de América Latina y el gobierno argentino organiza periódicamente pruebas de evaluación (ONE).*

El proceso educativo es el resultado conjunto del accionar de las familias y el sistema educativo. Este último tiene un aporte decisivo en la consecución del objetivo social de formar capital humano y generar las condiciones para la igualdad de oportunidades de los jóvenes. En la literatura de Economía de la Educación, la vinculación de los resultados de la educación con los insumos educativos (maestros, material didáctico, etc) identifica la "efectividad de la escuela" mientras que el análisis de los insumos monetarios y sus resultados se ha denominado "análisis de eficiencia educativa".[19]

Como también ocurría en el caso de salud, sintetizar el complejo proceso de la educación en un conjunto determinado de indicadores es un enfoque limitado y que está sujeto a críticas, teniendo en cuenta que tanto los insumos como los productos de este servicio son múltiples y su medición objetiva es difícil. En la literatura especializada se ha optado por dos vías alternativas. En la primera de ellas se vincula el salario de las personas con sus antecedentes educativos (ecuaciones de Mincer), mientras que en la segunda alternativa se relacionan los resultados de pruebas estándar con los insumos del sistema (en un sentido general, los docentes y sus alumnos). En los trabajos comparados de eficiencia del Estado donde se analizan varios sectores del gasto público, se opta por relacionar el gasto público dedicado a la educación con indicadores generales de desempeño del sistema (cobertura, matrículas brutas y netas, tasas de persistencia, tasas de repitencia, etc).

De esta presentación esquemática del problema surgen críticas inmediatas como los problemas de integrar en la medición aspectos tales como la naturaleza heterogénea de docentes y alumnos, las diferencias de dotación docente y de infraestructura de las escuelas, la posibilidad de que organizaciones distintas de la educación lleven a resultados análogos, la convivencia de oferta pública y privada de educación, diferencias culturales entre países, etc. No obstante, los trabajos internacionales disponibles sugieren una ruta prudente que permite la comparación.

Para empezar, como se hizo en el caso de salud, se revisaron los principales indicadores de gasto en educación, los "insumos de la función de producción" educativa y algunos indicadores seleccionados de resultados (ver Cuadro 3.8). Con respecto a los indicadores de gasto por alumno y gasto público en educación como porcentaje del Producto o del Gasto total, la Argentina se encuentra en la mitad o por debajo, comparada con un conjunto muy amplio de países (entre 100 y 141 según el caso), sugiriendo un esfuerzo de gasto comparativo mayor.

Al contrario, en los indicadores de insumos o resultados se encuentra, en general, por encima de la mitad del ranking, lo que da lugar a deducir que el mayor gasto se traduciría en resultados comparativos relativamente mejores. En los de repitencia, nuestro país figura al final de la tabla, con un bajo índice de repitencia, lo que en principio podría parecer un resultado favorable. Sin embargo, este indicador ayuda a advertir sobre la prudencia que debe tenerse al momento de las interpretaciones. Ya hace bastante tiempo, desde fines de los 90, en la Argentina se dio prioridad a la idea de "inclusión educativa" evitando generar desaliento entre los alumnos cuya permanencia en las escuelas se volvía cada vez más

[19] *Existe numerosa literatura económica que vincula los ingresos con la educación, basada principalmente en el clásico trabajo de Mincer (1958). Lockheed y Hanushek (1998) y Scheerens (1993)*

afectada por los abandonos. Una parte de esa práctica de inclusión trajo aparejado una aplicación más laxa de la exigencia escolar lo que redundó en una baja repitencia. No se trata, por lo tanto de mayor calidad educativa, sino, por el contrario de una resignación de los estándares educativos para cumplir un objetivo al que habría que haber aplicado otros instrumentos.

En la comparación con América Latina, destacan Brasil, Colombia y Cuba por su inversión mayor que la nuestra y Uruguay, Chile y Cuba, por presentar mejores resultados que los de nuestro país, sistemáticamente.

Cuadro 3.8

Educación
Argentina y Países Seleccionados
Indicadores Seleccionados
Año 2009 1/

Indicadores Seleccionados	Argentina	Posición Argentina en Ranking Internacional	Países de América Lantina y Caribe mejor posicionados que la Argentina		Países de Ingresos medio altos fuera de la región LATAM mejor posicionados que la Argentina	
Gasto por estudiante, nivel primario (% del PIB per cápita)	14,7	68 (122)	6	Cuba, Barbados, San Vicente y las Granadinas, Dominica, Brasil, Jamaica.	4	Bulgaria, Lituania, Rumania y Namibia.
Gasto por estudiante, nivel secundario (% del PIB per cápita)	21,9	52 (113)	4	Cuba, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Barbados.	2	Botswana, Bulgaria
Gasto por estudiante, nivel terciario (% del PIB per cápita)	15,6	92 (104)	11	Cuba, Barbados, Jamaica, México, Guyana, Aruba, Brasil, Colombia, Paraguay, Guatemala, Uruguay.	11	Botswana, Namibia, Malasia, Serbia, Turquía, Rumania, Irán, Bulgaria, Bielorrusia, Mauricio, Lituania
Tasa de alfabetización, total de adultos (% de personas de 15 años y más)	97,7	34 (142)	6	Cuba, Antigua y Barbuda, Trinidad Tobago, Chile, Uruguay, Aruba	7	Kazajstán, Bielorrusia, Lituania, Azerbaiyán, Federación Rusa, Albania, Bulgaria.
Tasa de alfabetización, total de jóvenes (% de personas de 15 a 24 años)	99,1	41 (144)	5	Cuba, Trinidad Tobago, Bolivia, Aruba, Chile	9	Azerbaiyán, Kazajstán, Libia, Bielorrusia, Lituania, Federación Rusa, Albania, Serbia, Bosnia.
Persistencia hasta 5º, total (% de la cohorte)	96,4	38 (116)	3	Trinidad Tobago, Santa Lucia, Chile	3	Mauricio, Seychelles. Líbano
Persistencia hasta fin de nivel primario, total (% de la cohorte)	94,9	52 (131)	3	Antigua y Barbuda, Trinidad Tobago, Cuba	9	Bielorrusia, Kazajistán, Azerbaiyán, Seychelles, Serbia, Lituania, Mauricio, Macedonia, Federación Rusa.
Progresión al nivel secundario (%)	94,3	68 (138)	11	Barbados, Bahamas, Panamá, Cuba, Colombia, Aruba, Costa Rica, Sta. Lucia, San Vicente y Las Granadinas, Dominica, Venezuela.	13	Federación Rusa, Bielorrusia, Fiji, Kazajstán, Macedonia, Serbia, Azerbaiyán, Malasia, Lituania, Botswana, Seychelles, Rumania, Bulgaria.
Gasto Público en educación (% del PBI)	4,9	64 (145)	11	Cuba, St Kitts and Nevis, San Vicente y Las Granadinas, Barbados, Bolivia, Sta. Lucia, Jamaica, Guyana, Brasil, Belice, Costa Rica.	5	Botswana, Namibia, Bielorrusia, Sudáfrica, Seychelles.
Gasto Público en educación, total (% del gasto de gobierno)	13,5	73 (125)	10	Costa Rica, Perú, Cuba, Chile, Aruba, Belice, Brasil, San Vicente y las Granadinas, Barbados, Colombia,	6	Namibia, Botswana, Argelia, Irán, Malasia, Sudáfrica
Alumnos por maestro, nivel primario	15,5	42 (167)	3	Cuba, Barbados, Uruguay	7	Azerbaiyán, Palau, Lituania, Seychelles, Líbano, Malasia, Bielorrusia.
Alumnos por maestro, nivel secundario	12,2	44 (144)	3	Cuba, Venezuela, St Kitts and Nevis.	8	Azerbaiyán, Bielorrusia, Federación Rusa, Líbano, Lituania, Kazajstán, Serbia, Bulgaria.
Tasa de repitencia, nivel primario (% de la matricula)	6,1	100 (158)	20	Cuba, Guyana, St Kitts and Nevis, Chile, Sta. Lucia, Ecuador, Bolivia	15	Bielorrusia, Kazajistán, Bosnia, Macedonia, Azerbaiyán, Federación Rusa, Serbia, Lituania
Tasa de repitencia, nivel secundario (% de la matricula)	13,8	124 (145)	26	Sta. Lucia, Cuba, Trinidad Tobago, Paraguay, Jamaica, Rep. Dominicana, México.	16	Bielorrusia, Kazajistán, Macedonia, Federación Rusa, Bosnia, Botswana, Azerbaiyán, Serbia, Lituania.
Matricula primaria (% neta)	98,5	19 (151)	2	Aruba, Cuba	-	-
Matricula secundaria (% neta)	79,2	60 (138)	7	San Vicente y Las Granadinas, St. Kitts and Nevis, Chile, Bahamas, Cuba, Brasil Sta. Lucia.	9	Azerbaiyán, Seychelles, Lituania, Serbia, Kazajstán, Bielorrusia, Bulgaria, Macedonia, Mauricio.
Matricula terciaria (% bruta)	67,7	20 (144)	2	Cuba, Venezuela	3	Lituania, Federación Rusa, Bielorrusia.

1/ Los datos corresponden a 2009 excepto cuando por no encontrase disponible se colocó el dato del año anterior, incluyendo el año 2007.
Fuente: Elaboración propia en base a WDI 2011.

Un paso adicional para entender mejor la evidencia comparada es el de aplicar la técnica del DEA (Data Envelopement Analysis). Los ejercicios que pueden plantearse son múltiples. El uso de variables alternativas para medir el gasto/inversión, los insumos y los resultados educativos imponen limitaciones en términos de los países incluidos, por lo que la cobertura geográfica será variable. La complejidad del fenómeno también permite varias definiciones de las relaciones a estudiar, dando lugar a un número amplio de ejercicios. Aquí se ha elegido concentrar la atención sobre cuatro formulaciones que tratan de buscar respuestas al panorama presentado al inicio de esta sección.

Un primer ejercicio posible, que busca explotar al máximo la variabilidad geográfica incluye el análisis del gasto público en educación (medido como porcentaje del PBI) para 124 países. En este ejercicio se analiza como se transforma el gasto público en insumos del sistema educativo. En particular se incluye la proporción de alumnos por docente y la cobertura escolar (inscripción neta) incluyendo los dos niveles que en la Argentina son obligatorios, el primario y el secundario. En esta medición el promedio del coeficiente de eficiencia de la Argentina es más alto que el promedio del total general. En el total 10% de los países resultan ser eficientes. El coeficiente de 0,63 para la Argentina indica una "ineficiencia relativa" del 37%, es decir, en apariencia podría alcanzar resultados similares empleando menos fondos cuando se toma como referencia la mejor práctica internacional. Adicionalmente se pueden precisar los resultados al comparar el caso argentino con casos más cercanos al país. Así, por ejemplo, el coeficiente de la Argentina casi duplica al de América Latina y se acerca al grupo de los países europeos más avanzados. El resultado argentino también destaca cuando se compara a los países por niveles de ingreso y por nivel de desarrollo humano. Destaca en el caso de la Argentina la cobertura casi universal de la escuela primaria y la buena dotación de maestros y profesores por alumno.

Cuadro 3.9

Análisis Envolvente de Datos
Sector Educacion
Indicadores Seleccionados

Casos	Eficiencia θ
Total	124
´= 1	13
% < 1	89,5
Promedio	0,4
Desvio	0,3
Desvio / Media (%)	62,5
Min	0,1

Resultados Regionales

			Insumos Seleccionados	Productos Seleccionados			
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Public spending on education, total (% of GDP)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel primario	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel secundario	Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)
Central Asia	7	0,49	3,59	5,29	7,94	87,41	74,17
East Asia & Pacific	18	0,39	4,74	4,61	5,93	90,20	66,05
Europe & Central Asia	16	0,53	4,71	7,05	9,44	91,54	86,19
Europe 15 (UE 15)	12	0,73	5,43	7,95	9,79	97,78	90,84
Latin America & Caribbean	28	0,38	4,36	4,84	6,24	92,92	69,88
Argentina		**0,63**	**4,19**	**6,02**	**7,19**	**98,66**	**79,64**
Middle East & North Africa	15	0,40	5,08	6,04	7,48	86,55	70,62
North America	2	0,48	5,27	6,40	6,09	95,43	91,45
South Asia	3	0,24	5,84	3,64	5,00	86,65	48,41
Sub-Saharan Africa	23	0,25	5,12	2,83	4,33	75,50	33,73
Total general	124	0,42	4,80	5,19	6,81	88,39	66,91

Resultados por Grupo de Ingreso (WB)

			Insumos Seleccionados	Productos Seleccionados			
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Public spending on education, total (% of GDP)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel primario	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel secundario	Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)
High income: OECD	24	0,67	5,53	7,64	8,99	97,17	91,39817757
High income: nonOECD	16	0,53	3,81	6,70	8,17	87,05	77,18
Upper middle income	33	0,37	4,70	5,21	6,85	92,41	76,11
Argentina		**0,63**	**4,19**	**6,02**	**7,19**	**98,66**	**79,64**
Lower middle income	33	0,28	5,47	4,12	6,01	85,79	55,29
Low income	18	0,31	3,66	2,49	4,09	75,31	29,57
Total general	124	0,42	4,80	5,19	6,81	88,39	66,91

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano (HDR)

			Insumos Seleccionados	Productos Seleccionados			
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Public spending on education, total (% of GDP)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel primario	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel secundario	Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)
Very High Human Development	30	0,68	5,14	7,62	9,16	96,07	89,84
High Human Development	35	0,42	4,11	5,50	7,56	92,24	76,32
Argentina		**0,63**	**4,19**	**6,02**	**7,19**	**98,66**	**79,64**
Medium Human Development	40	0,29	5,18	4,34	5,68	87,34	60,54
Low Human Development	19	0,26	4,73	2,56	4,10	71,41	26,80
Total general	124	0,42	4,80	5,19	6,81	88,39	66,91

Fuente: elaboración propia en base a datos WDI 2011-Banco Mundial

Un ejercicio más en línea con la literatura internacional es el que, además de utilizar como insumo al gasto en el proceso productivo de la educación, también se incluye como insumo a los maestros por alumno y se los vincula con los resultados en términos de persistencia de los alumnos hasta el último grado y con el indicador de repitencia. A la vez del lado de los insumos suele incluirse la tasa de alfabetismo de los adultos, reconociendo que la educación es un proceso conjunto de familia y centros educativos. Ahora el ejercicio se concentra en los resultados a nivel primario. Este caso que se muestra en el cuadro 3.10 arroja muy buenos resultados para nuestro país. El coeficiente de eficiencia es de 0,95, casi idéntico al promedio general de 0,94. En efecto en este tramo primario de la educación casi la mitad de la muestra de 60 países resulta eficiente y el resto se encuentra muy cercano. El mínimo de eficiencia registrado en este ejercicio es de 0,8. Esto se debe a que los 60 países para los que se cuenta con datos completos pertenecen a grupos de ingresos medios altos o superiores, y en ellos el problema de la educación primaria básica se ha resuelto hace ya varias décadas.

Ejercicios similares pero referidos a la educación secundaria empiezan a marcar alguno de los problemas más relevantes para nuestro país, en ellos el coeficiente de eficiencia de la Argentina varía entre 0,67 y 0,82 contra promedios mundiales que van entre 0,91 y 0,93.

Cuadro 3.10

Análisis Envolvente de Datos
Sector Educacion
Indicadores Seleccionados

Casos	Eficiencia θ
Total	60
´= 1	28
% < 1	53,3
Promedio	0,9
Desvio	0,1
Desvio / Media (%)	8,2
Min	0,8

Resultados Regionales

			Insumos Seleccionados			Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Public spending on education, total (% of GDP)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel primario	Literacy rate, adult total (% of people ages 15 and above)	Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	Persistence to last grade of primary, total (% of cohort)	100 - Repeaters, primary, total (% of total enrollment)
East Asia & Pacific	8	0,92	4,08	4,31	698,58	91,31	79,04	92,98
Europe & Central Asia	13	0,93	4,49	6,53	1.284,42	91,10	96,96	98,98
Europe 15 (UE 15)	3	1,00	4,21	8,63	292,35	99,16	99,33	99,29
Latin America & Caribbean	21	0,92	3,97	4,65	1.902,02	93,20	82,37	93,95
Argentina		**0,95**	**4,19**	**6,02**	**97,19**	**98,66**	**93,00**	**93,62**
Middle East & North Africa	13	0,96	4,70	6,17	1.087,97	89,65	94,56	95,81
South Asia	2	1,00	4,86	2,74	100,30	81,66	69,61	90,59
Total general	60	0,94	4,30	5,48	5.365,63	91,64	88,15	95,47

Resultados por Grupo de Ingreso (WB)

			Insumos Seleccionados			Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Public spending on education, total (% of GDP)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel primario	Literacy rate, adult total (% of people ages 15 and above)	Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	Persistence to last grade of primary, total (% of cohort)	100 - Repeaters, primary, total (% of total enrollment)
High income: OECD	7	0,94	4,89	8,49	690,22	96,23	98,79	99,00
High income: nonOECD	12	0,94	4,20	7,10	1.116,32	89,15	95,36	97,61
Upper middle income	19	0,92	4,12	5,24	1.787,26	92,62	89,94	95,13
Argentina		**0,95**	**4,19**	**6,02**	**97,19**	**98,66**	**93,00**	**93,62**
Lower middle income	19	0,96	4,64	4,06	1.578,04	91,53	82,71	94,60
Low income	3	0,94	2,24	2,42	193,80	85,42	57,61	86,28
Total general	60	0,94	4,30	5,48	5.365,63	91,64	88,15	95,47

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano (HDR)

			Insumos Seleccionados			Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Public spending on education, total (% of GDP)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel primario	Literacy rate, adult total (% of people ages 15 and above)	Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	Persistence to last grade of primary, total (% of cohort)	100 - Repeaters, primary, total (% of total enrollment)
Very High Human Development	12	0,95	4,47	7,98	1.153,11	95,01	98,21	98,74
High Human Development	28	0,93	4,19	5,40	2.629,07	92,10	91,61	96,04
Argentina		**0,95**	**4,19**	**6,02**	**97,19**	**98,66**	**93,00**	**93,62**
Medium Human Development	17	0,93	4,49	4,10	1.356,00	89,78	76,26	92,18
Low Human Development	3	1,00	3,53	3,96	227,45	84,30	82,98	95,75
Total general	60	0,94	4,30	5,48	5.365,63	91,64	88,15	95,47

Fuente: elaboración propia en base a datos WDI 2011-Banco Mundial

Una alternativa para ilustrar mejor las dificultades de la organización del nivel secundario es el de utilizar del lado de los insumos el gasto por estudiante secundario (en porcentaje del PBI per cápita) y la proporción de alumnos a profesores como insumos del sistema. Del lado de los resultados se incluye la inscripción escolar neta, la progresión del primario al secundario y el porcentaje de repitencia en ese nivel. La cobertura geográfica se estrecha ahora a 53 países. En este ejercicio el coeficiente de la Argentina baja a 0,63 que se compara negativamente con el promedio de 0,83 para los países incluidos.

En este último ejercicio la Argentina aparece por primera vez lejos del promedio de sus grupos de pertenencia (el regional de América Latina, el de ingresos medios altos y el de alto nivel de desarrollo humano). Varios países latinoamericanos, Colombia, Chile y Brasil superan a la Argentina, donde el gasto por alumno se refleja pobremente en la inscripción escolar neta en comparación. Quizás varios de estos países deban elegir metas de mayor inscripción escolar pero para su actual desempeño, el gasto por estudiante es significativamente menor. El gasto de la Argentina, es más semejante al de Europa y Asia Central donde las tasas de inscripción son 10 puntos mayores.

Varias son las razones que pueden explicar el resultado al nivel del secundario. Por un lado, la circunstancia de que los alumnos de primaria ingresan con una preparación deficiente para abordar la nueva etapa; por otro, a pesar de la laxitud de las normas para la aprobación de las materias, no imperan en este nivel las ideas de promoción de los alumnos sin los conocimientos que debieron haber adquirido en cada año. Además, vale tener en cuenta que, en esta etapa el costo de oportunidad de educarse empieza a ser más evidente para los alumnos y por consiguiente, ante fracasos reiterados la probabilidad de abandonar los estudios aumenta.

Variantes de estas mediciones que incluyen la inscripción escolar en el nivel terciario siguen mostrando el mismo patrón de menor eficiencia de nuestro país. Comparado con sus grupos más cercanos la Argentina exhibe una alta tasa de inscripción escolar de nivel terciario, que sin embargo no llega a compensar su gasto también relativamente más alto.

Nótese que en todas estas comparaciones el gasto de la Argentina aparece alto aún cuando en la muestra se han incluido países de ingresos altos como Estados Unidos, Canadá y los principales países europeos. Es habitual que la literatura especializada mencione que en esos países el gasto público y particularmente el gasto en educación y salud se encuentren afectados por el mayor costo de los servicios (efecto Balassa-Samuelson), lo que tiende a subestimar su desempeño.

Cuadro 3.11

Análisis Envolvente de Datos
Sector Educacion
Indicadores Seleccionados

Casos	Eficiencia θ
Total	53
´= 1	21
% < 1	60,4
Promedio	0,83
Desvio	0,2
Desvio / Media (%)	20,5
Min	0,4

Resultados Regionales

			Insumos Seleccionados		Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Expenditure per student, secondary (% of GDP per capita)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel secundario	Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)	Progression to secondary school (%)	100 - Repeaters, secondary, total (% of total enrollment)
East Asia & Pacific	8	0,90	11,10	4,92	60,63	86,81	96,49
Europe & Central Asia	8	0,90	21,65	9,03	88,62	98,04	98,15
Europe 15 (UE 15)	3	0,94	23,85	10,24	91,45	98,56	97,84
Latin America & Caribbean	21	0,84	13,54	6,16	66,86	91,98	94,68
Argentina		**0,63**	**18,37**	**7,19**	**79,64**	**93,96**	**87,64**
Middle East & North Africa	10	0,71	21,24	7,37	72,15	94,00	93,47
South Asia	3	0,62	40,03	5,00	48,41	90,73	93,33
Total general	53	0,83	17,93	6,80	70,55	92,80	95,35

Resultados por Grupo de Ingreso (WB)

			Insumos Seleccionados		Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Expenditure per student, secondary (% of GDP per capita)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel secundario	Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)	Progression to secondary school (%)	100 - Repeaters, secondary, total (% of total enrollment)
High income: OECD	7	0,92	23,88	9,57	91,18	98,30	97,71
High income: nonOECD	10	0,85	19,01	8,38	80,24	96,87	96,05
Upper middle income	16	0,84	15,99	6,59	73,84	93,72	95,01
Argentina		**0,63**	**18,37**	**7,19**	**79,64**	**93,96**	**87,64**
Lower middle income	17	0,76	18,50	5,50	58,66	89,06	94,19
Low income	3	0,84	7,67	3,59	39,95	82,66	95,88
Total general	53	0,83	17,93	6,80	70,55	92,80	95,35

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano (HDR)

			Insumos Seleccionados		Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Expenditure per student, secondary (% of GDP per capita)	100 / Proporción alumnos-maestro, nivel secundario	Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)	Progression to secondary school (%)	100 - Repeaters, secondary, total (% of total enrollment)
Very High Human Development	10	0,93	23,44	9,31	89,51	98,09	97,65
High Human Development	24	0,81	15,59	7,07	74,32	92,69	94,37
Argentina		**0,63**	**18,37**	**7,19**	**79,64**	**93,96**	**87,64**
Medium Human Development	16	0,79	19,36	5,30	56,28	90,29	95,45
Low Human Development	3	0,86	10,76	4,33	53,36	89,37	95,04
Total general	53	0,83	17,93	6,80	70,55	92,80	95,35

Fuente: elaboración propia en base a datos WDI 2011-Banco Mundial

La última medición que presentaremos en el tema de educación se dedica al aspecto crucial de la calidad. Para ello se vincula el Gasto Público y Privado en Educación, medido como participación en el PBI, con los resultados de los exámenes internacionales PISA, edición 2009.

El número de países de la muestra es más reducido, ya que todavía el alcance de los exámenes es acotado. En ese sentido, la disposición a participar y, además, la de avanzar localmente en la organización para evaluar la calidad educativa es un paso adelante de la Argentina. Lamentablemente, los resultados comparados son, en este ejercicio, los que peor situación arrojan para el país, confirmando la impresión de que la insatisfactoria eficiencia técnica observada en los ejercicios anteriores se magnifica en las mediciones que incluyen la calidad del servicio educativo. Notablemente, nuestro país es superado en la "calidad de su gasto educativo" por la casi totalidad de los países de la muestra ajenos a América Latina. En nuestra región los resultados son muy pobres para los países participantes, aunque Chile, Colombia y México tienen resultados semejantes al nuestro. No obstante casos como el de Uruguay y Perú muestran mejores perspectivas a partir, probablemente, de un gasto mejor asignado. Esto no significa que los resultados de las pruebas internacionales en esos países sean satisfactorios, pero sí que, un aumento de la inversión educativa tiene una alta probabilidad de alcanzar el objetivo de superación de la marca actual, dada la eficacia en la organización de los recursos como punto de partida. En este caso, el país presenta un coeficiente de eficiencia que lo excluye de los grupos de pertenencia que aquí se analizan (América Latina, grupo de países de ingresos medios altos y países de alto desarrollo humano). Los países europeos, más cerca de la tradición educativa de la Argentina, no muestran un esfuerzo presupuestario muy diferente del argentino, y, en contraste, superan los scores de las pruebas locales por casi 100 puntos (25%) (Ver Cuadro 3.12).

Una último aspecto de interés se refiere a la pregunta de cuánta información nos agrega este tipo de ejercicios. Si sólo nos atuviéramos al problema de desempeño educativo mirando los resultados de los exámenes internacionales, habríamos utilizado el ranking de notas como un indicador de desempeño (PSP) y la Argentina habría aparecido en la posición nro. 41de un total de 42 países. Si, en cambio, nos hubiésemos interesado en un indicador de eficiencia simple como el de nota promedio por peso gastado en educación (PSE) el puesto de la Argentina habría pasado al noveno lugar. En nuestros indicadores DEA la posición de la Argentina en el ranking de eficiencia es la 37°. La correlación simple entre este último ranking y el PSP es de 0,5 mientras que la correlación con el PSE es de 0,002. Esto significa que cada porción de datos ordenados está aportando distintos resultados y que la elaboración de los DEA es un instrumento útil para ampliar el espectro de la discusión sobre estos temas de la inversión en educación. Mientras que los dos primeros rankings podrían sugerir al analista que una causa probable del bajo desempeño es que se invierte poco, el cálculo del DEA sugiere que parte del gasto podría mejorar su eficiencia, liberando fondos para obtener mejores resultados.

Cuadro 3.12

Análisis Envolvente de Datos
Sector Educacion
Indicadores Seleccionados

Casos	Eficiencia θ
Total	42
´= 1	4
% < 1	90,5
Promedio	0,73
Desvio	0,18
Desvio / Media (%)	24,02
Min	0,41

Resultados Regionales

			Insumos	Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Total spending on education, % GDP	PISA Score On the overall reading scale	PISA Score On the mathematics scale	PISA Score On the science scale
Central Asia	1	0,74	3,33	390	405	400
East Asia & Pacific	4	0,75	5,73	494	495	506
Europe	27	0,78	5,34	487	492	497
Latin America & Caribbean	7	0,58	4,79	414	402	410
Argentina		**0,49**	**5,02**	**398,00**	**388,00**	**401,00**
Middle East & North Africa	1	0,42	7,83	474	447	455
North America	2	0,69	6,92	512	507	516
Total general	42	0,73	5,37	474	475	481

Resultados por Grupo de Ingreso (WB)

			Insumos	Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Total spending on education, % GDP	PISA Score On the overall reading scale	PISA Score On the mathematics scale	PISA Score On the science scale
High income: OECD	29	0,78	5,75	497	501	507
High income: nonOECD	1	0,58	4,28	416	414	410
Upper middle income	11	0,65	4,44	423	417	425
Argentina		**0,49**	**5,02**	**398**	**388**	**401**
Lower middle income	1	0,43	5,73	421	419	425
Total general	42	0,73	5,37	474,24	474,98	480,90

Resultados según Nivel de Desarrollo Humano (HDR)

			Insumos	Productos Seleccionados		
	Cantidad de Paises	Promedio de Eficiencia θ	Total spending on education, % GDP	PISA Score On the overall reading scale	PISA Score On the mathematics scale	PISA Score On the science scale
Very High Human Development	29	0,78	5,75	497	501	507
High Human Development	12	0,65	4,43	423	416	424
Argentina		**0,49**	**5,02**	**398**	**388**	**401**
Medium Human Development	1	0,43	5,73	421	419	425
Total general	42	0,73	5,37	474	475	481

Fuente: elaboración propia en base a datos WDI 2011-Banco Mundial

3.3. Principales conclusiones de las mediciones

Existe en la profesión económica una larga tradición de tratar de medir la eficiencia y rentabilidad, pública o privada de la gestión productiva. A priori, cuando los productos o servicios recién se planean, los economistas evalúan los proyectos de inversión que los harán posibles. Para ello utilizan las herramientas del Análisis Costo-Beneficio. Cuando la producción ya está en marcha, el interés se concentra en la eficiencia y efectividad de cada

unidad de decisión. A. A. Schmid (2005), argumentando sobre la utilidad del análisis costo beneficio para el sector público, señala que la eficiencia del Estado no es un hecho que deba constatarse a priori y que espera a ser descubierto, sino que se trata de un mecanismo que debe ejercitarse. Desde esa óptica, las mediciones con todas sus imperfecciones, ayudan a la revisión continua de los procesos.

En esta sección se han analizado, a nivel agregado el desempeño general del gasto público para alcanzar resultados satisfactorios de calidad de vida y la eficiencia de la inversión pública en salud y educación. Los resultados muestran una importante variedad de contenidos:

- La eficiencia general del gasto público para proveer calidad de vida, equidad, reducción de la pobreza y un clima de negocios apropiado para el sector privado es baja en comparación al contexto internacional. Los mismos resultados podrían lograrse con una reducción sustancial del gasto público.
- Esa ineficiencia general no es exclusiva de este último período en los 2000 cuando hubo un aumento sustantivo del gasto público como porcentaje del PBI sino que se registra aún con valores de gasto más cercanos a los de hace una década.
- En el sector de salud, los resultados pobres en comparación con los recursos destinados a esta área, parecen reflejar problemas de contexto, en los que no se descartan fallas por el lado de la demanda (educación, acceso, etc) que el gasto en salud, per se, no ha podido corregir.
- El caso de la educación según los diversos ejercicios tiende a concentrarse en el nivel secundario y en la calidad. La elaboración de los indicadores de eficiencia que identifican las mejores prácticas internacionales sugiere que los problemas principales de la Argentina no se refieren al nivel del gasto sino a la organización de sus recursos.

Pestieu (2007) señala dos implicancias de política de estos análisis de eficiencia. Primero, la ineficiencia productiva no se vincula a la naturaleza de la propiedad del capital sino a la ausencia de competencia. Es ésta la que debe incorporarse a la gestión del sector público por vía de los mecanismos adecuados. En segundo lugar, algunos procesos burocráticos pertenecen por naturaleza a la órbita pública (justicia, defensa). En esos casos la experiencia internacional muestra la ventaja de incorporar incentivos al desempeño a partir de una definición clara de las tareas. A la transparencia de gestión se le deben agregar mecanismos que interroguen periódicamente sobre la legitimidad de las atribuciones burocráticas. La calidad de la gestión depende centralmente de la calidad de su planta de personal. El próximo capítulo presenta un primer panorama de los problemas que se enfrentan.

Parte II. El Estado Argentino: organización, gasto, inversión y políticas públicas.

La segunda parte del trabajo se concentra en el funcionamiento del Estado Argentino, a partir del estudio de una selección de temas que, sugeridos por el análisis internacional y por la evidencia disponible constituyen, en nuestra opinión, factores clave para entender el pobre desempeño relativo comparado y poder elaborar recomendaciones de política para solucionar los problemas asociados.

El análisis comienza en el primer capítulo de esta segunda parte, por un estudio pormenorizado de la evolución reciente del empleo público. El siguiente capítulo sintetiza un conjunto de estudios de la organización de varios de los servicios esenciales del Estado: salud, educación, vivienda, bancos públicos e infraestructura vial. Los siguientes tres capítulos abordan temas referidos a aspectos organizativos (compras públicas y tamaño del Estado) junto a un estudio del costo de recaudar para su sostenimiento. El penúltimo capítulo presenta los temas de eficiencia del Estado provinciales y los vincula con la economía política de las decisiones públicas. Por último, el trabajo cierra con una discusión sobre las percepciones de la sociedad que facilitan el crecimiento del Estado para, finalmente presentar una síntesis de los resultados y las recomendaciones.

1. El empleo público: evolución y determinantes[20]

1.1.Introducción

La discrepancia de los niveles de empleo público entre distintas regiones de un país, no es una cuestión privativa de la Argentina. De hecho, existe abundante literatura en el mundo que intenta explicar las diferencias regionales en al respecto.

Uno de los primeros argumentos que se reconocen como determinante del tamaño del sector público es la denominada la Ley de Wagner, quien en 1893 introdujo la idea de una relación positiva entre crecimiento económico y la expansión del sector público ya que el mayor crecimiento generaría demandas por más y mejores servicios gubernamentales, lo que requeriría una mayor proporción de empleo público.

Otro factor que se espera afecte el tamaño del Estado es la población. Es posible que una mayor población se encuentre asociada a un mayor nivel de empleo público, pero también algunos estudios encuentran efectos de escala en la prestación de algunos servicios como salud y educación. En ese sentido, hay servicios que deben prestarse con una estructura mínima aún en poblaciones pequeñas de modo tal que regiones con menor densidad de población se corresponderán con niveles más elevados de empleo público.

[20] *Este capítulo fue elaborado por Nuria Susmel, economista de FIEL.*

También la estructura de la población debería afectar el tamaño del empleo ya que en la medida en que la proporción de niños sea más alta o la población de mayores sea relativamente más importante, es probable que sean requeridos mayores servicios de educación –en el caso de los menores- y de salud –en ambos-.

Sin embargo, las diferencias entre regiones van generalmente más allá de las cuestiones estructurales y muchas regiones suelen presentar niveles de empleo por encima del nivel óptimo para los parámetros considerados. Uno de los argumentos más utilizados para explicar el exceso del empleo público es su uso como instrumento de política pública para generar y redistribuir rentas entre regiones o entre poblaciones.

En este sentido, la contratación de mano de obra por parte del Estado es en muchos casos una forma de contrarrestar la falta de creación o la creación insuficiente de puestos de trabajo por parte del sector privado de la economía. Es decir, el empleo público estaría funcionando como una suerte de plan de empleo o subsidio por desempleo.

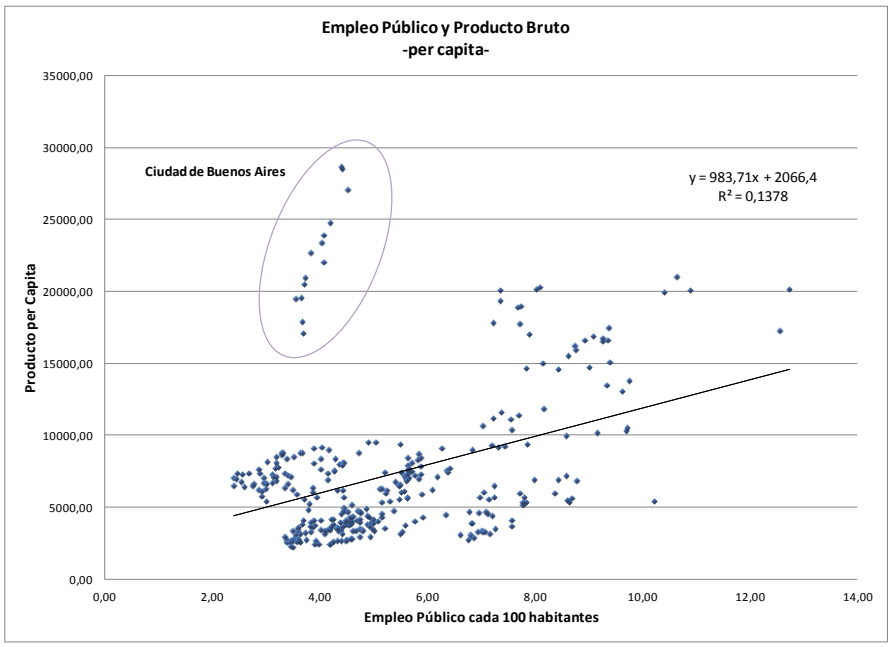
Otro argumento, también vinculado al empleo público como instrumento de política, es el uso del mismo como factor de estabilización para contrarrestar los efectos de los shocks externos sobre la economía regional. De acuerdo con este argumento, las regiones más dependientes del contexto externo (economías más abiertas o más dependientes del comercio internacional) tienden a planteles de personal público más elevadas. Esta hipótesis es postulada por Rodrik (2002 y 2007).

Otros motivos se vinculan a razones clientelísticas como el interés en obtener adhesiones y contar con votos cautivos.

Sin embargo, la posibilidad de utilizar el empleo público como meta de una política pública o estrategia política está condicionada por los ingresos fiscales, tanto propios como por las transferencias del gobierno federal, en el caso de analizar diferencias entre provincias.

Respecto de los argumentos estructurales, en la Argentina la evidencia preliminar muestra que hay una asociación entre el nivel del ingreso per capita y el empleo público en el caso de las provincias argentinas. Los datos correspondientes a las provincias para el período 1996 – 2009 muestran que a medida qua aumenta el Producto per cápita también lo hace el tamaño del empleo provincial –medido en relación a la población-.

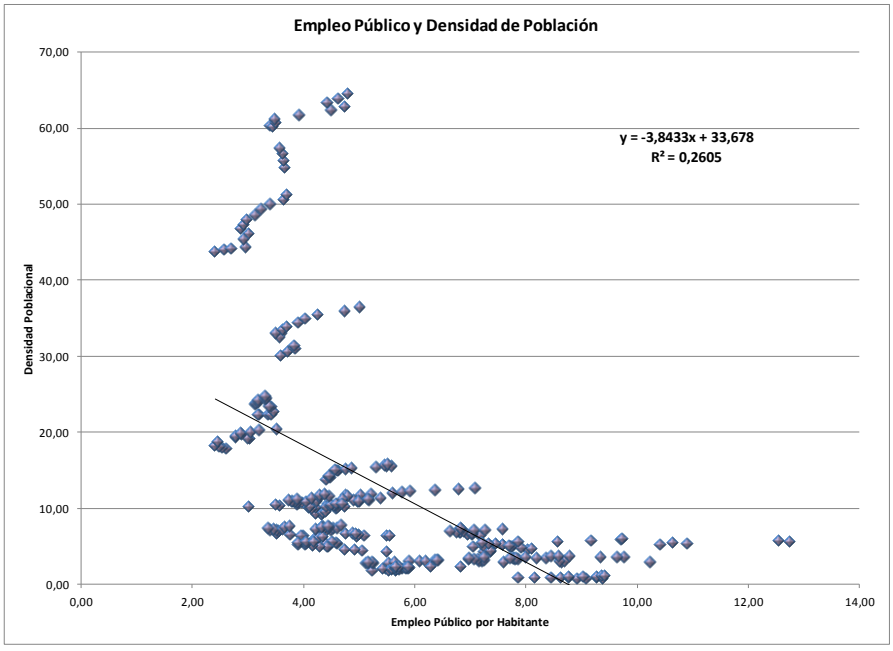
Gráfico 1.1



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

En cuanto al efecto de la densidad poblacional como factor explicativo, la evidencia local también parece ratificar el argumento expuesto de que la mayor densidad poblacional está asociada a una menor planta de personal.

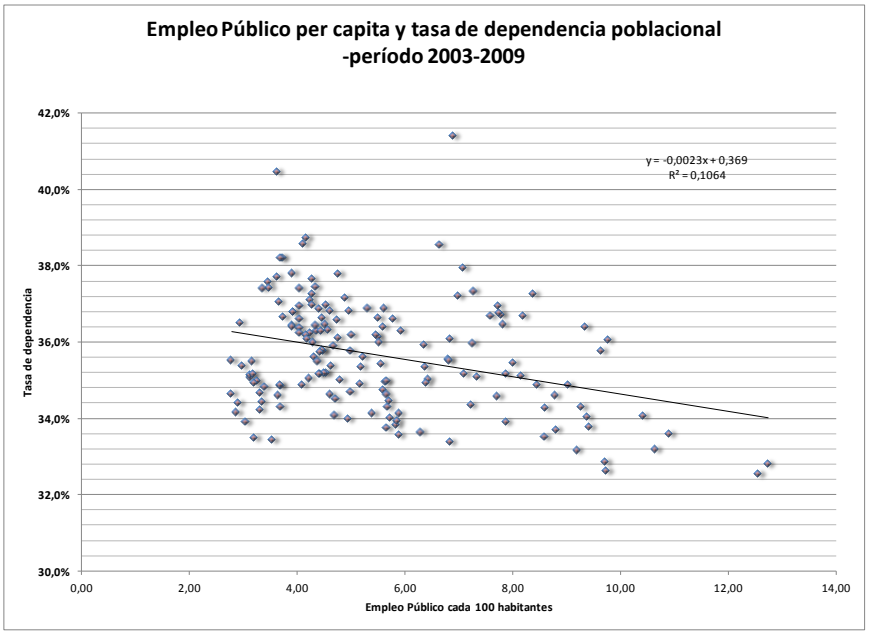
Gráfico 1.2



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

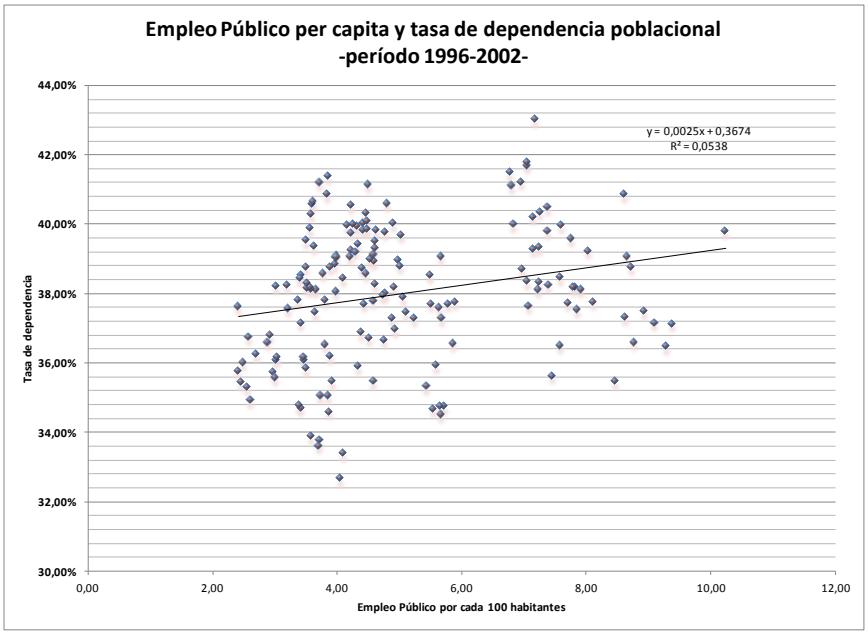
En lo que se refiere al impacto de la estructura poblacional sobre el tamaño del sector público la evidencia argentina es dispar: entre 1996 y el año 2002 se observa la correlación esperada: a mayor tasa de dependencia (medida como el porcentaje de menores de 14 años y mayores de 65 años en el total), mayor empleo público. Sin embargo, para el período 2003 hasta 2009 la correlación pareciera invertirse ya que se observa que a menor tasa de dependencia corresponde mayor empleo público.

Gráfico 1.3



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

Gráfico 1.4



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

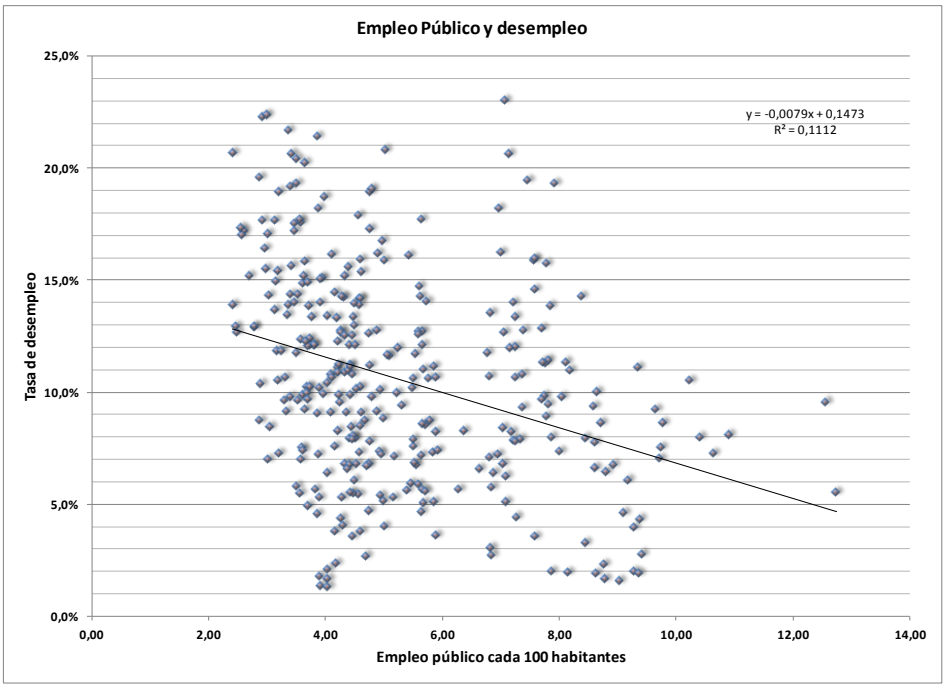
En cuando a la utilización del empleo como instrumento de política pública la evidencia presenta mayores complejidades para el análisis. La relación del empleo público y el desempleo es difícil de interpretar. En primer lugar porque algunos de los factores que influyen sobre la demanda de empleo del sector público son los mismos que determinan el comportamiento global del mercado de trabajo.

El empleo público tiene una asociación negativa con el desempleo por una cuestión meramente contable ya que el desempleo es la diferencia entre la oferta y la demanda de trabajo. La oferta de trabajo se expresa a partir de la población económicamente activa y la demanda de trabajo se mide como el empleo total que incluye al empleo público, con lo cual si el empleo público cae en la ecuación, sin que se altere el empleo privado o la oferta, la tasa de desempleo aumenta.

Sin embargo, el empleo público puede no ser neutral con respecto al empleo privado y a la oferta de trabajo. En el caso del empleo privado, el Estado, al contratar personal, puede generar presiones salariales (por la vía, por ejemplo, de las negociaciones salariales sindicales) e impactar negativamente en la demanda de trabajo del sector privado, incrementando el desempleo. En cuanto al efecto sobre la oferta de trabajo la mayor probabilidad de conseguir empleo puede generar incentivos a una mayor participación en el mercado de trabajo, reforzando el aumento del desempleo.

Un problema para el análisis de los datos es que las estadísticas se capturan “ex post”, es decir una vez que la tasa de desempleo observada ya está afectada por el comportamiento del empleo público, con lo cual si se verificase una correlación negativa (ver Gráfico)- a menor desempleo mayor empleo público- todavía quedaría por explorar la causalidad entre las variables. Por un lado, podría interpretarse que la tasa de desempleo no afecta la decisión del empleo público o, alternativamente, que existe menor desempleo porque existe mayor empleo público.

Gráfico 1.5



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

En las secciones siguientes se analizan los determinantes del empleo público en la Argentina y se realiza una aproximación del "exceso" de empleo público en cada una de las provincias. En particular, se explora en qué medida el empleo público funciona como una política tácita de reducción del desempleo, en especial en los últimos años en los cuales se observa un incremento importante de dicho empleo. Además de ello se aborda otra de las cuestiones ampliamente discutidas en relación con el empleo público: la existencia –o no- de un "premio salarial" por desempeñarse en la órbita de alguno de los niveles de gobierno. Determinados los excesos en empleo y el premio en los salarios se puede determinar el exceso del gasto y el consecuente impacto sobre las finanzas provinciales. Finalmente, se concluye con un ejercicio del impacto del exceso de empleo público sobre la tasa de desempleo.

1.2. La experiencia internacional

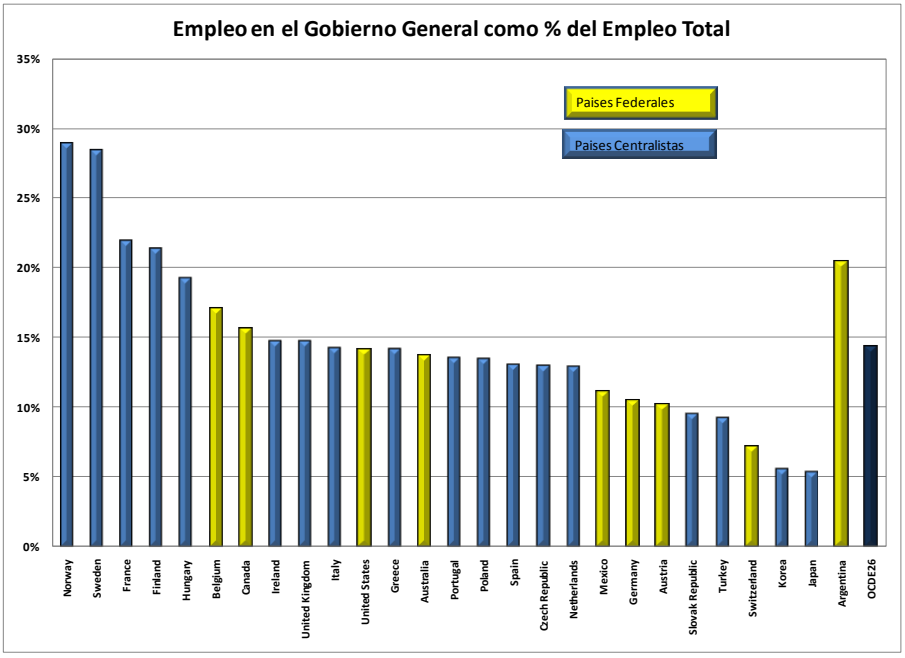
Los datos para los países de la OECD muestran que, en promedio, para el conjunto de países que la integran, el empleo público excluyendo el empleo en empresas del estado representa un 14.3% del empleo total para el año 2005, mientras que en la Argentina, para ese mismo año el porcentaje correspondiente era del 17.4% creciendo hasta el 20,4% en el año 2011.

La dispersión entre países es grande: mientras en Noruega y Suecia el sector público contiene más del 28% del empleo total, en Japón y Corea el sector público absorbe menos del 6% del total de ocupados.

Como puede verse, la Argentina no sólo está bien por encima de la media de la OECD, sino que solamente cuatro países tienen proporciones de Empleo Público / Empleo Total más elevado: Noruega, Suecia, Francia y Finlandia.

Si bien podría argumentarse que la organización administrativa del gobierno -federalista o centralista- puede implicar una diferencia ya que los países federales podrían tender a tener mayor empleo público al verse duplicadas algunas de las funciones de gobierno, puede verse que la Argentina –país federal- tiene una mayor proporción de empleo público en relación al empleo total que cualquier país con idéntica organización entre los países de la OECD.

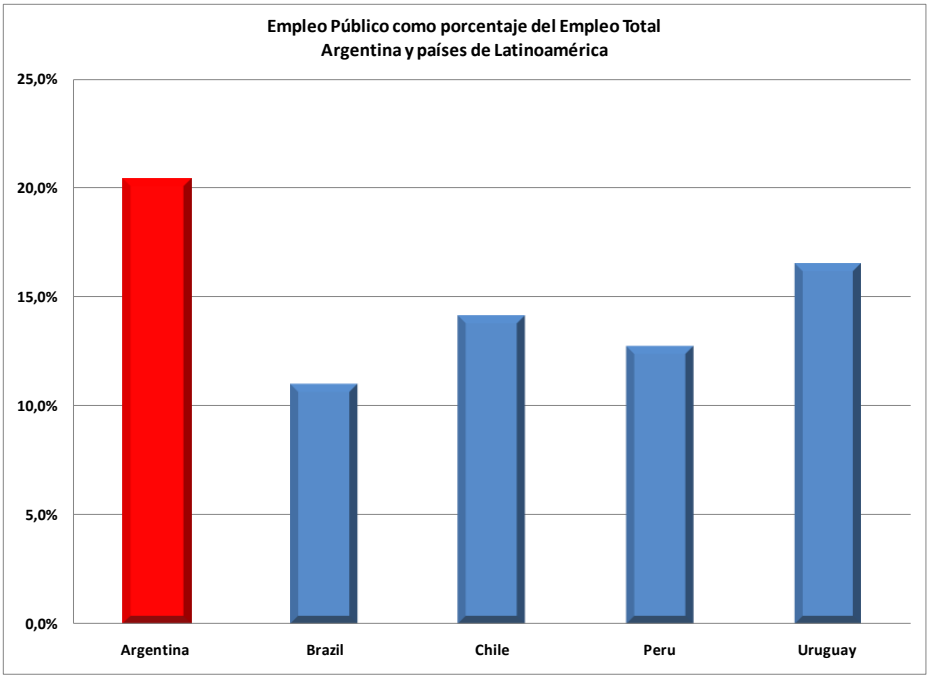
Gráfico 1.6



Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2009)

En comparación con los países de la región, se observa que también la relación Empleo Público/Empleo Total en la Argentina es más elevada. De los países para los que se obtuvo información completa, el que mayor participación tiene es Uruguay y la Argentina lo supera en 4 puntos porcentuales. En particular, en comparación con Brasil –país de organización federal y de gran extensión territorial al igual que la Argentina- esta diferencia es más elevada.

Gráfico 1.7



Fuente: Elaboración propia y OIT

1.3. Empleo Público en Argentina: Evolución reciente

Considerando los tres niveles de gobierno, se estima que a fines del año 2011, 3,2 millones de personas trabajaban en el sector público, lo que significa un incremento de poco más del 45% desde comienzos el año 2003 cuando comienza a gestarse el actual modelo económico.

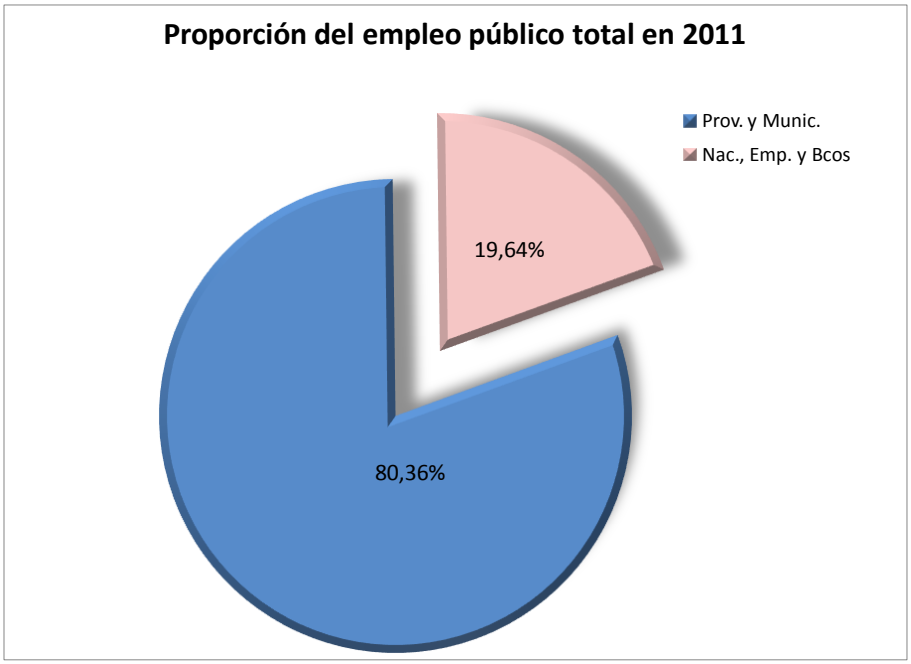
Cuadro 1.1
Empleo Público por Nivel de Gobierno

Año	Nación	Provincias	Municipios	Emp. Públicas y Bcos Ofic.	Total
2000	440,940	1,359,602	366,418	26,322	2,193,281
2001	423,849	1,360,903	366,768	26,998	2,178,519
2002	428,665	1,358,339	366,077	27,696	2,180,777
2003	432,088	1,378,227	371,437	28,417	2,210,169
2004	440,344	1,424,731	383,970	41,409	2,290,454
2005	451,912	1,525,162	411,037	43,204	2,431,316
2006	461,838	1,592,729	429,246	41,831	2,525,645
2007	481,662	1,670,662	468,920	49,105	2,670,349
2008	495,482	1,738,688	493,734	57,198	2,785,102
2009	517,868	1,806,950	519,334	67,251	2,911,402
2010	531,699	1,867,501	528,695	69,464	2,997,359
2011	547,428	1,931,742	623,562	76,902	3,179,634

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Boletín Fiscal, Ministerio de Economía y presupuestos provinciales

La mayor parte del empleo público –61%- se localiza en los gobiernos provinciales, responsables no sólo de la administración sino también de actividades de educación y salud que en dos etapas principales, a fines de los 70 y a principios de los 90, fueron transferidas desde la órbita del gobierno federal. Si a las provincias se les suma el empleo en los Municipios, el empleo en los gobiernos sub-nacionales concentra el 80% del empleo público total, la Nación (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial más Universidades Nacionales) reúne aproximadamente el 17.2% del empleo público total, mientras que los bancos oficiales y las empresas públicas representan una porción relativamente pequeña (2.4%), aunque creciente en el tiempo.

Gráfico 1.8

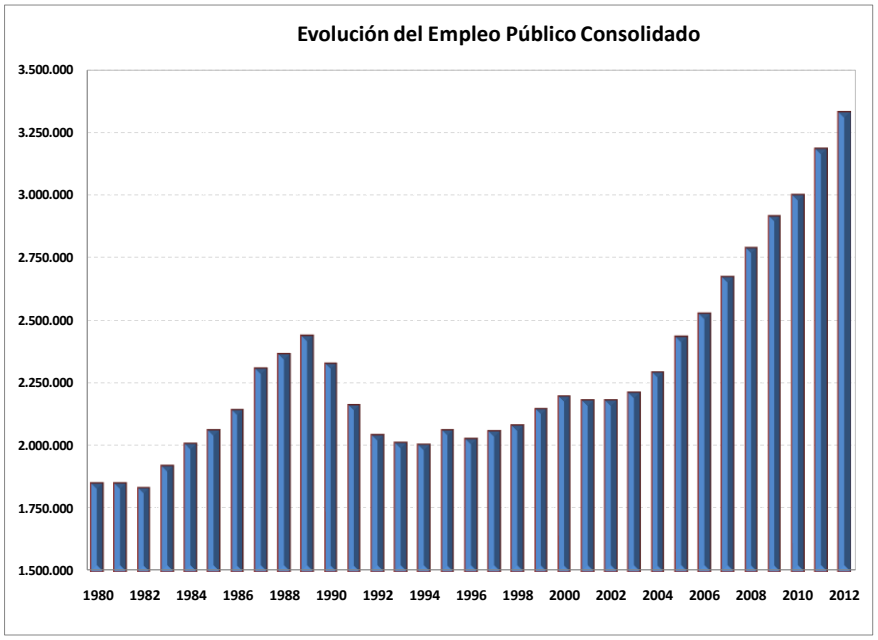


Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 1

La dinámica del empleo en la presente década es bien diferente de la observada en la década anterior, cuando se verificó una caída significativa del empleo directo en empresas públicas, bancos oficiales y administración central, y un aumento más pausado en el empleo en provincias y municipios.

El pico anterior en términos absolutos se había registrado hacia fines de la década de los 80. En ese momento el empleo público representaba casi el 23% del empleo total, 7.6 empleados públicos por cada 100 habitantes. El mínimo se registró al final de la década de cuando el empleo público llegó a representar el 16.8% del empleo total y ocupaba a 5.8 personas de cada 100 habitantes.

Gráfico 1.9

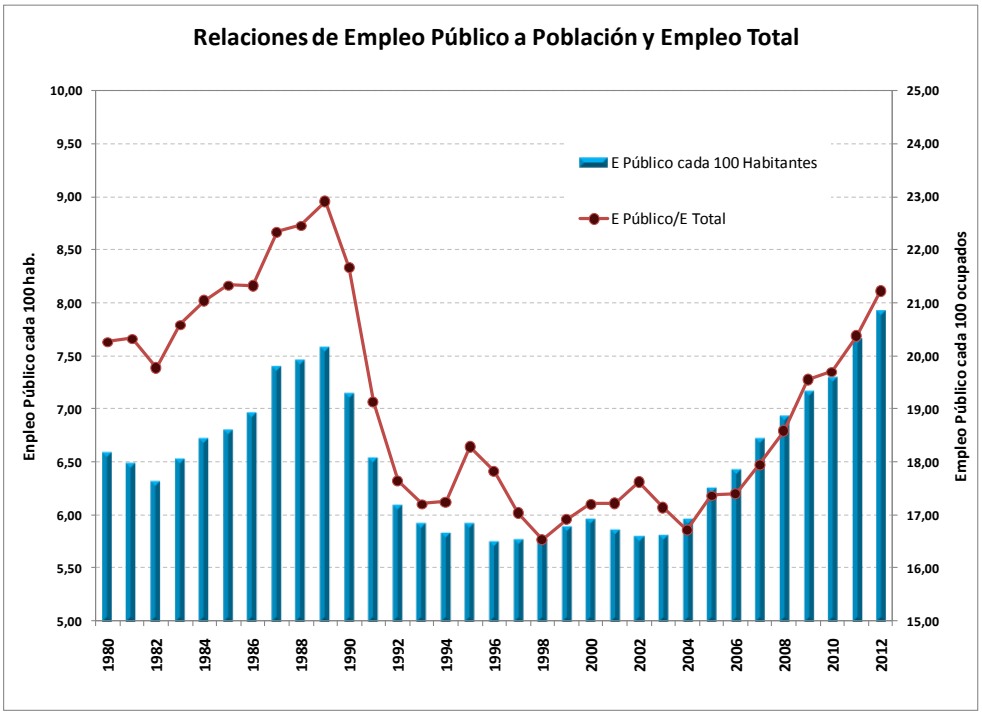


Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 1.1

Tras la crisis del 2001, se inicia una nueva etapa de expansión del empleo público, revirtiendo la reducción de la década anterior.

Entre el 2003 y el año 2011 el empleo público creció un 44.8%, mientras que el empleo urbano solo creció un 26%. Esta evolución llevó a que el sector público aglutinara al 20.3% del empleo total de ocupados –uno de cada cinco ocupados- y a que el empleo público representara al 7.6% de la población total, este último ratio muy similar al registrado a fines de 1989 previo al ciclo de los 90.

Gráfico 1.10



Fuente: Elaboración Propia en base a Cuadro 1 e INDEC

En la etapa última de expansión del empleo público, el mayor crecimiento se registra en Empresas Públicas y Bancos Oficiales (177%), aunque el aporte de este grupo no tiene mayor incidencia en el total. (ver Recuadro 1).

Además de lo ocurrido en las empresas públicas, a nivel de gobiernos locales (municipios) también se observa una expansión importante. Allí el empleo creció un 70%, entre 2003 y 2011, mientras que en a nivel de los gobiernos provinciales el incremento alcanzó al 42%. El gobierno central es el que registra un porcentaje más bajo de crecimiento aunque elevado en términos absolutos.

Tanto en el caso del empleo en los municipios como del empleo en el gobierno central, se observa una aceleración en el crecimiento del empleo público desde que se inicia la actual gestión de gobierno (año 2007): en el período 2007-2011 el empleo público total creció 1 punto porcentual por encima del registro de los años anteriores, lo que coincide con la fuerte desaceleración en la creación de empleo por parte del sector privado.

Cuadro 1.2
Tasa de Variación Promedio Anual

	Nación	Provincias	Municipios	Emp. Púb. y Bcos Ofic.	Total Empleo Público	Total Privado	Total Urbano
1990-2002	0,2%	2,7%	3,0%	-0,2%	2,2%	2,4%	2,3%
2003-2011	2,8%	4,0%	6,1%	12,0%	4,3%	2,2%	2,6%
2003-2006	1,9%	4,1%	4,1%	10,9%	3,7%	4,1%	4,1%
2007-2011	3,5%	3,9%	7,8%	13,0%	4,7%	0,7%	1,5%

Fuente: Elaboración Propia en base a Cuadro 1

Como puede verse, a nivel agregado, el empleo público creció por debajo del empleo privado durante los 90 y hasta el año 2006, mientras que en el último período considerado la tasa de crecimiento del empleo público fue casi 7 veces superior a la del empleo privado.

En otros términos, 1.6 de cada 10 puestos de trabajo creados en la economía entre 2003 y 2006 lo fueron en el sector público, mientras de cada 10 puestos creados entre el 2007 y el 2011, 7 correspondieron al sector público. La estimación para el año 2012 indicaría que 9,4 de cada 10 nuevos puestos de trabajo en la economía estarán en el Estado.

Recuadro 1. Empresas Públicas del Estado Nacional[21]

Durante la década del 90 se llevó a cabo un amplio proceso de racionalización y privatización de empresas de servicios en manos del Estado. A partir del año 2003, se está enfrentando el proceso por el cual el Estado Nacional ha ido retomando el control de muchas empresas que anteriormente habían sido transferidas al sector privado. En los últimos años la incorporación de empresas por parte del sector público parece haberse transformado en una política de estado.

A fines de la década del 80 las empresas públicas ocupaban alrededor de 300 mil personas, mientras que a fines de los '90 el número se había estabilizado en 25 mil.

El primer paso se da en el año 2003 cuando se revoca la concesión del Correo Argentino. En el año 2004 se crea la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE) para operar. a partir del año siguiente, el ferrocarril San Martín cuya concesión había sido revocada; en el año 2006 fue re-estatizada la empresa de provisión de aguas y servicios cloacales del área metropolitana, Aguas Argentinas que pasó a denominarse AySA. Posteriormente, en el año 2008 se re-estatizó Aerolíneas Argentinas22. En el corriente año el Estado tomó el control de YPF pero manteniendo la misma la forma de sociedad anónima, revocó la concesión de los ramales ferroviarios a cargo de TBA y estatizó la compañía Ciccone -imprenta privada que tenía la concesión de la impresión de billetes-. Entre YPF y TBA se agregaron al empleo público alrededor de 20 mil agentes, de Ciccone aún no se cuenta con información.

Previo a este proceso (2003), el empleo en empresas públicas ascendía a 9500 personas, mientras que se estima que durante este año llegará a más de 80 mil, es decir que el mismo se ha multiplicado más de ocho veces.
Si bien es cierto que en el primer momento no hubo creación de empleo sino traspaso de empleo privado a público, el empleo en las empresas re-estatizadas –para las que se cuenta información- ha crecido aceleradamente. A modo de ejemplo, de acuerdo con datos de presupuesto el Correo Argentino el empleo creció entre 2005 y 2011 un 18.5%, mientras que en AySA el crecimiento fue del 30% desde el 2004.

Fuente: elaboración propia

---

[21] *Las Empresas Públicas consideradas son: Administradora de Infraestructura Ferroviaria S.E. (ADIF), Administración General de Puertos S.E. (A.G.P.), Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA), Casa de Moneda S.E, Correo Oficial de la República Argentina S.A., Construcción de Viviendas para Armada Argentina (COVIARA), Dioxitek S.A, Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT), Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A, EDUC.AR S.E., Energía Argentina S.A. (ENARSA), Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S.A. (FADEA), Ferrocarriles Gral. Belgrano S.A., Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A. (INTEA), Intercargo S.A., Lotería Nacional S.E., LT 10 – Universidad Nacional del Litoral S.A., Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA), Operadora Ferroviaria S.E. (OFSE), Polo Tecnológico Constituyentes S.A., Radio y Televisión Argentina S.E., Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba S.A., Talleres Navales Dársena Norte S.A. (TANDANOR), Télam S.E., Vehículo Espacial Nueva Generación S.A., Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT), Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD), También se incluyen las Empresas Residuales como Argentina Televisora Color S.A. (ATC S.A.), Instituto Nacional de Reaseguros S.E. (INDER), Líneas Aéreas Federales S.A. (LAFSA), TELAM S.A.I.P.*

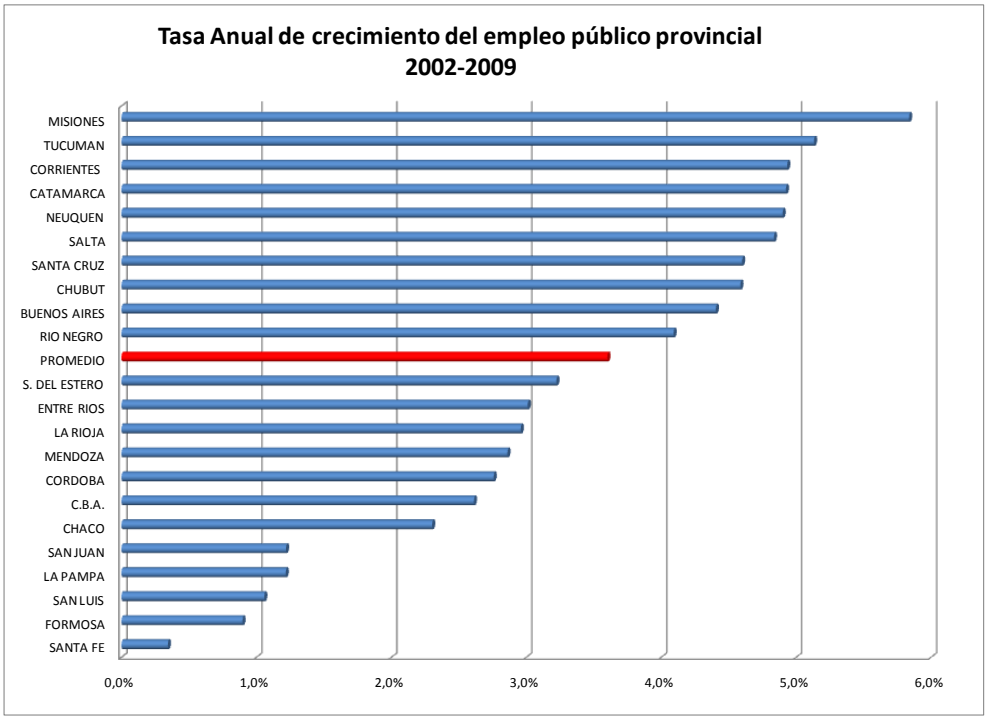
22 Aerolíneas Argentinas no es técnicamente una empresa del estado.

1.4. La evolución del empleo público por provincia

Si bien el empleo a nivel de los gobiernos provinciales parece mostrar menor variabilidad entre períodos, el análisis entre provincias presenta diferencias tanto en cuanto a su nivel como a su evolución reciente.

En Santa Fe, Formosa, San Luis, La Pampa y San Juan el empleo público aumentó entre 2002 y 2009 a un ritmo inferior al 2% anual, mientras que en Tucumán y Misiones lo hizo por encima al 5% anual. Ninguna de las provincias mostró en este período una reducción en el empleo público.[23]

Gráfico 1.11

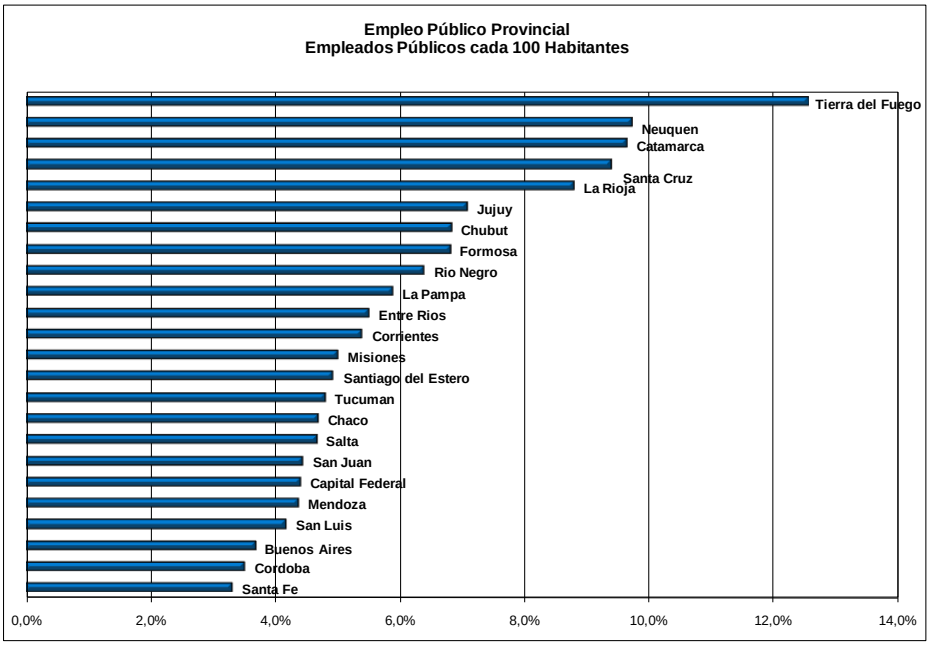


Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

Las diferencias de nivel entre provincias también son importantes aún en relación a la población o al empleo total provincial. La provincia de Tierra del Fuego es la que registra mayor empleo por habitante (12,6), le siguen las provincias de Neuquén, Catamarca y Santa Cruz donde entre 9 y 10 de cada 100 habitantes trabajan en el sector público provincial. La menor proporción se encuentra en Santa Fe y Córdoba, donde sólo 3.3 y 3.5 de cada 100 habitantes trabaja en el sector público provincial, respectivamente.

[23] *Los datos corresponden a las administraciones públicas provinciales ya que no se cuentan con datos desagregados de los municipios, por provincia.*

Gráfico 1.12

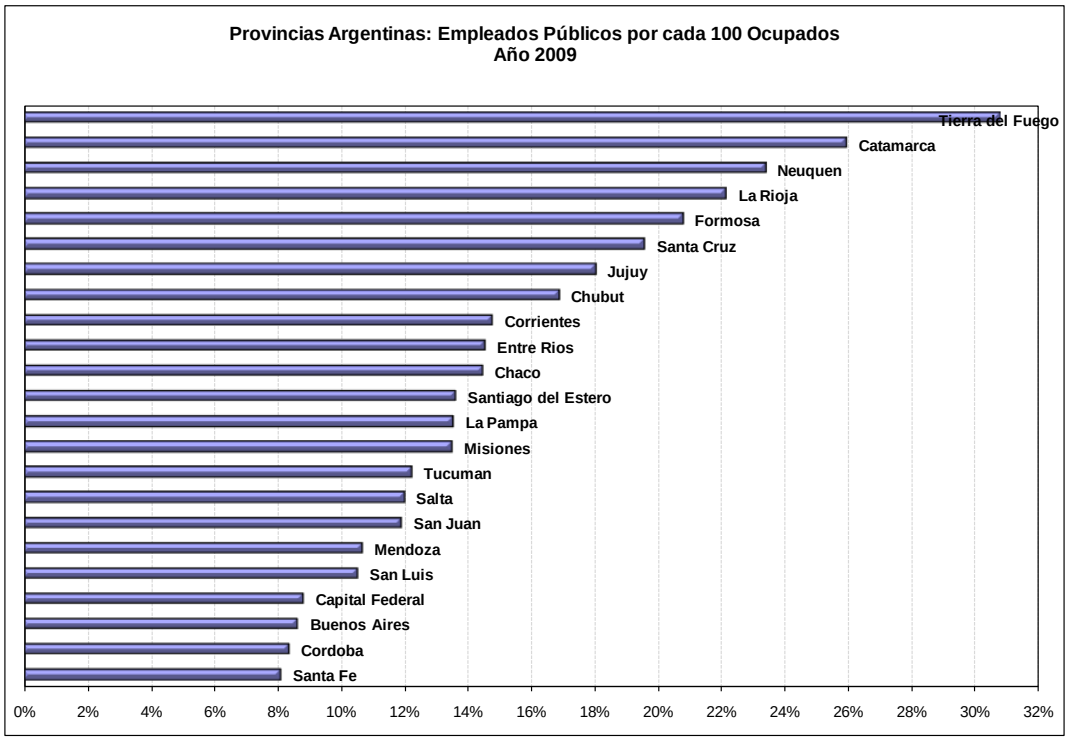


Nota: El empleo provincial excluye al empleo municipal.
Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

Como ya se indicara, otra forma de evaluar el tamaño del empleo público dentro de la economía es compararlo con el empleo total. En la provincia de Tierra del Fuego el 30% del empleo urbano es empleo público (sin incluir municipios), en tanto que en Catamarca y Neuquén esa proporción desciende al 23 y 26%, respectivamente. Otras provincias, como Santa Fe y Córdoba tienen un ratio de casi un tercio del empleo total registrado en ellas.

Ya sea en la comparación por habitante o por ocupado, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires son las provincias con menor empleo público relativo, mientras que Tierra del Fuego, Catamarca y Neuquén muestran las relaciones más altas.

Gráfico 1.13



Nota: El empleo provincial excluye al empleo municipal.
Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

1.5. Exploración de los determinantes del Empleo Público

Como ya se mencionara, entre los principales determinantes del empleo público, suelen citarse el Producto Bruto per cápita, la densidad de la población y la tasa de dependencia poblacional. En el caso del vínculo entre el desempleo y el empleo público prefirió utilizarse como variables explicativas el comportamiento del empleo privado y la oferta de trabajo, que conjuntamente con el empleo público determinan el nivel de desempleo. (Mayor oferta de trabajo, ceteris paribus, aumenta el desempleo, mientras que mayor empleo privado, ceteris paribus, lo reduce).

Para reforzar la idea del empleo público como política social se analizó el impacto que sobre éste tendría la inequidad de ingresos. Para ello se construyó una variable que mide la diferencia de ingreso de cada región.

Finalmente, se incluyeron variables que relacionan el empleo público con las finanzas públicas provinciales. En particular, se esperaría que cuanto mayores sean las transferencias recibidas desde el gobierno nacional –ingresos no correlacionados con el esfuerzo fiscal de la provincia- mayor sea el gasto y mayor el empleo público.

Las estimaciones se hicieron utilizando datos de panel para las 24 provincias argentinas para el período 1996-2009.

Dado el cambio en el comportamiento del empleo público a partir del año 2003, además de la estimación para todo el período donde se incluyó una dummy para distinguir entre ambos períodos, también se realizaron estimaciones independientes para el período 1996-2002 y 2003 en adelante.

Como el empleo público es una variable que se define dentro del mercado de trabajo también es inevitable indagar sobre el efecto del salario. En este sentido se incluyó una variable que mide la relación entre el salario público y el salario privado.

Finalmente, en las estimaciones del período 2003-2009 se incluyó como determinante del empleo público la tasa de desempleo del año 2002 (efecto fijo) a fin de determinar si las regiones más afectadas por la crisis fueron las que más expandieron el empleo en el sector público.

El cuadro siguiente muestra los resultados obtenidos.

Cuadro 1.3
Estimaciones del Empleo Público por habitante

	1996-2009	1996-2002	2003-2009
	Lpubcp	Lpubcp	Lpubcp
Lprivcp	-0,300220	-0,150052	-0,407313
	-11,0	-4,7	-9,8
T.a.	0,233458	0,070637	0,354701
	8,6	2,0	9,1
PBGcp	0,000384	0,000181	0,000321
	12,5	3,3	8,8
Ineq	-2,062400	-0,020852	-1,798185
	-7,5	0,0	-4,8
den	-0,000207	-0,000159	-0,000206
	-4,1	-2,0	-2,8
Tasa Depen.	-9,957198	7,665074	-2,475365
	-4,0	2,6	-5,7
TransTot	0,000027	0,000009	0,000010
	1,7	0,5	0,6
Wpb/wpriv	0,000695	-0,000006	0,006223
	0,4	0,0	2,9
dummy	0,457024		
	3,8	0,0	0,0
td2002	-14,253170		-1,461500
	-4,9	0,0	-3,6
_cons	10,163910	2,556279	1,389895
	7,3	1,5	7,1
Nro. Obs.	311	157	154
rho	0,610838	0,924122	0,824223
R-sq:	0,7026	0,5991	0,7786

Fuente: Estimaciones propias

Definición de Variables:
Lpubpc: empleo público por habitante
Lprivpc: empleo privado por habitante
T.A : tasa de Actividad
PBGcp Producto Bruto Geográfico per cápita
Ineq: Inequidad regional representado por la dispersión de ingresos
den: densidad poblacional (población por km cuadrado)
T. Depen: tasa de dependencia poblacional (porcentaje de la población de 0 a 15 y de 65 y más sobre la población total)
Wpub/Wpriv: relación entre el salario en el sector público y en el sector privado.
Dummy: 0 para el período 1996-2002 1 para el período 2003-2009
Td2002: tasa de desempleo para el año 2002

Tal como se esperaba, la dummy por período muestra, efectivamente, que el período 2003-2009 es un período de mayor empleo público para idéntico comportamiento del resto de las variables.

Los resultados muestran que el ingreso per cápita medido como el producto bruto geográfico per cápita tiene el efecto esperado: a mayor nivel de ingreso más demanda por empleo público. En cuanto a la densidad de población juega en el sentido esperado: cuanto mayor es la densidad de población menor es el empleo público, es decir que en las regiones con mayor concentración poblacional existen menor empleo público por habitante probablemente por la existencia de economías de escala en la provisión de algunos servicios públicos.

La dependencia poblacional, sólo muestra el signo esperado (mayor empleo público a mayor población dependiente) para el período 1996-2002. Para el período siguiente y en la estimación global, la relación se muestra como inversa (la mayor tasa de dependencia se relaciona con menor empleo público).

En cuanto al salario, lo que aquí se encuentra es que la relación entre el salario en el sector público y el salario en el sector privado no es determinante del nivel de empleo público para el período total. Sin embargo, al analizar los sub-períodos que se están considerando, se observa que la relación entre el salario público y el privado sí es significativa entre el 2002-2009 mostrando un signo positivo: a mayor salario relativo en el sector público, mayor empleo público. Esto podría interpretarse como un alza en el precio del trabajo en el sector público para atraer trabajadores, sin embargo, dada la oferta excedente de trabajo reflejada en la tasa de desempleo, lo más probable es que el aumento del salario público en este período sea otro indicio de políticas redistributivas.

En cuanto a las variables utilizadas para indagar si el empleo público es utilizado como herramienta para mejorar el empleo y redistribuir ingresos, puede verse que las regiones con menor empleo privado por habitante tienden a tener mayor nivel de empleo público, es decir que este podría estar funcionando como un sustituto ante la ausencia de creación de puestos de trabajo por parte del sector privado. También puede verse que el efecto es más fuerte para el período 2003-2007 donde el menor empleo por habitante genera aún mayor nivel de empleo público que en el período anterior.

Estas interpretaciones exploratorias no pueden descartar que, por ejemplo, tomando conjuntamente los dos últimos efectos, lo que ocurra es que la oferta salarial de los gobiernos, por encima de la remuneración que puede ofrecer el sector privado, lleve a un desplazamiento de este último del mercado laboral.

Algo similar sucede con la oferta de trabajo: para todo el período, un aumento en la oferta de trabajo ha estado relacionado con un mayor nivel de empleo público probablemente como forma de reducir el desempleo o por el atractivo de los salarios públicos. Nuevamente se encuentra que para el período 2003-2009 el impacto de esta variable es mayor que en su período anterior, es decir que cada punto adicional en la tasa de actividad generó más empleo público que un punto de crecimiento en la tasa de actividad en el período anterior.

Finalmente, se incluyó una variable para ver el impacto de la crisis del 2002 en el empleo público. Esta muestra que las provincias con mayor desempleo en el año 2002 son las que muestran mayores niveles de empleo público reforzando la idea del empleo público como paliativo para la desocupación, al menos en la etapa inicial posterior a la crisis.

1.6. Empleo público y desempleo en la última década

Como ya fuera señalado, al expandirse el empleo público se absorben recursos que ya no están disponibles para el sector privado (efecto desplazamiento). Sin embargo, en la etapa recesiva del ciclo económico o en períodos de bajo crecimiento del empleo, la expansión del empleo público ha sido utilizada como medida compensatoria.

Desde la crisis del año 2002, el empleo total urbano comenzó a crecer fuertemente y, consecuentemente, la tasa de desocupación comenzó a reducirse, pasando de un máximo de 22% al 8.0% en el año 201124. En ese período se crearon 3,2 millones de puestos de trabajo que permitieron absorber los 1,1 mil ingresantes al mercado de trabajo y reducir el desempleo por la diferencia (2.1 millones).

Del total de empleo creado en ese período, el 32% correspondió al aumento de la ocupación en el sector público, con lo cual una parte importante de la reducción de la tasa de desocupación puede explicarse por ese incremento Basta observar que el número de desocupados se redujo en ese período en 2,1 millones mientras que se crearon 1,1 millones de puestos de trabajo en el Estado, es decir que el 48% de quienes salieron de la desocupación lo deben a la creación de un empleo público.

La cuestión a evaluar es cuánto de la reducción en la desocupación entre el año 2003 y el año 2011 puede imputarse al crecimiento del empleo público.

Debe reconocerse que no toda la creación de empleo público puede considerarse como un "exceso", ya que es de esperar que el empleo público aumente a lo largo del tiempo, entre otras cosas, debido al crecimiento poblacional, ya que mayor población demanda mayores servicios. En base a este supuesto se evaluó el impacto del crecimiento del empleo público por encima del necesario para mantener la relación Empleo Público / Población constante desde el año 2003.

Es importante señalar que lo que se analiza aquí es solamente el impacto que ha tenido el flujo de empleo público sobre la desocupación en el período aunque no necesariamente la situación del año 2003 –año base para la comparación- era una situación de equilibrio, es decir un período en el cual el uso del recurso trabajo por parte del sector público fuera eficiente.

El Cuadro 1.4, muestra la evolución observada de la población económicamente activa, del empleo –público y privado- y de la desocupación entre 2002 y 2011, mientras que en

---

[24] *La tasa de desempleo aquí informada es la estimada por FIEL, ya que la información oficial presenta serias inconsistencias.*

segundo lugar muestra el comportamiento de la desocupación bajo el supuesto de que el empleo público crece a idéntica tasa que la población. Bajo esta hipótesis, el empleo público debió alcanzar a sólo 2,4 millones de personas versus las 3,2 registradas a fin del 2011. Esto indicaría alrededor de 750 mil personas que –sin este "exceso" de empleo público y manteniendo lo demás constante- no hubieran conseguido trabajo y por lo tanto estarían desempleadas. Esto hubiera llevado la tasa de desocupación en el año 2011 en 12.6% en lugar del 8% estimado, con lo cual podría decirse que el empleo público explica hasta 4,6 puntos de la caída en la tasa de desocupación.

Cuadro 1.4
Impacto del Empleo Público en el Desempleo

	Población Activa (PEA)	Empleo			Desocupados	Tasa de Desocupación
		Público	Privado	Total		
Evolución Observada						
2002	15864,9	2180,8	10196,9	12377,7	3487,3	22,0%
2011	16963,5	3179,6	12423,1	15602,7	1360,8	8,0%
Análisis de Sensibilidad (Tasa de Crec. Empleo Público = Tasa Crec. Población)						
2002	15864,9	2180,8	10.197	12377,7	3487,3	22,0%
2011	16963,5	2411,2	12.423	14834,3	2129,3	12,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 1 e INDEC

Un ejercicio similar puede realizarse en cada una de las provincias para ver cuál ha sido en cada una de las regiones el impacto sobre la tasa de desocupación del crecimiento en exceso del empleo público entre los años 2003 y 2011. Para ello se calculó para cada provincia cual debería haber sido el empleo total bajo el supuesto de que este creció en idéntica proporción que la población de modo que la relación Empleo Público / Población se mantenga constante.

Cuadro1.5
Impacto sobre el desempleo del crecimiento del Empleo Público 2003-2011

	Observada (1)	Sin Crecimiento en exceso del Empleo Público (2)	Diferencia (2)-(1)
Capital Federal	6.3%	7.5%	-1.2%
Buenos Aires	8.3%	10.5%	-2.2%
Catamarca	11.9%	19.3%	-7.4%
Córdoba	8.1%	9.6%	-1.5%
Corrientes	4.3%	8.7%	-4.4%
Chaco	2.5%	4.8%	-2.3%
Chubut	4.8%	12.2%	-7.3%
Entre Rios	10.0%	12.1%	-2.1%
Formosa	2.5%	3.8%	-1.3%
Jujuy	5.8%	11.5%	-5.7%
La Pampa	3.7%	6.6%	-2.8%
La Rioja	6.3%	9.4%	-3.2%
Mendoza	4.9%	6.7%	-1.8%
Misiones	3.1%	7.2%	-4.1%
Neuquén	8.2%	14.1%	-6.0%
Río Negro	3.8%	7.3%	-3.5%
Salta	11.6%	15.1%	-3.5%
San Juan	5.2%	6.1%	-0.9%
San Luis	2.5%	2.1%	0.3%
Santa Cruz	6.2%	8.6%	-2.4%
Santa Fe	2.2%	2.4%	-0.1%
Santiago del Estero	7.1%	9.2%	-2.1%
Tierra del Fuego	8.0%	18.2%	-10.3%
Tucumán	4.8%	8.4%	-3.6%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Exceptuando San Luis y Santa Fe –donde el efecto sobre la desocupación es mínimo en todas las restantes provincias el empleo público podría haber funcionado como forma de contener la desocupación En Tierra del Fuego, la reducción imputada al empleo público fue de poco más de 10 puntos porcentuales. En Chubut el impacto alcanza a 7,9 puntos porcentuales y en Tucumán, Neuquén, Catamarca, Corrientes, Salta, Jujuy y Misiones la desocupación hubiera sido entre 5 y 6 puntos más elevada de no mediar el aumento en el empleo público. En todas estas provincias, la tasa de creación de empleo público fue superior a la de creación de empleo privado para el mismo período.

1.7. Exceso de Empleo Público

Dada la comparación internacional, la evolución reciente del empleo público en nuestro país y las estimaciones realizadas, se puede concluir que, con alta probabilidad, existe un

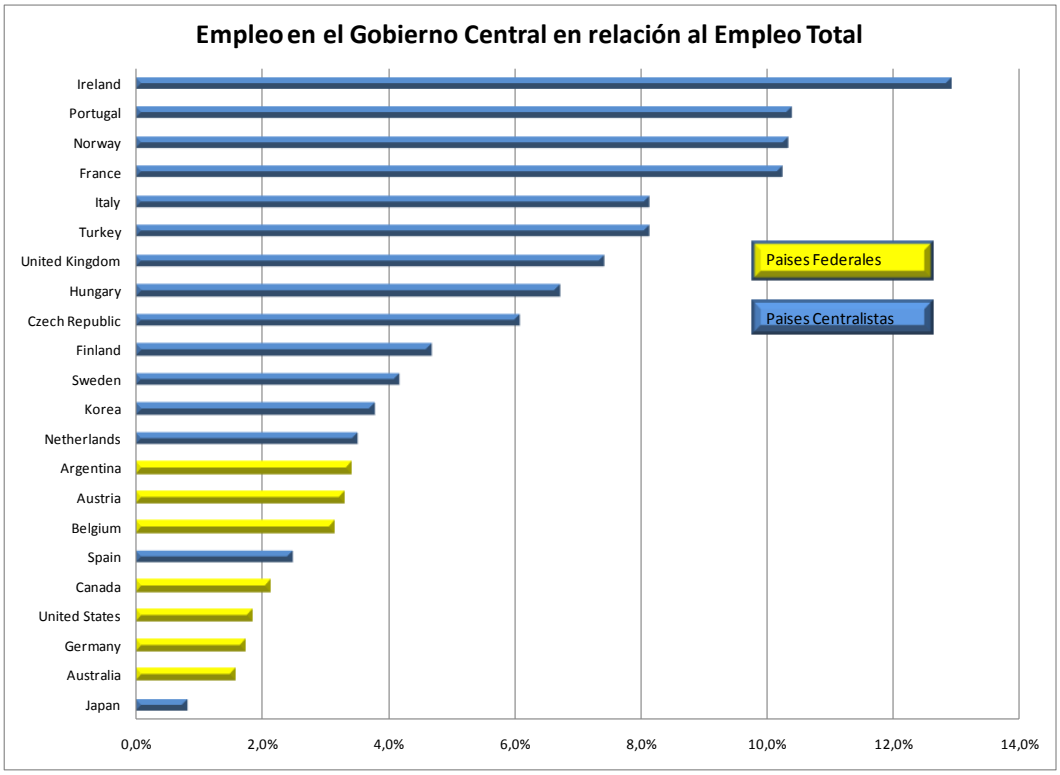
exceso en la planta de personal del sector público. Sin embargo, parecen existir marcadas diferencias según el nivel de gobierno analizado.

En lo que se refiere a la Administración Central, si bien ha crecido en la última década, la comparación internacional ubica la relación del empleo público con respecto al empleo total bien por debajo del promedio aunque con la proporción más elevada entre los países de organización federal. Esto indica que si bien hay margen para un ajuste en el empleo en la Administración Central, este no sería de magnitud muy relevante dado además el menor peso que tiene en el empleo público total.

Diferente parece el caso de la administración sub-nacional -que comprende el empleo público provincial y el empleo público en las municipalidades- entre las cuales la Argentina se ubica entre los países con mayor proporción de empleo en relación al total solo superada por Suecia, Noruega y Finlandia.

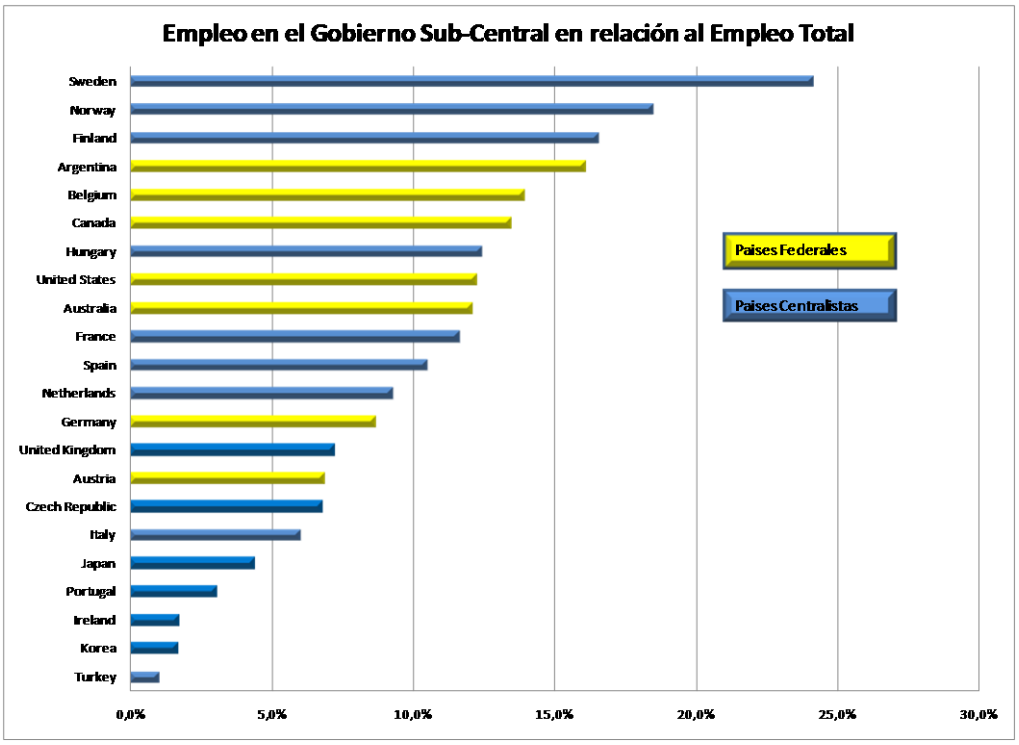
Esto sugeriría que el mayor exceso de empleo se encuentra en el gobierno sub-nacional Sin embargo, dado que no se dispone de la desagregación ni por localidad ni por provincia del empleo en las municipalidades, el análisis de exceso de empleo público se centrará en lo que ocurre a nivel provincial.

Gráfico 1.14



Fuente: Fuente: OECD (2009) y estimaciones propias

Gráfico 1.15



Fuente: OECD (2009) y estimaciones propias

No existe una teoría sobre el nivel óptimo del empleo público. En esta sección se consideró, en primer lugar (Hipótesis 1), la relación mínima de empleo público por habitante como un valor de comparación (benchmarking). Este valor corresponde a la provincia de Santa Fe.
Una segunda hipótesis (Hipótesis 2) se realizó agrupando a las provincias con similar nivel de desarrollo y densidad poblacional y considerando que en cada grupo todas las provincias podrían prestar iguales niveles de servicios con la misma cantidad de empleados públicos por habitante que la más "eficiente" dentro del grupo, es decir aquella que opera con la menor relación de empleo público a población.

Se consideraron cuatro grupos:

a) provincias con alto nivel de desarrollo y alta densidad poblacional: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. En este grupo la provincia más eficiente es Santa Fe.
b) provincias con alta nivel de desarrollo y baja densidad poblacional: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En este grupo la provincia más eficiente es San Luis.
c) bajo nivel de desarrollo y alta densidad poblacional: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán: En este grupo la provincia más eficiente es Chaco, y
c) bajo nivel de desarrollo y baja densidad poblacional: Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero. En este grupo la provincia más eficiente es San Juan.

El Cuadro 1.6 muestra para cada una de las provincias el nivel de empleo público para el año 2011, el empleo público estimado como eficiente y el exceso. El exceso de empleo público en los gobiernos provinciales se ubica entre 310 mil y 460 mil ocupados -según la hipótesis utilizada- o que representa entre el 17.1% y el 25,5% del total de empleo público provincial.

Las provincias con mayor empleo público en relación a las provincias más eficientes son las provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Neuquén, Santa Cruz, y Chubut) y Catamarca, las que tienen excesos superiores al 50%. De todos modos, en casi todas las provincias el ajuste del empleo para respetar el benchmark es superior al 10% en alguna de la dos hipótesis utilizadas.

Cuadro 1.6 Exceso de Empleo Público por Provincia
Año 2009[25]

		Hipótesis 1		Hipótesis 2	
PROVINCIA	**Empleo Público**	**Exceso de empleados públicos**	**Exceso como % del Empleo Público**	**Exceso de empleados públicos**	**Exceso como % del Empleo Público**
C.B.A.	102.906	34.046	24,9%	34.046	24,9%
BUENOS AIRES	522.444	60.629	10,4%	60.629	10,4%
CATAMARCA	12.108	23.140	65,6%	18.975	53,8%
CORDOBA	111.356	7.087	6,0%	7.087	6,0%
CORRIENTES	32.968	20.712	38,6%	8.271	15,4%
CHACO	34.895	13.167	27,4%	-	0,0%
CHUBUT	16.896	17.973	51,5%	13.548	38,9%
ENTRE RIOS	41.213	27.382	39,9%	11.831	17,2%
FORMOSA	17.446	18.474	51,4%	12.471	34,7%
JUJUY	22.232	25.353	53,3%	16.964	35,6%
LA PAMPA	10.671	10.521	49,6%	7.727	36,5%
LA RIOJA	11.006	18.215	62,3%	14.429	49,4%
MENDOZA	58.044	18.654	24,3%	18.654	24,3%
MISIONES	35.965	18.445	33,9%	4.873	9,0%
NEUQUEN	18.415	35.703	66,0%	30.880	57,1%
RIO NEGRO	21.443	19.980	48,2%	14.365	34,7%
SALTA	39.925	16.442	29,2%	2.706	4,8%
SAN JUAN	22.600	7.776	25,6%	-	0,0%
SAN LUIS	14.238	3.728	20,8%	-	0,0%
SANTA CRUZ	8.762	16.123	64,8%	13.828	55,6%
SANTA FE	108.635	-	0,0%	-	0,0%
S. DEL ESTERO	29.515	14.462	32,9%	4.307	9,8%
T. DEL FUEGO	4.087	11.400	73,6%	10.330	66,7%
TUCUMAN	48.106	21.660	31,0%	3.507	5,0%
TOTAL del país	1.345.877	461.073	25,5%	309.429	17,1%

Fuente: FIEL en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

[25] *Las estimaciones se realizan al año 2009 porque los últimos datos oficiales corresponden a ese año.*

Tal como se señaló anteriormente, el crecimiento del empleo en la última década contribuyó al descenso de la desocupación en cada una de las provincias respecto a la situación previa al 2003 –momento en comienza a registrarse la política de incremento del empleo público-. Sin embargo, la situación inicial no necesariamente era de equilibrio. Esto quiere decir que la tasa de desempleo registrada en cada lugar ya estaba afectada por el nivel de empleo público.

El cuadro siguiente muestra la tasa de desempleo en cada provincia sí las mismas no tuvieran exceso en la contratación del empleo en el sector público provincial[26]. Las provincias en las cuales el empleo público pareciera funcionar más fuertemente como política para la creación de empleo son Tierra del Fuego, Neuquén y Catamarca, en las cuales la tasa de desocupación sería de entre 20 y 30%, mientras que en Santa Cruz, y La Rioja el empleo público logra reducciones de la desocupación de entre 10 y 13 puntos.

Cuadro 1.7
Tasa de Desempleo 2009 sin Exceso de Empleo Público

	Observada	Ajustada (Sin exceso de empleo público)	Diferencia
Capital Federal	7,2%	9,4%	-2,2%
Buenos Aires	10,0%	10,8%	-0,8%
Catamarca	8,9%	21,1%	-12,2%
Córdoba	10,0%	10,4%	-0,5%
Corrientes	5,4%	7,5%	-2,1%
Chaco	2,4%	2,4%	0,0%
Chubut	5,7%	11,8%	-6,1%
Entre Ríos	6,6%	8,9%	-2,3%
Formosa	2,7%	9,0%	-6,3%
Jujuy	6,1%	12,0%	-5,9%
La Pampa	3,7%	9,3%	-5,6%
La Rioja	6,4%	16,6%	-10,2%
Mendoza	6,6%	9,0%	-2,4%
Misiones	3,9%	5,0%	-1,1%
Neuquén	7,5%	19,8%	-12,3%
Rio Negro	10,8%	15,7%	-4,9%
Salta	8,7%	9,2%	-0,5%
San Juan	7,7%	7,7%	0,0%
San Luis	2,4%	2,4%	0,0%
Santa Cruz	5,0%	17,9%	-12,9%
Santa Fe	3,1%	3,1%	0,0%
Santiago del Estero	10,6%	11,7%	-1,1%
Tierra del Fuego	9,7%	28,5%	-18,9%
Tucumán	9,8%	10,4%	-0,6%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Cuadro 1.6 (hipótesis 2)

[26] *Para el exceso de empleo público se utilizó el resultante de la hipótesis 2 del Cuadro 1.6.*

1.8. Diferencial Salarial en el Sector Público

El exceso del empleo público no es la única distorsión analizada en la literatura en materia de ocupación laboral. Existe también un nutrido análisis sobre determinación de salarios públicos y sobre la existencia de un "premio" salarial por desempeñarse en el sector público.

Trabajos previos para la Argentina encontraron que, en la mayoría de las regiones, existe un premio salarial por trabajar en el sector público en el sentido de que los salarios pagados por el sector público son superiores a los percibidos en el sector privado. Ello pese a que algunas características, como la estabilidad laboral del empleo público, apuntarían en dirección contraria, a salarios públicos más bajos que los formales de mercado.

Tomando el promedio salarial del total del sector público para el 2011 y comparando con el salario promedio del sector formal de la economía, surge que los salarios en el sector público fueron más altos en un 11%. Con todo, este registro es el más bajo para el breve período desde el año 2006 en el que se cuenta con información desagregada para el sector público.

La desagregación del sector público por nivel de gobierno muestra, sin embargo, que el premio salarial no se verifica para todos. La mayor diferencia entre el salario del sector público y el privado formal se encuentra a nivel nacional y del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que a nivel municipal y provincial los salarios públicos son inferiores a los del sector privador formal.

Las diferencias salariales entre ambos sectores pueden tener orígenes diferentes como por ejemplo, la calificación laboral, las horas trabajadas, la tarea realizada, y la localización de los empleos, entre otras.

A fin de obtener resultados que tuvieran en cuenta estos aspectos diferenciales, se realizaron estimaciones econométricas utilizando una estimación no paramétrica propuesta por Ñopo (2009), mediante la cual para cada individuo se genera su equivalente "comparable" perteneciente al otro sector de la economía. Así, para un trabajador del sector público, se buscan todos aquellos individuos de iguales características (sexo, edad, educación, etc.) que trabajen en el sector privado de la economía, y en base a éstos se crea un individuo "comparable" cuyo salario (construido como el promedio de los casos coincidentes) es el salario que este trabajador obtendría en caso de "pasarse" al sector privado de la economía. Con estos datos, se calcula la diferencia de ambos salarios en términos horarios.

De esta forma, comparando individuos con iguales características, el diferencial de salarios entre los sectores puede eliminarse en la medida en que las diferencias observadas en los salarios se deban a que los individuos que trabajan en cada sector poseen atributos distintos, que los llevan a auto seleccionarse y emplearse en un sector en particular.

La fuente de información fue Encuesta Permanente de Hogares elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos para cada uno de los trimestres de los años 2005 y 2006, construyéndose una base de pseudo panel, dada los amplios requerimientos estadísticos del método de estimación.

Para el análisis correspondiente se calcularon distintas ecuaciones, es decir se fueron incorporando variables de control a fin de que los individuos comparados fuesen lo más idénticos posibles.

Se utilizaron datos para todos los aglomerados, sin poder distinguirse si los trabajadores corresponden al sector público nacional, provincial o municipal, por lo que los resultados muestran el diferencial salarial para el conjunto de los trabajadores públicos relevados. La población bajo análisis corresponde a todos aquellos que se declaran como ocupados asalariados, que declaran ingresos no nulos en su ocupación principal de entre 18 y 65 años de edad.

Las variables de control utilizadas fueron: edad, género, nivel educativo, tarea realizada, región y finalmente si el trabajador es formal o informal.

Los resultados del ejercicio se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 1.8
Estimaciones del Premio Salarial en el sector público

Controles	Por edad, género y nivel de educación	Se agrega tarea	Se agrega región	Se agrega formalidad
Brecha Bruta	48,87%	48,87%	48,87%	48,87%
Delta 0	13,31%	7,37%	7,14%	2,26%
Delta Pub.	0%	-0,03%	4,77%	3,35%
Delta Priv.	0,20%	0,24%	4,87%	10,51%
Delta X	35,42%	41,29%	32,31%	32,99%

Fuente: estimaciones propias

La variable “Delta Priv” es la parte de la brecha que se explica por las diferencias existentes entre los trabajadores privados que coinciden en atributos (es decir que tienen un “igual” entre los públicos) y los privados que no. La variable “Delta Púb” es la parte de la brecha que se explica por las diferencias existentes entre los trabajadores públicos que tienen un “comparable” y los públicos que no lo tienen. “Delta X” corresponde a la parte de la brecha salarial que puede explicarse por diferencias en la distribución de características entre los trabajadores públicos y privados que coinciden en atributos. Finalmente, “Delta 0” es la “parte inexplicada”, es decir aquella parte de la brecha que no puede explicarse por diferencias en las características de los individuos. Es este último componente al que en este trabajo se lo considera como el “premio salarial del sector público”.

Para el período considerado, la brecha bruta entre el salario del sector público y el sector privado se ubica en el 48,9%. Sin embargo y como es de esperar a medida que se incluyen

más variables de control, los individuos que se comparan tienen mayor cantidad de características en común y la brecha desciende.

Cuando se comparan individuos de la misma edad, sexo, nivel educativo que desempeñan idéntica tarea en la misma región27, la parte no explicada del salario, es decir el "premio salarial" se ubica en el 7,1%. Cuando además se comparan individuos que trabajan en el sector formal de la economía el premio se reduce a sólo el 2,3%.

En síntesis, el diferencial salarial por trabajar en el sector público es relativamente bajo y la diferencia observada se debe principalmente a que la composición de trabajadores es distinta entre ambos sectores.

Este ejercicio se replicó en cada una de las provincias. Los resultados muestran comportamientos diferentes: provincias con "premio salarial" en el sector público muy elevado –superior al 40%- como Tierra del Fuego, La Rioja y Salta- y provincias en las cuales el "premio" es negativo, es decir el salario para individuos de idénticas características es superior en el sector privado, como en el caso de Chubut, San Juan y Misiones. En este caso, debido al menor número de observaciones, los resultados son menos robustos que en el caso general y se utilizan para dar una idea de la variabilidad de comportamientos entre las administraciones sub-nacionales.

Por último, este tipo de estimaciones basadas en los salarios corrientes, subestima el verdadero premio salarial. Los trabajadores del sector público gozan de estabilidad laboral por lo que perciben el salario de actual como permanente, mientras que en el sector privado la probabilidad de ser despedido es distinta de cero si bien es diferente para cada individuo (menor a medida que aumenta el nivel educativo y la antigüedad en la empresa, por ejemplo). Esto hace que el salario de largo plazo en el sector privado sea menor que el actual y se reduzca con la probabilidad de enfrentar el desempleo que tiene cada individuo.

1.9. Exceso de Gasto en personal en las provincias.

La sobredimensión de las estructuras de personal, así como los mayores salarios en algunas provincias implican un mayor nivel de gasto que el necesario para cumplir con las funciones en las administraciones provinciales.

Dado el exceso de empleo calculado en cada provincia y el premio salarial obtenido, se calculó el exceso de gasto en mano de obra para cada región. Dado que el gasto en mano de obra está compuesto por el salario más las cargas sociales, en cada provincia se utilizó el costo laboral promedio que surge de los presupuestos provinciales.

Para el conjunto de provincias el exceso de gasto –considerando como empleo óptimo el más bajo dentro de provincias de similar desarrollo y densidad (hipótesis 2)- ascendió en el año 2009 a 16 mil millones de pesos, si sólo se considera el sobre-empleo y 27,8 mil

[27] *Las regiones corresponden a los aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares*

millones si además se tienen en cuenta los mayores salarios que abona el sector público[28]. Esto representa un 1,6% y un 2,7% del PBI respectivamente, entre 30 y 41% de los recursos propios del conjunto de las provincias y entre el 10 y el 18% de los recursos totales (recursos propios más trasferencias). Si el ajuste se realiza considerando como óptimo la menor relación empleo público/población en las provincias el exceso de de gasto es aún mayor.

En las provincias de Formosa, La Rioja, Jujuy, Catamarca y Tierra del Fuego, el exceso de gasto en empleo público sobrepasa ampliamente el total de recursos propios de la provincia, es decir que de poder reducirse el gasto las provincias podrían dejar de cobrar impuestos provinciales y aún así tener recursos excedentes para otros fines.

Comparado con las transferencias que reciben las provincias desde el nivel Nacional de gobierno, el exceso de gasto total (la suma de los excesos de cada provincia) representa el 30% del dinero que las provincias reciben por diferentes conceptos.

1.10. Principales conclusiones

La Argentina presenta niveles de empleo público elevados en relación con los países desarrollados aun considerando aquéllos con organización institucional federal. Cuando la comparación se hace por niveles de gobierno muestra que el mayor "exceso" de empleo público se encuentra en los gobiernos subnacionales.

Desagregando por provincia –no se posee información desagregada para los gobiernos municipales- se observa una gran dispersión en el tamaño de los gobiernos medidos por el empleo público. Si se calcula para cada provincia el exceso tomando como nivel de empleo eficiente el empleo en la provincia donde esa relación es menor, se estima que el exceso alcanza al 17%. Si en cambio se toma como parámetro de eficiencia el empleo por ocupado, el exceso alcanzaría al 25%.

El empleo público en la Argentina ha venido creciendo fuertemente desde el año 2003 llegando a representar, a fines del año 2011, el 20% del empleo total y ocupando a 7.7 de cada 100 habitantes. En 2003 los niveles eran de 17.6 y 5,8 respectivamente.

La exploración econométrica de los determinantes del empleo público en la Argentina muestra que existiría evidencia del uso del empleo público como instrumento para reducir el desempleo y redistribuir ingresos: las regiones con menor empleo privado por habitante tienden a tener mayor nivel de empleo público, es decir que este podría estar funcionando como un sustitutivo ante la ausencia de creación de puestos de trabajo por parte del sector privado. Puede verse que el efecto es más fuerte para el período 2003-2007 donde el menor empleo por habitante genera un aún mayor nivel de empleo público que en el período anterior.

---

28 Se considera tanto el sobrepago a los empleados públicos (premio salarial positivo) como el defecto de pago (premio salarial negativo).

Algo similar sucede con la oferta de trabajo: un aumento en la oferta de trabajo ha estado relacionado con un mayor nivel de empleo público probablemente como forma de reducir el desempleo o por el atractivo de los salarios públicos. Nuevamente se encuentra que para el período 2003-2009 el impacto de esta variable es mayor.

También se encuentra que las provincias con mayor desempleo en el año 2002 fueron las que muestran mayores niveles de empleo público reforzando la idea del empleo público como paliativo para la desocupación, al menos en la etapa inicial posterior a la crisis.

Desde el año 2003 el uso del empleo público como herramienta para la contención del desempleo ha contribuido a la reducción más de 4 puntos en la tasa de desocupación en tanto que si se analiza el impacto por provincia se observan regiones en las cuales el incremento excesivo del empleo público redujo en más de 7 puntos la desocupación.

Además de un exceso en el uso del factor trabajo, se encuentra que existe un premio en los salarios que se pagan en el sector público. Las estimaciones encuentran que individuos con características similares perciben salarios un 2.3% si trabajan en el sector público.

La conjunción de mayor empleo que el óptimo y mayores salarios en los gobiernos provinciales implican un exceso de gasto que para el conjunto de provincias alcanza al 2,7% del PBI.

2. Políticas públicas y eficiencia del Estado: el gasto público social, los bancos y la inversión en infraestructura vial

Este capítulo sintetiza un conjunto de mediciones y evaluaciones sobre políticas de gasto que constituyen el núcleo de la acción del Estado (vivienda, salud y educación dentro del gasto social), analiza la eficiencia de la banca pública dentro del sector financiero y estudia la organización de la gestión en inversión vial.[29]

2.1. La vivienda social: criterios de eficiencia y descentralización de la política habitacional.[30]

En la actualidad en la Argentina conviven dos programas de vivienda social: el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) y los Planes Federales de Vivienda. El primero data de la década del 70 y su operatoria fue descentralizada a las provincias a mediados de los años 90. El segundo, lanzado en el 2004, ha sido el programa más utilizado desde entonces,

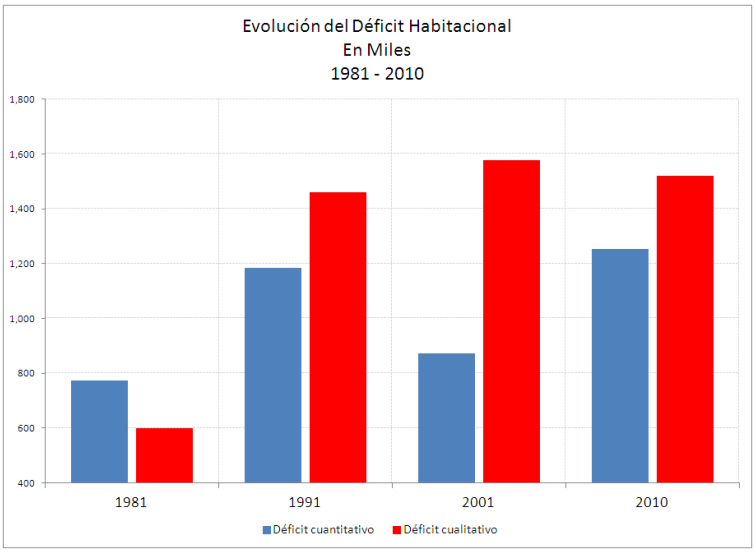
[29] *Los trabajos completos que sirvieron de base a esta síntesis fueron publicados por FIEL en la serie de Documentos de Trabajo (nros. 114 al 118) y pueden consultarse en la página web de la institución: www.FIEL.org.*

[30] *Marcela Cristini, Guillermo Bermúdez y Ramiro Moya, economistas de FIEL estuvieron a cargo de este análisis.*

bajo una modalidad mucho más centralizada con alta injerencia del gobierno nacional. Ambos coinciden en su organización: los gobiernos generan una oferta estandarizada de vivienda, a la que la demanda debe adecuarse, combinada con el otorgamiento de créditos afectados por una elevada morosidad, y donde los subsidios otorgados no guardan relación con las condiciones objetivas de las familias beneficiarias.

El dilatado funcionamiento de los programas de vivienda social en nuestro país contrasta con el persistente problema de déficit habitacional que afecta a casi el 25% de los hogares del país (Gráfico 1). Además, el crecimiento intercensal 2001-2010 del déficit cuantitativo de viviendas muestra un claro empeoramiento con carácter excepcional y localizado. Se agregaron más de 400000 hogares a los 870000 que requerían acceso a una vivienda en el 2001 y la mayoría de ellos se concentraron en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Gráfico 2.1



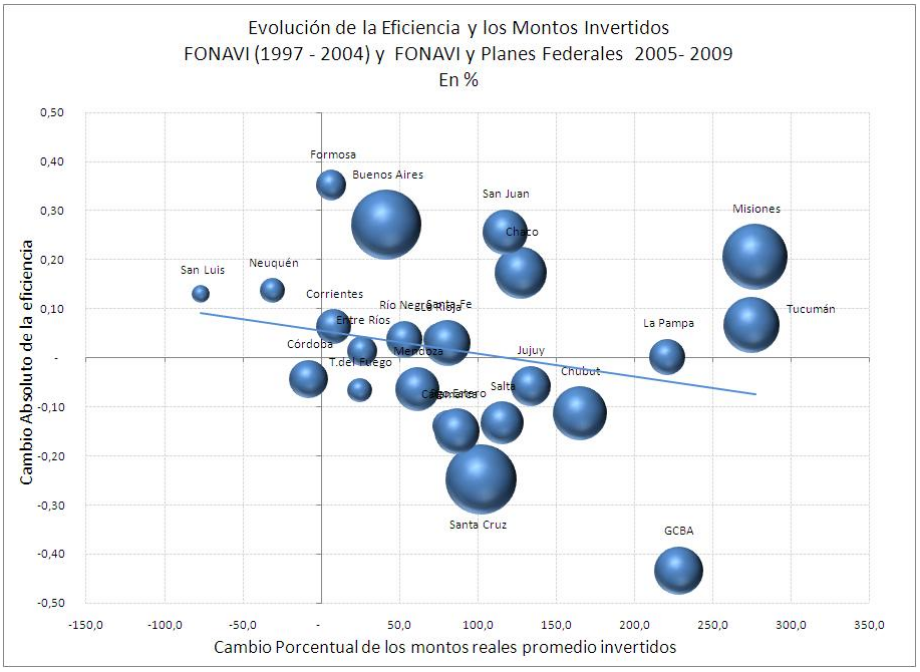
1/Viviendas recuperables: incluye Casas tipo B, inquilinatos y hoteles. Casas tipo B se refieren a todas las que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material y/o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda y/o no disponen de inodoro con descarga de agua.
Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda del Indec

Con el objeto de identificar los problemas que impiden la solución del problema habitacional, se elaboró un análisis de eficiencia de las acciones de política de vivienda social al nivel de las provincias argentinas y de sus Institutos Provinciales de Vivienda. Para ello, se construyó una medición de "buenas prácticas" comparadas entre provincias en la política habitacional para el período 1997-2009. Para la medición se definieron los gastos de inversión y los gastos administrativos como los insumos de cada jurisdicción provincial y las viviendas y soluciones habitacionales terminadas y el recupero del crédito como los resultados o productos de la política.

Las estimaciones provinciales muestran que la eficacia de los programas, en promedio, ha sido insatisfactoria y que los problemas habitacionales siguieron creciendo. Además, cuando la operatoria se juzga dentro de su propia lógica de programa de oferta

estandarizada, la disparidad de prácticas y resultados entre provincias pone de manifiesto el deterioro reciente de la operatoria que ha quedado sujeta a grandes márgenes de discrecionalidad en la asignación territorial de recursos. De las mediciones resalta el hecho de la baja eficiencia de los Planes Federales en términos de la entrega de viviendas terminadas. Aún cuando el número de viviendas terminadas ha aumentado, pesa sobre su eficiencia la acumulación de un stock creciente sin terminar sumado a la importancia que todavía mantiene el programa FO.NA.VI. como origen de parte de las viviendas terminadas. Además, el aumento de la escala de los programas tendió a reducir su eficacia, indicando que hay un límite a la acción de las provincias por unidad de tiempo. En segundo lugar, no podría descartarse un efecto de "economía política" sobre la administración de los programas (la mayoría de las provincias con fuertes aumentos de presupuesto de planes habitacionales, cuya eficacia subió al operar con stocks desusadamente altos de vivienda sin terminar, comparten el signo político del gobierno central). Por último, el mantenimiento de un stock sin terminar elevado genera costos al congelar la inversión pública en bienes que no pueden aplicarse a sus fines. Esta modalidad de alto costo presupuestario intertemporal tampoco estaría justificada por el aumento del empleo, que era un objetivo complementario de los Planes Federales.

Gráfico 2.2



Nota: el tamaño de los círculos en el Gráfico corresponde al valor promedio de la inversión entre 2005 y 2009 en términos constantes.
Fuente: Elaboración propia sobre datos SSDUV

Nuestro diagnóstico de falta de eficiencia de los programas de vivienda, se inscribe en uno más amplio sobre las deficiencias del funcionamiento del mercado de la vivienda. Un punto de la mayor relevancia en ese diagnóstico es el de la ausencia de un mercado de crédito hipotecario acorde al desarrollo argentino. Sin encarar este problema, es difícil pensar en una política de vivienda social eficaz concentrada en la atención de las familias de menores ingresos. También son relevantes los aspectos regulatorios del mercado de tierra urbana y la

reducción de los costos de transacción para todas las operaciones vinculadas a la vivienda (compra-venta, alquiler, construcción, etc). La localización de los mayores problemas en los grandes centros urbanos requiere la atención de las regulaciones que lo ordenan y coordinan.

Ningún programa de vivienda social puede solucionar per se los problemas que afectan al mercado de la vivienda en la Argentina. Son necesarias, entre otras, decisiones relevantes sobre crédito (admitir la indexación en hipotecas, por ejemplo) y desarrollo local (mayor empleo que evite migraciones masivas y ayude a la descentralización poblacional).

En el caso específico de la política habitacional, una reforma integral debería incluir un cambio en la naturaleza de la política hacia un programa orientado por la demanda, con soluciones habitacionales flexibles y con un alto grado de descentralización. La acción del Estado se debe trasladar para acompañar las necesidades de los hogares según su nivel de ingreso y posición en su ciclo de vida, favoreciendo el acceso al crédito, introduciendo subsidios escalonados y moderados, coordinando la acción en el territorio para evitar la escasez de lotes con servicios y asegurando el desarrollo del sector privado financiero y de la construcción dentro de los nuevos planes sociales descentralizados de vivienda.

2.2. El sistema de salud pública: filtraciones y disparidad en la eficiencia.[31]

Un elemento crucial en el análisis de la eficiencia del gasto en salud es la cuestión del acceso a los servicios de atención médica: sin descuidar la importancia que diversos factores tienen sobre las condiciones sanitarias de la población, la literatura especializada reconoce que éste continúa siendo uno de los determinantes más significativos y menos controvertidos.

Por este motivo, en la mayor parte de las sociedades el objetivo principal del gasto público en salud consiste en alcanzar un mayor grado de equidad en el acceso a la atención médica. El sistema público de salud en la Argentina contempla la provisión universal y gratuita de servicios de salud, a pesar de que existe un régimen de cobertura obligatoria a través de la seguridad social y un difundido sistema de seguros privados de salud que en conjunto cubren a más del 60% de la población del país. En otros términos, la organización vigente sugiere que el criterio de equidad subyacente es el de garantizar un nivel básico de atención a la población sin cobertura a través del sistema público de salud, admitiendo coberturas más exhaustivas ya sea por la vía laboral o a través de contratos privados. Aún con estas diferencias en las prestaciones, existe un fuerte compromiso con el objetivo de reducir la desigualdad en materia de salud. La relevancia del sector público dentro del sistema, con más de un 50% de las camas hospitalarias disponibles, da cuenta de ello.

En este contexto, evaluar la eficiencia del gasto público en salud significa analizar si quiénes reciben sus beneficios forman parte de la población objetivo; si a estos individuos se les proveen los servicios adecuados incluyendo las actividades que promuevan la utilización de los mismos; y –dado que en nuestro país el gasto se destina a financiar los establecimientos públicos asistenciales-, si las prestaciones brindadas son provistas con una combinación óptima de insumos.

---

[31] *Mónica Panadeiros, economista senior de FIEL desarrollo este estudio.*

La evidencia presentada analizada parece ser suficientemente concluyente acerca de que, por un lado, existe un problema en el desempeño del sector público en el área de salud vinculado con la parte del gasto que se filtra a personas fuera de la población objetivo, restando recursos para mejorar el acceso de quienes no tienen seguro médico de otra naturaleza. De acuerdo a nuestras estimaciones, es probable que un 30% de las consultas y más de un 50% de los egresos hospitalarios se estén brindando (en forma gratuita) a individuos que no pertenecen a la población objetivo. Si bien diferentes estudios muestran que, ante un caso de enfermedad, la utilización de los servicios asistenciales no estaría condicionada por el nivel socioeconómico de los individuos, es decir que no habría un problema de acceso en ese sentido, la demanda de controles preventivos de la persona sana –en cambio- es más reducida entre los grupos más vulnerables de la sociedad. De este modo, hay espacio para mejorar las políticas públicas orientadas a facilitar el uso de tales prestaciones, cuyo beneficio potencial la literatura especializada reconoce como de los más elevados, impactando sobre los *resultados* de los sistemas de salud.

A su vez, los diversos *indicadores de eficiencia productiva* analizados en este estudio, muestran que, en general, el desempeño de los establecimientos públicos de salud dista de ser satisfactorio, encontrándose incluso amplias diferencias en este sentido entre las provincias que son quienes tiene a cargo este gasto y entre los propios efectores oficiales. En este último caso, se elaboró un análisis DEA (enfoque de envolvente de datos), con información obtenida de "productos" del sistema (pacientes-día y consultas externas) e insumos involucrados (camas disponibles y personal en número de cargos) para un conjunto de 144 establecimientos hospitalarios públicos repartidos entre las distintas jurisdicciones, y de variada especialidad, nivel de complejidad y dependencia administrativa. Los resultados para el conjunto muestran que la eficiencia promedio es del 76%, lo que en principio marcaría un espacio amplio para mejorar el desempeño hospitalario. Los establecimientos de más alta complejidad, que además son de mayor tamaño que el promedio, mostraron un nivel de eficiencia superior al resto, y presentaron menos diferencia intra-grupo. A diferencia de los hospitales de más alta complejidad, la heterogeneidad en el desempeño es un elemento destacable de las instituciones de menor nivel, que se refleja en un coeficiente de variabilidad de casi 30%, y en que 38% de los hospitales tienen un nivel de eficiencia relativa muy elevado (más del 90%) mientras que un tercio de los mismos presentan una puntuación por debajo del 60%.

En cuanto a la especialidad, los hospitales que se dedican en forma exclusiva a la atención de niños son los que aparecen como los de mejor desempeño, resultado que se explica, en parte, porque en la muestra evaluada, el 80% de los establecimientos de esta naturaleza son de muy alta complejidad.

En forma similar, la máxima eficiencia que arroja este ejercicio para los establecimientos de la órbita nacional se corresponde con que se trata de instituciones de también máxima complejidad. En cambio, es destacable la buena *performance* (indicador de 92%) de los hospitales municipales –frente a los de dependencia provincial (indicador de 75%)-, aún cuando sólo el 12% de las instituciones municipales evaluadas es de muy elevada complejidad.

Debe tenerse presente que estas mediciones son en relación a la función de producción, es decir, considerando el máximo producto que puede obtenerse con diferentes combinaciones de insumos. Sin embargo, las instituciones pueden –aún siendo eficientes técnicamente- ser ineficientes desde un punto de vista asignativo si utilizan una combinación subóptima de

insumos, dados sus respectivos precios. La relación personal médico/personal de enfermería –información que pudo obtenerse para un subconjunto de casi 100 de los hospitales que integraron la muestra - se ubica en torno de 1:1, cuando la OMS indica que el estándar internacional es 1:4. Esta proporción elevada sugiere que el margen para explorar alternativas más costo- eficientes también es elevado.

Aunque la filtración de subsidios a la población con cobertura y la ineficiencia en la actividad productiva de los prestadores públicos son distorsiones cuya corrección seguramente permitiría mejorar la efectividad del gasto público en salud, resta además evaluar si éste es suficiente para garantizar una atención integral adecuada de la población objetivo. Para ello, se ha calculado el gasto público en atención médica por beneficiario potencial, cifra que puede interpretarse como el costo individual del seguro de salud para la población objetivo que podría ser financiado con los recursos fiscales que actualmente se destinan a mantener la red hospitalaria y la administración del sistema. Esta estimación correspondiente al año 2009, arroja que –calculado en términos de adulto equivalente- los tres niveles de gobierno gastan una suma que, en promedio, se ubica en torno a los $197/mes/beneficiario sin cobertura, aunque presentando fuertes diferencias entre jurisdicciones. Como indicador de comparación, la provisión del Programa Médico Obligatorio –el paquete de prestaciones que están obligados a proveer los seguros de salud de cualquier naturaleza en la Argentina- tenía un costo estimado en 2009 de aproximadamente $101 por mes; sólo las provincias de Santiago del Estero ($94) y Corrientes ($100) se ubicaban con un gasto equivalente por persona sin cobertura apenas por debajo de esa cifra.

Estos resultados sugieren, entonces, que una política tendiente a corregir los desvíos del gasto público en salud de su función esencial y los problemas de eficiencia productiva permitiría, en principio, brindar a la población vulnerable una cobertura -cuanto menos- de características similares a la que cuenta, en promedio, el resto de la sociedad.

La filtración e ineficiencia del gasto público en salud no es ajena al diseño institucional vigente. Cualquier redefinición de su organización debería contemplar, por un lado, algún mecanismo de focalización de la gratuidad de las prestaciones y, por el otro, algún esquema de financiamiento de los efectores que vincule el pago con el desempeño. En los países más avanzados, la focalización del subsidio público es una práctica habitual, en tanto que la aplicación de incentivos para mejorar la eficiencia de los prestadores oficiales es un rasgo común de más reciente introducción.

Un esquema posible, por ejemplo, sería brindar cobertura médica a la población vulnerable a través de un sistema de seguro de salud financiado con recursos fiscales. La oferta de seguros de salud estaría integrada por entidades de diversa naturaleza, tales como obras sociales, mutuales, empresas con fines comerciales, ONGs, cooperativas, etc. que compiten entre sí para captar beneficiarios, y éstos tendrían –en la medida de lo posible - la libertad de elegir a la aseguradora de salud para su grupo familiar.

Dado que el financiamiento de tales seguros provendría de los recursos fiscales que actualmente se destinan al sostenimiento de los hospitales, los establecimientos existentes deberían pasar a financiarse como un prestador del sistema: a través de contratos con las aseguradoras o de la prestación de servicios directos a las familias. Alternativamente, pueden organizarse en forma individual o en red, para ofrecer en forma integrada el

servicio de asegurador-prestador, obteniendo en este caso sus ingresos de las primas de los seguros.

En la actual administración, el Plan Nacer promueve una organización que tiende a la focalización del gasto y a la introducción de incentivos entre los prestadores.

2.3. La calidad educativa en la Argentina.[32]

Históricamente, la Argentina era reconocida como un país de alto nivel de enseñanza. Hacia 1950 sólo el 15% de su población adulta no había pasado por ningún tipo de escolaridad, cuando en Brasil este porcentaje era del 50%, y en Italia y España del 16% y 25%, respectivamente. Por esa época (1960), en términos de años de escolaridad promedio el país se ubicaba en la posición 30 en la tabla de 145 países del mundo.

Hoy, nuestro país obtiene pobres resultados en las pruebas estandarizadas. En el PISA (2009) la Argentina terminó entre los peores países del mundo. Los resultados del PISA muestran que uno de cada dos estudiantes de la escuela secundaria de nuestro país no puede realizar tareas básicas en lectura, matemática y ciencia; la brecha de desempeño entre mejores y peores estudiantes en la Argentina está entre las más grandes del mundo. Además, la Argentina se encuentra entre los países que más redujeron su puntaje promedio entre las mediciones del año 2000 y la de 2009 del PISA (el segundo peor país en términos de caída de calidad) lo que se contrapone con la ganancia que registraron el resto de los países de Latinoamérica que participan.

Ésta, junto con otras piezas de información (ver Parte I, sección 3.2.2., arriba), sugieren que el país tiene un problema creciente de calidad educativa que requiere atención inmediata. Los resultados de este análisis permiten concluir que la mera política de incrementar el gasto no es suficiente. Nuestro país requiere repensar tanto la manera en la cual está formando a sus educadores, como la forma en que estos educadores van a dedicar el tiempo en la escuela.

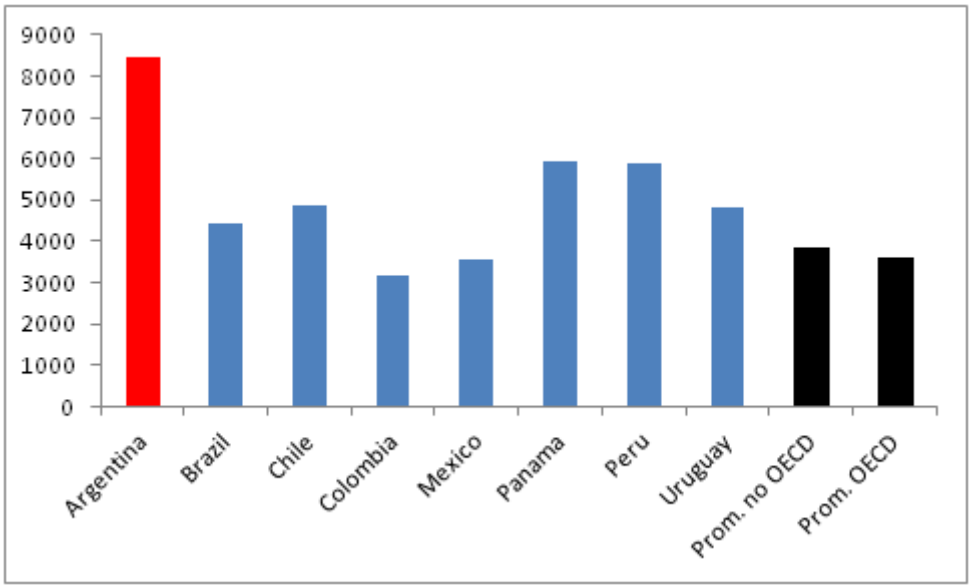
El análisis por comparación realizado aquí muestra que la Argentina tiene varias diferencias, tanto comparando con los países a los que les va bien (*top performers*) como con los países que son similares al nuestro en términos de desarrollo económico. Un resultado importante es que los recursos públicos aplicados a la educación, que han estado creciendo (6% del PBI) no explican los distintos resultados, lo que sugiere que la Argentina enfrenta problemas de eficiencia en su inversión en educación.

Una dimensión preocupante en nuestro país es que ha aumentado fuertemente la heterogeneidad entre escuelas. En el año 2000, el 50% de la variación en los tests a nivel de alumno era explicada por la escuela; en el año 2009 este valor se elevó al 72% (el segundo más alto de toda la muestra). Esto contrasta en gran medida con los países líderes en calidad educativa como Finlandia (el mejor en el año 2000 y el segundo mejor en 2009 en

[32] *Sebastián Auguste, economista asociado de FIEL, estuvo a cargo de este estudio.*

el test de lectura), donde la variación en los resultados asociada con la escuela es de tan sólo el 9%.

Gráfico 2.3
Varianza entre escuelas en el test de Lectura PISA 2009



Fuente: elaboración propia basada en PISA 2009

Rastreando la calidad educativa para 35 países desde 1950 (utilizando los diferenciales de ingresos de los inmigrantes de distintas nacionalidades a los Estados Unidos) la Argentina se ubicaba 19 de 35 en los 1950s, cayendo paulatinamente de puesto hasta ubicarse entre los tres peores. Esta situación contrasta con lo observado para países como Irlanda o Hungría, que han podido mejorar notoriamente su posicionamiento.

Hay diferencias importantes en cómo se asignan los recursos, en el tiempo de instrucción y en cómo se apoya a los estudiantes que tienen bajo rendimiento. Una forma de medir las diferencias en productividad es ver en qué medida el gasto en educación es lo que afecta los resultados de los exámenes internacionales utilizando estimaciones econométricas que descomponen las diferencias en los resultados entre escuelas por componentes. La idea es ver cuánto de la varianza que se observa entre las escuelas se debe exclusivamente a las diferencias de recursos, usando el PISA 2009. Lo primero a destacar es que la Argentina es el país con mayor varianza entre escuelas de toda la muestra.

Los resultados indican que nuestro país tiene mucha heterogeneidad, que se debe en su gran mayoría (el 60%) a diferencias entre escuelas y no a diferencias entre alumnos (que explica el otro 40%), y estas diferencias no se explican por recursos o por el nivel socioeconómico de las familias. En cambio, se puede asociar con la productividad de la escuela (en este caso, para producir los resultados de los tests). Si existe tanta heterogeneidad hay ganancias potenciales muy fuertes para realizar por un aumento en la eficiencia, o dicho de otro modo, el gasto en educación en la Argentina resulta relativamente ineficiente.

Los países que logran tener mejores resultados con una inversión similar tienen un sistema educativo más diferenciado, más adaptado a las necesidades de cada alumno, con menos tiempo de educación formal y más de otras actividades pedagógicas, y menos énfasis en la evaluación formal. El sistema argentino protege poco a los que tienen dificultades en el aprendizaje. Por último, es destacable que también los padres en la Argentina se comportan en forma diferencial, parecen ejercer menos presión (en promedio) hacia las escuelas para que obtengan buenos resultados, y se dedica menos tiempo a la formación educativa de sus hijos (como horas de lectura precoz), dejándose en mayor medida la responsabilidad a la escuela. Bajo estas circunstancias, un interrogante válido es si la cantidad de horas que se le dedica a la escuela en el país es suficiente.

Lo que más llama la atención entre las diferencias encontradas, es que en numerosos aspectos los países comparables en nivel de desarrollo y a los que les va mejor en los tests tienen un sistema educativo más parecido a los *top performers* que la Argentina. Por otro lado, comparado con el conjunto de países desarrollados, nuestro país se parece más en su forma de enseñar a España e Italia que son precisamente los *low performers* de ese grupo de países. Cabe pensar en qué medida nuestro sistema de enseñanza está influenciado por factores culturales e institucionales heredados, y, de ser necesario, cómo mejorar ese aspecto en el tiempo.

Definitivamente, la Argentina se merece un debate más profundo; un cambio significativo en cómo se está formando a las futuras generaciones. Lamentablemente, los dividendos de tomar medidas que mejoren la calidad educativa no se verán en el corto plazo, pero los indicadores educativos llaman a que estos cambios se realicen con premura.

2.4. La banca pública.[33]

En la última década, el sector bancario de la Argentina ha adoptado una nueva configuración que ha tendido a beneficiar a los bancos propiedad del Sector Público dado que son los principales receptores de los depósitos gubernamentales a un costo inferior al de mercado. En consecuencia, los activos de los bancos públicos pasaron de representar el 32% del total de las entidades hacia fines de los noventa a casi el 42% en la actualidad. Este hecho ha cohabitado en el tiempo con una pérdida significativa de importancia del sector en la economía en general. En la actualidad las entidades financieras tienen activos que son la mitad de los disponibles hace 10 años en términos del PBI, con una estructura de fondos más intensiva en depósitos del Sector Público y mucho menos del sector privado. Los depósitos de los distintos niveles de gobierno son más del doble que en el 2000, representando casi el 8% del PBI y los del sector privado el 14%, frente al 25% observado en el período anterior. También la reducción de la escala promedio con la trabajan los bancos privados ha puesto bajo presión sus costos.

¿Cómo han impactado estos cambios en la productividad y eficiencia del sistema financiero? ¿Cómo se ha visto afectada la productividad relativa de ambos sectores, privado

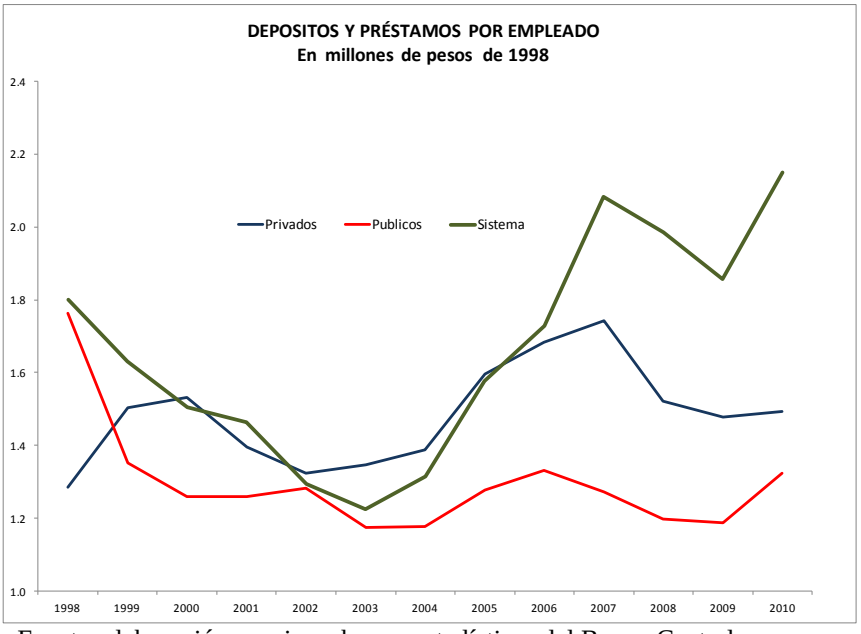
[33] *Ramiro Moya, economista senior de FIEL desarrollo este análisis*

y público? Para contestar esos interrogantes se analizó la evolución de la productividad bancaria medida a través de la Productividad Total de los Factores (PTF) de las entidades del sistema financiero, distinguiendo en particular el comportamiento de las de propiedad pública con respecto a las del sector privado.

No sólo los bancos de propiedad estatal ganaron participación de mercado, sino que el Sector Público también ha aumentado su influencia como depositante y prestatario del sistema. Si bien los préstamos a este sector representan apenas el 12,5% de los totales (sólo superior al registro de 1993-1997), cuando se incluyen los bonos del Gobierno en poder de los bancos, el crédito al Sector Público es el 37% del crédito total. Es decir, el Sector Público aumentó su participación tanto como acreedor (a través de depósitos) así como deudor (tomando créditos) del sistema. Por otra parte, en la actualidad los depósitos representan el 72% de las operaciones activas de las entidades, mientras que hasta el 2001 no representaban más del 53%. También, a diferencia del período pre-crisis, los depósitos a plazo fijo que pagan intereses constituyen el 40% de los depósitos mientras que previamente eran casi el 60% de los mismos. Si bien esta composición reduce los costos financieros de las entidades, aumentando el margen financiero y los beneficios, también reduce la duración del pasivo sustancialmente.

Por su parte, el producto bancario medio medido a través de la totalidad de depósitos y préstamos por trabajador muestra que, desde 1998, existen al menos tres etapas con dinámicas diferentes. La primera corresponde al período 1998-2001 con una caída en la productividad del sistema inmerso en la crisis financiera y económica más importante de la historia argentina reciente; la segunda etapa corresponde a la recuperación del producto medio desde el valor más bajo de la serie, el año 2002, hasta el 2007 cuando se alcanza un nuevo máximo para mostrar un estancamiento en la productividad hasta el año 2010, constituyendo esta última la tercera etapa.

Gráfico 2.4



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Banco Central

En resumen, el sistema financiero argentino se ha caracterizado en la última década por una importante presencia del Sector Público, tanto como actor directo, a través de los bancos estatales que ganaron participación en el mercado así como indirectamente, con el Estado como cliente de los bancos. No existe, sin embargo, una disociación entre este último rol y la creciente influencia de los bancos públicos, dado que estas entidades se vieron especialmente favorecidas por los depósitos y los créditos estatales. También, después de la recuperación económica iniciada en el 2003, se observa un estancamiento del producto medio bancario desde el año 2007 probablemente como consecuencia de los factores mencionados, la crisis internacional y el conflicto doméstico. Este mismo comportamiento será verificado cuando se estime la productividad total de los factores.

En una primera estimación de la productividad34, la utilización del capital de los bancos en su versión estándar (patrimonio neto más deuda subordinada a los depósitos) genera un crecimiento de la PTF con tasas inusualmente elevadas (superior al 25% anual) así como un nivel muy superior de los bancos de propiedad del Estado. Sin embargo, estos resultados a contramano de la experiencia internacional se basan en una definición inadecuada del insumo capital.

En efecto, el capital definido anteriormente debería contener los depósitos del Sector Público dado que se comportan como deuda subordinada con escasa sensibilidad a las tasas de interés, diferente a los depósitos del sector privado. La incorporación de esta medida del capital ampliado produce resultados totalmente diferentes de la PTF. De este modo, la tasa anual de crecimiento de la productividad promedio del sistema es del 3% al año, con un crecimiento superior de los bancos privados sobre los bancos públicos (3,3% frente al 1,2%).

Por otra parte, las PTF del conjunto del sistema han recorrido tres etapas detectadas anteriormente en las medidas de producto medio y en otros indicadores. Entre 1998 y 2002 la productividad desciende sistemáticamente en medio del estancamiento económico y la crisis financiera del 2001-2002. A partir del 2003 y hasta el 2006 se observó una recuperación de la PTF, siendo los siguientes años un período de estancamiento productivo.
La evidencia empírica confirma, en general, el inferior desempeño de las entidades financieras de propiedad del Estado. El escaso control (relacionado a la existencia de una restricción financiera débil) es la hipótesis más difundida para explicar por qué los bancos públicos contribuyen con una menor productividad al desarrollo del sistema financiero y de la economía.

2.5. Inversión pública en infraestructura vial

Históricamente, diversos factores han contribuido para que el modo de transporte automotor domine el flujo de mercancías en el territorio por sobre los modos ferroviario y

[34] *Para la estimación de la PTF se utilizó la metodología de Levinson y Petrin para estimar una función de producción de las entidades del sistema financiero.*

fluvial. Como característica muy importante, además, se destaca la alta concentración en la actividad de distribución y circulación total de mercaderías en nuestro país, donde dos corredores logísticos concentran el 85% de la distribución total de mercancías[35]. Con lo anterior, se tiene que aún cuando la red nacional y provincial de caminos alcance una longitud cercana a los 240.000 km, el núcleo estratégico para la prestación de servicios de infraestructura vial se encontraría en torno a los 10.000 kilómetros de rutas.

Desde el punto de vista institucional, nuestro país ha experimentado, en las últimas dos décadas, un proceso de reforma y posterior reversión del marco regulatorio para la gestión de los servicios de infraestructura vial, en especial en lo que se refiere a retroceso de las concesiones de rutas con peaje. Al mismo tiempo, el crecimiento de la actividad económica desde 2003 y las proyecciones privadas sobre el potencial de crecimiento de las actividades primarias y agroindustriales de nuestro país para la próxima década señalan la alta prioridad que la inversión vial y ferroviaria deberían alcanzar dentro de la inversión en infraestructura.

En 2001 comenzó a darse un proceso de cambio institucional en la gestión de las concesiones viales. En primer lugar, se redujeron los peajes en un 45% promedio, a la vez que se aumentó el impuesto a las transferencias de combustibles líquidos, se creó la tasa sobre el Gas Oil y las tasas viales con asignación específica al desarrollo de nuevas obras en los corredores viales, su mantenimiento y la compensación a las empresas concesionarias por la reducción de los peajes. Estos fondos pasaron a acumularse en un Fideicomiso, administrado por la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN), con afectación al Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT). Hacia 2002, en un contexto de crisis económica, según lo dispuesto por el Decreto 652/02, se cambió el objetivo del fideicomiso y se lo trasladó para atender la compensación de prestadores de servicios de transporte por desfasajes producidos entre sus ingresos y costos debido, por un lado, al congelamiento de tarifas y, por otro, al efecto de la devaluación de la moneda. En este marco, el Estado cambió el objetivo inicial de ejecución de obras prioritarias en materia vial y ferroviaria, para pasar a administrar los recursos del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) con un objetivo más cortoplacista de subsidio al transporte automotor de pasajeros y ferroviario metropolitano de Buenos Aires, así como también al establecimiento de regímenes de control, profesionalización e incentivo a la industria de carga. El abultado crecimiento de estos gastos, especialmente a partir de los aportes del Tesoro Nacional al Fondo, ha redundado en un impacto fiscal considerable y en resultados, en términos de indicadores de prestación de servicios y percepción de calidad, que han mostrado un deterioro profundo a lo largo de la década. A la vez, el deterioro de las tarifas por peaje ha llevado a que las actividades de los concesionarios se fueran circunscribiendo al mantenimiento y operación, mientras que obras adicionales de ampliación y rehabilitación son realizadas bajo responsabilidad del Estado en el marco de licitaciones independientes. Así, por un lado, la posibilidad de

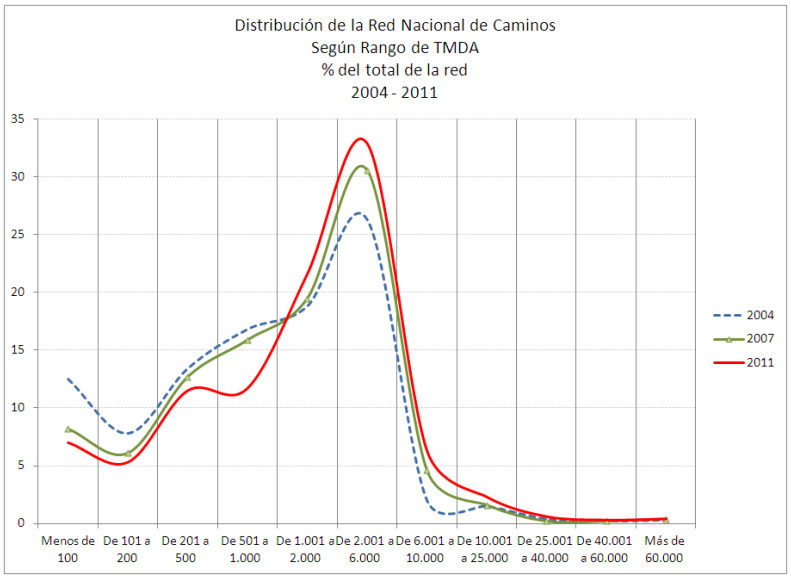
---

[35] *Los corredores corresponden al que va desde la provincia de Tucumán al Noroeste del país hasta Buenos Aires pasando por la ciudad de Córdoba y Rosario, y el corredor que va desde la provincia de Mendoza hasta Buenos Aires. El primero de ellos incluye a su vez el subcorredor que va hacia el Brasil partiendo de Buenos Aires y terminando en Paso de los Libres, Provincia de Corrientes. Ambos corredores registran también la presencia de ferrocarril.*

ampliar la capacidad del sistema vuelve a encontrarse asociada a los ciclos de financiamiento público,

Concentrando el análisis en la inversión de capital, de acuerdo con datos de la DNV sobre la distribución de la red nacional de caminos según rangos de TMDA (tasa media de tránsito diario) entre 2004 y 2011, el crecimiento del tránsito determinó que unos 1.394 km pasaran a tener un flujo vehicular de entre 1.000 y 2.000 vehículos promedio, unos 3.014 km pasarán a tener un TMDA de entre 2.000 a 6.000 vehículos, y en especial, 1.735 km y 340 km, pasarán a poseer un flujo de entre 6.000 vehículos y 10.000, y 10.000 y 25.000, dando cuenta para estos dos últimos casos de la necesidad inversiones para adecuar las trazas a autovías y autopistas, respectivamente. En el Gráfico 1 se muestra la evolución de la distribución de la red nacional según rangos de TMDA, de donde se deriva que entre 2004 y 2011 existió un creciente flujo medio diario, con especial importancia en el rango de 2.000 a 6.000 vehículos.

Gráfico 2.5



Fuente: elaboración propia en base a DNV

Además, sobre una base de 20 mil kilómetros evaluados en 2011, equivalentes al 50% de la red, la extensión de kilómetros en buen estado alcanzaba al 47%, mientras que el restante 54% se repartía en partes iguales entre las rutas en estado malo o regular.

En contraste con esta situación insatisfactoria de la calidad vial, la inversión en infraestructura de transporte que en el año 2003 alcanzaba al 0.17% del PBI, en 2011 representó el 0.84% del PBI, y si se consideran las inversiones de los fondos fiduciarios, esta figura ascendería a 1.03% del Producto.

Los casos disponibles para el análisis indican que, la falta adecuación de las tarifas de peaje y los problemas de financiamiento de las nuevas obras, han sido el obstáculo principal para el funcionamiento de cualquier concesión en el actual marco de gestión. Los requerimientos de subsidios para equilibrar la ecuación financiera de los potenciales concesionarios,

introducen un componente de mayor riesgo tornándolo endógeno, y con ello, volviendo inviable el esquema de concesiones con peaje en un contexto inflacionario.

3. El sistema de compras públicas en la Argentina: una descripción crítica[36]

3.1. Introducción

El actual sistema de compras públicas del Estado Nacional vigente en la Argentina es el resultado de sucesivas reformas desde los años 1960s. La última de ellas tuvo lugar diez años atrás, entre 2000 y 2001, y mostró en general diversos avances tendientes a combinar el aprovechamiento de la nueva tecnología digital, la centralización de normas y la autorización previa (en la Oficina Nacional de Contrataciones, ONC, creada en el año 1994) con la descentralización operativa (intentando un balance razonable entre una práctica consistente entre dependencias pero adaptada a los diferentes contextos específicos), la inclusión de instancias internas y externas de control institucionalizado, requisitos de transparencia y publicidad, reducción del precio de pliegos, etc. En el año 2006, también se estableció un trámite simplificado de contratación directa por medio de un sistema electrónico habilitado a tal fin.

Desde el punto de vista formal, y más allá de aspectos instrumentales cuyo efecto puede ser objeto de debate, estas últimas reformas representaron un avance en pos de mejorar la calidad del proceso de abastecimiento de bienes y servicios por parte de las distintas dependencias del Estado Nacional. Lo relevante en última instancia, sin embargo, es determinar si la práctica efectiva ha mejorado como resultado de dichos cambios.

Naturalmente, establecer una evaluación global de la calidad del proceso de compras públicas es una tarea que excede el alcance de un capítulo como este, incluso aunque se limite el análisis a las adquisiciones de bienes y servicios del Estado Nacional bajo el régimen general. En efecto, tomando la última década, la ONC registra más de doscientas mil operaciones de centenares de organismos que son susceptibles de evaluación, no sólo en materia de precios sino en otras dimensiones que tienen que ver con comprar lo correcto, recibirlo a tiempo, etc.

No obstante lo anterior, una evaluación posible es revisar parcialmente algunos de los estudios detallados que existen al respecto, y llevar a cabo un análisis propio a partir de la información pública disponible.

Considerando en primer término la información agregada que publica la ONC en su página web, no es posible obtener conclusiones muy significativas. Dicha información, aunque es bastante minuciosa, no está disponible en un formato que facilite un análisis desagregado (desde el año 2001, presenta el detalle de las contrataciones de cada una de las

[36] *Este capítulo fue elaborado por Santiago Urbiztondo, Economista Jefe de FIEL.*

dependencias y organismos del Estado Nacional, incluyendo el mecanismo utilizado, los oferentes postulantes, los precios unitarios y totales, etc.).[37] Así, como primer acercamiento, cabe considerar los indicadores contenidos en el Cuadro 1 a continuación, construidos a partir de la información sintética agregada que sí publica la ONC en su página web.

Cuadro 1: La adquisición de bienes y servicios según los casos publicados por la ONC, 2000-2010

Año	2000-2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var.% 04-10
	Cantidad de adquisiciones								
Licitación y concurso público		3.509	4.097	4.613	5.389	6.148	6.183	6.813	94%
Licitación y concurso privado		5.263	6.049	6.967	9.543	9.704	9.804	10.528	100%
Contratación directa		19.554	23.846	23.363	27.849	22.933	15.952	10.012	-49%
Total	6.648	28.326	33.992	34.943	42.781	38.785	31.939	27.353	-3%
	Monto total (millones de $)								
Licitación y concurso público	40	553	1.013	1.106	1.525	1.494	1.860	3.313	499%
Licitación y concurso privado	53	136	186	225	346	324	313	336	147%
Contratación directa	122	358	607	623	754	768	1.041	738	106%
Total	215	1.047	1.806	1.954	2.624	2.586	3.214	4.396	320%
	Indicadores salientes								
Valor medio licitación pública ($)		157.675	247.283	239.853	282.915	242.999	300.760	486.222	208%
Valor medio licitación privada ($)		25.884	30.770	32.258	36.254	33.367	31.916	31.914	23%
Valor medio contratación directa ($)		18.283	25.436	26.665	27.061	33.497	65.277	73.723	303%
Valor medio total compras ($)	32.356	36.963	53.124	55.924	61.341	66.674	100.623	160.711	335%
Licitación pública en total (cant)		12,4%	12,1%	13,2%	12,6%	15,9%	19,4%	24,9%	101%
Licitación pública en total ($)	18,7%	52,8%	56,1%	56,6%	58,1%	57,8%	57,9%	75,4%	43%
Licitación privada en total (cant)		18,6%	17,8%	19,9%	22,3%	25,0%	30,7%	38,5%	107%
Licitación privada en total ($)	24,6%	13,0%	10,3%	11,5%	13,2%	12,5%	9,7%	7,6%	-41%
Contratación directa en total (cant)		69,0%	70,2%	66,9%	65,1%	59,1%	49,9%	36,6%	-47%
Contratación directa en total ($)	56,7%	34,1%	33,6%	31,9%	28,7%	29,7%	32,4%	16,8%	-51%

Nota: No se incluyen subastas públicas, frecuentemente con valor cero y nunca superior a $ 10.000. Los datos del período 2000-2002 van desde Jul-00 hasta Ago-02, y fueron obtenidos de la página web de ONC en Mayo del año 2003 (pero actualmente no están informados allí).

Fuente: Elaboración propia en base a estadístias en página web de Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

En primer lugar, comparando los datos del período 2000-2002 con los del período 2004-2010, cayó la incidencia de las contrataciones directas (desde un 57% hasta un 17% en 2001, pasando por un rango entre 29% y 34% en el período 2004-2009, computando valores), al tiempo que las licitaciones públicas tendieron a ser más generalizadas (del 19% entre 2000 y 2002 pasaron al 52%-58% en 2004-2009 y al 75% en 2010).

En segundo lugar, puede notarse que el valor promedio de las compras directas superó en 2008 al valor promedio de las licitaciones privadas, más que duplicándolo en 2009 y 2010, al tiempo que también se acercó llamativamente al límite legal ($ 75.000). Estos datos agregados son consistentes con la siguiente hipótesis: las adquisiciones de menor tamaño e interés para la dependencia adquirente involucrada son conducidas vía una licitación privada, pero (algunos de) los casos más importantes, con montos más elevados, se procuran por contratación directa, aprovechando las distintas instancias de excepción.

En tercer lugar, el incremento en los valores medios de las distintas contrataciones entre 2004 y 2010 (335% para el conjunto) señala, alternativa o conjuntamente, la existencia de:

[37] *También debe destacarse que algunos organismos públicos están exentos (e incluso fueron exceptuados) de este régimen general, como ocurre por ejemplo con el PAMI y la AFIP (cuyo régimen de compras y experiencia reciente son comentadas más adelante).*

a) un fuerte proceso inflacionario,

b) un cambio en las características de los bienes e insumos adquiridos por el Estado hacia aquéllos más sofisticados o de mayor calidad (y por ende más caros), y/o

c) un costo unitario real creciente de las compras públicas por una menor eficiencia o competencia en los procesos licitatorios.

A priori, la opción a) sólo parece explicar parte de la situación. La inflación mayorista acumulada medida por el INDEC en el período 2004-2010 fue del 82%, y la calidad de dicho índice –a diferencia del IPC y otros indicadores sociales vinculados con él– no ha sido cuestionada todavía. A su vez, la reducción de precios reales de los insumos tecnológicos e informáticos durante la última década parecería acotar la importancia de la opción b).

En cuarto lugar, llama la atención lo limitado de la información estadística que la ONC hace pública en su página web. En efecto, no se informan estadísticas que contengan precios de distintas unidades de bienes o insumos adquiridos, número de participantes en cada licitación, número y participaciones de los proveedores contratados en cada rubro, etc., ni qué porcentaje representan estas compras sumariamente informadas en el total de bienes y servicios adquiridos por el Estado Nacional.

Así, simplemente considerando los datos agregados (y las omisiones), el juicio de valor sobre la efectividad de la última reforma del proceso de abastecimiento del Estado Nacional quedaría abierto: las licitaciones públicas son más frecuentes pero las compras directas se realizan por valores que sugieren reiteradas excepciones a los requisitos de publicidad y competencia, al tiempo que los crecientes valores unitarios del conjunto de contrataciones son consistentes con un encarecimiento excesivo en las compras públicas que registra la ONC.

Considerando estudios previos, sin embargo, no hay evidencias que permitan concluir sobre la existencia de mejoras generalizadas, ni sobre la significativa reducción de malas prácticas de larga data. En efecto, las evaluaciones realizadas periódicamente –y fundamentalmente un estudio exhaustivo publicado en 2008– por la Oficina Anticorrupción llaman la atención sobre serios problemas de distinta índole en las compras públicas en general, y respecto de las que concentra la ONC en particular. Del mismo modo, existen informes de auditoría sobre las experiencias puntuales de algunos organismos públicos no alcanzados por esta nueva legislación que son igualmente preocupantes.

Ante la existencia de diversas observaciones críticas realizadas en años recientes por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) que no han derivado en penalizaciones visibles (para la opinión pública al menos), las exigencias de transparencia, competencia y prudencia que contiene la nueva legislación no parecen ser particularmente operativas. Sumado a ello, la Oficina Anticorrupción (OA), creada en 1999, también parece haber mermado en su actividad en los últimos 3 años.[38]

[38] *De hecho, la persecución de actos de corrupción dentro de la Administración Pública muestra flancos débiles que reducen la credibilidad de su accionar. Por un lado, las investigaciones realizadas por la OA tienen una efectividad limitada y muestran un patrón temporal aparentemente politizado (con una fuerte reducción en el número de expedientes iniciados a medida que el gobierno de turno tiene mayor antigüedad y*

En ese contexto, la percepción de la opinión pública es que la corrupción en los procesos de contrataciones públicas, lejos de haber disminuido, ha tendido a crecer durante la última década. En efecto, la Argentina presenta un mal resultado en cuanto a percepción de corrupción: tomando el índice correspondiente de *Transparency International* (IPC) desde 1995 hasta 2009, se observa un deterioro tanto absoluto como relativo a otros países de la región.

En este capítulo, se lleva a cabo un análisis propio de las compras públicas de organismos del Estado Nacional que se registran en la ONC. En la sección 2 se describen las características centrales del proceso de compras públicas del Estado Nacional. Luego la sección 3 sintetiza las observaciones y hallazgos presentados en estudios previos realizados desde los propios organismos del sector público. La sección 4 presenta el análisis empírico propio. Finalmente, la sección 5 presenta las conclusiones.

3.2. Rasgos salientes del esquema de compras públicas del Estado Nacional

El Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional se aplica en la Administración Central, en los Organismos Descentralizados, en las Universidades Nacionales y en las Fuerzas Armadas y de Seguridad, quedando fuera de su alcance las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los Municipios y otros organismos como el PAMI y la AFIP, las Empresas y Sociedades del Estado, los Fondos Fiduciarios con participación estatal, las Entidades Financieras del Sector Público Nacional (como Banco Nación, Banco Hipotecario y Banco Central) y las Entidades multilaterales de Crédito como el BID y el Banco Mundial. Los Poderes Legislativo y Judicial también tienen regímenes propios.

Se hallan comprendidos los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso y consultoría. (Aunque en la página web de la ONC no se incluyen las obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias, todas ellas están alcanzadas por el régimen general según lo establece el art.4 del Decreto 1023/2001.) Están excluidos, en cambio, los contratos de empleo público, las compras por caja chica y los contratos celebrados con estados extranjeros, así como los comprendidos en operaciones de crédito público.
El régimen de compras públicas del Estado Nacional vigente hasta 2001 estaba plasmado en el capítulo VI de la Ley de Contabilidad de 1956 (Decreto-Ley 23.354, arts. 55 a 63, ratificado por la Ley 14.467), ratificado –en lo que respecta a las compras públicas– por la Ley 24.156 de 1992 (Ley de Administración Financiera).

Su funcionamiento estuvo plagado de críticas que desembocaron en la sanción del Decreto 1023/01, por medio del cual se buscó, por una parte, limitar las circunstancias especiales que anteriormente permitían evitar métodos de contratación competitivos, y por otra,

---

son sus propios actos –y no los de las gestiones anteriores– los que deben investigarse) –ver Informe Oficina Anticorrupción 2009. Por otro lado, el conflicto en sede judicial entre la AGN y la SIGEN por el rechazo de esta última a girarle a la primera unos 300 expedientes sobre el análisis de la gestión pública y el retiro de información pública de la página web de la SIGEN (noticia publicada en el Diario La Nación, primera semana de septiembre), también muestra una situación muy preocupante.

mejorar la publicidad de las convocatorias y el tiempo de preparación de las ofertas, simplificar y unificar los instrumentos legales aplicables a los oferentes, y aprovechar las oportunidades emergentes a través del desarrollo de la Internet.

El nuevo régimen quedó definido entonces por el Decreto 1023/01 (13/08/2001), modificado posteriormente por el Decreto 666/03 (20/03/2003), y por un par de normas inmediatas anteriores que mantuvieron su vigencia: el Decreto 436/00 (30/05/2000), que contiene el Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, y la Resolución 834/00 del Ministerio de Economía (12/10/2000), que aprueba el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, a ser definido y administrado por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) en la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de dicho Ministerio.

El régimen nacional de compras públicas está organizado en base a la centralización política y de normas (bajo la ONC, quien es su organismo rector) y a la descentralización operativa. Es decir, existe un modelo normativo que define los objetivos a ser perseguidos en las compras públicas (menores precios, mejor tecnología, transparencia, etc.) y las restricciones a respetar en la implementación de los procedimientos. En particular, existe una definición del régimen general y una especificación general única que deben respetarse en todos los procedimientos, más allá de que también se incluyan detalles que definan "especificaciones particulares" complementarias y consistentes.

Hay una secuencia de pasos a ser seguida para la aprobación de compras particulares. Las jurisdicciones o entidades deben formular sus programas de abastecimiento como parte de sus actividades regulares. En algunos casos, especialmente tratándose de compras superiores a los $ 300 mil, se requiere una autorización previa por parte de la Subsecretaría de Presupuesto. Además, para evitar que se eludan los controles y las responsabilidades delegadas, los bienes y servicios no pueden ser divididos artificialmente en diferentes procedimientos de adquisición, y no son las oficinas de compras (sino las autoridades máximas de cada entidad o jurisdicción) quienes retienen la responsabilidad por los procesos donde participan.

El régimen establece que la información (salvo por razones de seguridad nacional) debe hacerse pública en la página web de la ONC.

La ONC es la autoridad administrativa que gobierna los procedimientos de las compras públicas a nivel nacional, y tiene a su cargo la interpretación y asistencia en la confección de contratos de abastecimiento que administren las distintas jurisdicciones, reteniendo ciertas prerrogativas con respecto al control y administración de dichos contratos.

En materia de procedimientos para la adquisición de bienes y servicios en general, el régimen establece como norma la realización de licitación o concurso público, pero distingue entre tres procedimientos de selección específicos: licitación pública, licitación privada y contratación directa. Cuando el valor de la compra o contrato es inferior a $ 75.000, se permite la contratación directa; cuando supera este valor, se requiere una licitación privada o pública (siendo esta última obligatoria cuando el valor supera $

300.000).[39] Cuando no hubiera licitaciones públicas, la selección debe tener en cuenta tanto las ofertas de participantes invitados como no invitados.

No obstante, subsiste un espacio para la discrecionalidad en la selección de un procedimiento de compra directa, ya que no se requiere que el organismo contratante justifique públicamente su decisión de utilizar este mecanismo, y se permite su utilización cuando no se hubiera recibido una oferta aceptable bajo un procedimiento público previo (sin establecer como limitante que en dicha contratación directa deban obtenerse términos mejores que los previamente rechazados).

Se permiten las compras en varias fases, por ejemplo separando una primera fase de evaluación técnica y una segunda fase con la evaluación económica de las propuestas (entre los oferentes pre-calificados). En 2003, sin embargo, se eliminó el requisito de que hubiera una presentación simultánea de ambos componentes, lo cual resulta desaconsejable (si bien la presentación simultánea de ofertas evaluadas secuencialmente podría dar lugar a filtraciones de información y dañar la transparencia y la competencia –esto es, si las ofertas selladas no son de hecho secretas y pueden ser modificadas poco antes del momento de apertura pública–, el efecto de admitir una presentación desdoblada de ambos componentes puede llevar a ofertas menos agresivas –o incluso coordinadas– a medida que algunos potenciales competidores quedan descalificados).

Cabe notar también que se prevé la existencia de "compras consolidadas", en las cuales diversos organismos consolidarían sus necesidades y requerimientos de uno o varios ítems con el fin de lograr mayores volúmenes y obtener por lo tanto mayores descuentos y ahorros de costos administrativos.

Para asegurar la competencia efectiva, las convocatorias a licitaciones (públicas y privadas) deben estar precedidas por anuncios de distinto alcance y duración (además de la publicación en la página web de la ONC, la convocatoria pública debe anunciarse durante 2 días en el Boletín Oficial y en los 2 diarios de mayor circulación con una anticipación no menor a los 20 días –40 días en el caso de licitaciones internacionales–, mientras que en las privadas debe haber al menos 7 días de anticipación). La evaluación de las distintas ofertas

---

[39] *Estos topes, fijados en el art. 22 del Decreto 436/2000, no han sufrido modificaciones hasta la fecha, lo cual hace que las contrataciones directas sean cada vez menos frecuentes (por la falta de ajuste por inflación). Además, se prevén múltiples excepciones a estas restricciones cuando los proveedores son "especialistas únicos", cuando una licitación hubiera quedado desierta dos veces consecutivas por razones de urgencia y/o de seguridad nacional, cuando se contraten empresas con participación mayoritaria del Estado o a Universidades Nacionales, y cuando los proveedores se encuentren inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (art.25, inc.d), Decreto 1023/01, texto actualizado –las últimas 3 excepciones (por seguridad nacional, contratación de empresas públicas, universidades y efectores sociales) fueron introducidas por medio del Decreto 204/2004.*

No deja de ser sugestivo, entonces, que la Jefatura de Gabinete de Ministros, por medio de la Disposición No.6/2010 (30/03/2010), reafirme –citando diversas consultas de jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional en cuanto a la aplicación del artículo 22 del reglamento aprobado por el Decreto 436/00– que, con alcance general y obligatorio, deberán declararse fracasados los procedimientos de selección cuando el importe total de las adjudicaciones –incluidas las opciones de prórrogas previstas– excedan los límites que estable dicho decreto ($ 75 mil para las contrataciones directas y $ 300 mil para las licitaciones o concursos privados).

–que puede basarse en el menor precio o también considerar otros elementos– queda a cargo de una comisión dentro del organismo contratante, y la decisión final la toma dicho organismo. En caso de empates se solicita una mejora en la oferta y si persiste la igualdad, se asigna por sorteo. Además, hay una prioridad para las Pymes (se las invita a mejorar sus ofertas si no exceden en más del 5% la mejor oferta presentada por otra empresa no-Pyme o extranjera, respectivamente) y para los productos de origen nacional (son seleccionados si sus ofertas no superan en 5% a la mejor oferta de una empresa extranjera, y si no superan en 7% tales mejores ofertas si el oferente nacional es además una Pyme).

Existe un registro unificado de oferentes del Estado (Sistema de Proveedores del Estado Nacional, SIPRO). El registro guarda información sobre los antecedentes comerciales de los proveedores, pero no lo hace respecto de sus miembros integrantes pese a que dicha información es aportada por los oferentes; es decir, identifica a una compañía (o a un contratista individual) que ha sido sancionada, pero no identifica a los accionistas, gerentes o representantes de la empresa, lo cual deja espacio para que éstos eludan las sanciones constituyendo nuevas compañías que "limpian" sus antecedentes. Dado que el registro contiene información de las compañías y sus miembros directivos, resolver este problema sería en principio bastante simple (la ONC incluso elaboró una propuesta en 2003).

Hay varias instituciones a cargo del control de los actos de las agencias públicas, en particular la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano interno del Poder Ejecutivo, y la Auditoría General de la Nación (AGN), órgano externo dependiente del Congreso.

Existe un mecanismo bajo el cual los organismos pueden convocar a licitaciones con precios tope o de referencia, construidos por la SIGEN, en cuyo caso si la licitación arrojara un precio superior en más del 5% de dicho precio de referencia, el organismo convocante debe solicita a los oferentes una mejora en sus ofertas. El procedimiento es obligatorio en contratos que exceden $ 150.000.

Luego de la reforma introducida por el Decreto 436/00, los organismos carecen de atribuciones para fijar cargos por la compra del pliego (que anteriormente podían utilizarse para limitar la entrada de potenciales competidores), y el único cargo posible es el costo de impresión del pliego.

En materia de corrupción, el régimen establece que una oferta puede ser rechazada, o el contrato puede ser rescindido, si hay evidencia de una transferencia u oferta –concreta o en grado de tentativa– a un agente público o intermediario para que influencie el resultado de la compulsa. Cualquier favoritismo detectado puede conducir a revocar el proceso en cualquier momento.[40]

---

[40] *Aunque esta previsión luce muy severa, debe juzgarse la probabilidad efectiva de su implementación. Un punto de referencia relativo son los Estados Unidos, donde existen varias agencias públicas dedicadas a combatir la corrupción, como inspectores generales y auditores de la General Accounting Office. Además, el FBI y el Departamento de Justicia proveen apoyo en la investigación y acusación de infractores públicos y privados. También, dado que existe la Ley de libertad de información (Freedom of Information Act), existen varias agencias no gubernamentales dedicadas a investigar actos de fraude y derroche de fondos públicos. Con el soporte de fiscales especializados, los proveedores pueden impugnar pliegos donde detecten prácticas*

3.3. Las compras públicas en la práctica según los organismos de control del Estado

Las compras de los organismos públicos no incluidos en el nuevo régimen y las de aquéllos que sí lo están han sido objeto de evaluaciones y auditorías realizadas por diversos organismos oficiales. Los estudios salientes al respecto son la revisión de los procesos de compras de los diversos organismos alcanzados por la nueva legislación que en 2008 publicó la OA (en base a la información centralizada por la ONC), los informes anuales de la OA, y el análisis de las compras de la AFIP realizado por la AGN. Las observaciones de estos estudios son resumidas a continuación, y permiten ver que los diagnósticos sobre la calidad de los procesos de adquisiciones han seguido mostrando serias deficiencias en los últimos años.

Los distintos estudios muestran claramente que la discrecionalidad e incumplimiento o manipulación de las normas legales es muy frecuente.

Las prácticas previas a la reforma de los 2000

Un punto de referencia sobre la práctica previa a la vigencia de las reformas de la última década puede encontrarse en las auditorías realizadas por la SIGEN precisamente al momento de iniciarse esta reforma. Entre las distintas evaluaciones realizadas se destacan las correspondientes al Ministerio de Economía y al Registro Nacional de las Personas (Diciembre de 2001), sólo 5 meses después de entrar en vigencia el Decreto 436/00, con el fin de evaluar en qué medida los nuevos procedimientos regulados estaban siendo implementados allí.

En el caso del Ministerio, la evaluación de la SIGEN fue que los organismos dentro del Ministerio de Economía no llevaban a cabo ninguna planificación para la compra y contratación de bienes y servicios. Entre otros hallazgos, la SIGEN detectó un uso excesivo de la contratación directa a través de una partición artificial de grandes compras entre varias adquisiciones secuenciales. En dos casos también encontró que el organismo no había justificado propiamente la naturaleza "científica, técnica o artística" de los trabajos para los que autoriza la contratación directa. Finalmente, la SIGEN encontró inexactitudes en la confección de las especificaciones particulares que permitirían sesgar la competencia entre oferentes con distinta información privada sobre las necesidades y preferencias del organismo convocante.

En el caso del Registro Nacional de las Personas (Diciembre, 2001) la SIGEN auditó los procedimientos seguidos en una licitación privada para adquirir equipamiento informático

---

incorrectas orientadas a influenciar la conducta del organismo contratante. Por último, el procedimiento qui tam (en representación propia y del Estado), a la luz del False Claims Act, incentiva la presentación de demandas contra infractores públicos y privados (los denunciantes reciben entre 15% y 30% de los montos recuperados). En suma, el sistema está definido de forma tal que incluye varios participantes públicos y privados en la auditoría y control de los procedimientos, logrando una probabilidad significativa de penalización efectiva de la corrupción.

(computadoras, servidores de red, impresoras, etc.), y detectó una serie de problemas. Primero, insuficientes registros que permitieran verificar que los requerimientos de publicidad fueron respetados, y que se hubiera notificado apropiadamente un cambio en el precio de venta de las especificaciones particulares (que inicialmente eran de $ 500 y pasaron a ser gratuitas). Segundo, no había registros de que se hubieran enviado los antecedentes de los postulantes al SIPRO ni de que la comisión de evaluación hubiera consultado al SIPRO (dos pasos que están regulados en el régimen). Tercero, hubo una ampliación de la orden de compra –incluyendo software por $ 30.000 dentro de una compra total de $ 180.000– en falta con la regulación del régimen ya que el software no está relacionado con el hardware solicitado y porque dicho software ya estaba instalado en las computadoras vendidas en el mercado.

Sin dudas, podrían citarse otras auditorías realizadas por la SIGEN en esa fecha (a las contrataciones del INDEC respecto del Censo de Población y Vivienda de 2001, a la oficina de migraciones del Ministerio del Interior, etc.),[41] en las que se detectaron problemas similares y también distintos a éstos, pero esta descripción es suficiente como muestra de la práctica previa al avance logrado con las reformas del año 2000 en adelante.

El estudio de 2008 de la OA

En lo que respecta a la práctica posterior a la reforma, la Oficina Anticorrupción publicó "El Estado de las Contrataciones", Partes I (2008) y II (2009), un trabajo muy significativo que utiliza la base de datos de la ONC y profundiza el análisis para un conjunto de 34 productos que concentraron un gasto de $ 430 millones entre 2003 y 2005 (considerando sus expedientes, con entrevistas a los actores involucrados en cada eslabón del proceso, etc.).

Este documento es muy interesante por varios motivos. Primero, por la calidad del análisis realizado y la relevancia de las conclusiones obtenidas. En particular, porque los defectos detectados por la SIGEN en varias auditorías realizadas en 2001 parecen vigentes e incluso agravados, en particular, la invocación a excepciones para realizar contrataciones directas cuando deberían llevarse a cabo licitaciones públicas, la falta de publicación de proyectos de pliego, la no aplicación de precios de referencia o tope, etc. (En el Recuadro 1 se reproducen algunas de las conclusiones.) Segundo, porque existiendo este documento como antecedente, llama la atención que no haya tenido mayor incidencia en el debate público (sólo 2 artículos en Clarín y uno en La Nación fueron detectados a principios de 2008), y que por ende no haya servido todavía para corregir la evidencia resultante de las contrataciones públicas realizadas desde su publicación.

Los informes anuales de la OA

Cada uno de los informes anuales de la OA contiene observaciones sumamente críticas sobre los procedimientos llevados a cabo en diversas compras públicas. Con fines ilustrativos, vale la pena reproducir sintéticamente algunas observaciones realizadas en los

[41] *Estos casos están disponibles en la página web de SIGEN, www.sigen.gov.ar.*

informes de 2001 y de 2009, entre los cuales igualmente existen diferencias metodológicas y conceptuales elocuentes:

- Informe 2001: en el Recuadro 2 se rescatan algunas de las conclusiones salientes señaladas por la OA, en lo que respecta a los tipos de irregularidades identificadas, las modalidades de corrupción, y diversas prácticas en compras y contrataciones públicas entre 1997 y 2000; en términos generales, dicho informe contiene una descripción sumamente pormenorizada y relevante de las virtudes y falencias observadas en la práctica de compras públicas de los casos supervisados, a partir de la cual fuese posible incorporar las correcciones normativas y de supervisión y transparencia necesarias para su perfeccionamiento.

Recuadro 1: Conclusiones salientes del "El Estado de las Contrataciones", de la Oficina Anticorrupción, 2008

En el diseño de los Pliegos de Bases y Condiciones, en muchos casos se excluyen determinados datos importantes, lo que permite que sólo los proveedores habituales coticen.

Los proveedores entrevistados manifiestan que en algunas ocasiones no se permite presenciar los actos de apertura de ofertas.

Los informes de inadmisibilidad e inconveniencia de ofertas no siempre se hallan incorporados al Dictamen de Evaluación publicado en el sitio web de la ONC.

Los actos de adjudicación, en particular los que rechazan impugnaciones, no se hallan suficientemente motivados.

Sólo el 3% de los expedientes relevados registran impugnaciones o recursos. Los actos administrativos sustancian impugnaciones sin expresar en forma detallada los fundamentos. La mayoría de las impugnaciones y recursos se resuelven en forma desfavorable al recurrente.

Existen dificultades con el funcionamiento del precio testigo, debido a:

1. **el desfasaje entre los precios testigos y los precios de mercado;**
2. **la imposibilidad de acceder a las fuentes de información utilizadas para la elaboración del precio testigo;**
3. **la necesidad de fundamentar las adjudicaciones por fuera del precio testigo a pesar de su carácter no vinculante; y**
4. **el arancelamiento del sistema de precio testigo.**

Inexistencia de una planificación anual de contrataciones de bienes y servicios en los organismos.

Los órganos de control y los proveedores coincidieron en que la alta rotación del personal en las áreas de contrataciones estaría conspirando contra la capacitación de sus agentes y el correcto funcionamiento de los procesos.

Falta de actualización de la información de los proveedores y de las sanciones aplicadas en el SIPRO.

Falta de coordinación entre las distintas instancias de control del Estado.

Los 34 productos de 6 rubros analizados en detalle muestran una gran dispersión en los precios de compra (deflactados al año 2003). La amplitud entre los precios mínimos y máximos alcanza un cociente de 1 a 10 veces y media.

El 33% de la variación total de los precios es explicada por la combinación de dos factores –año y organismo (25%) y tipo de procedimiento y organismo (8%)–, mientras que el 67% restante no pudo ser explicado. Ningún organismo compra sistemáticamente el mismo bien a un precio mejor que los demás organismos.

A lo largo del período, un mismo producto ha sido adquirido mediante distintos tipos de procedimiento de compra. El precio obtenido en las licitaciones públicas no ha sido sistemáticamente inferior al de las licitaciones privadas. No hay un tipo de procedimiento que asegure, por sí mismo, la obtención del mejor precio de compra.

Se observa gran concentración en el número de proveedores: 4 proveedores concentran el 51% del gasto total en los 34 productos analizados, 10 proveedores concentran el 70%, 15 proveedores el 80% y 27 proveedores el 90%.

El costo financiero máximo originado por las demoras en el cobro efectivo del bien o servicio prestado al Estado se estimó en 9%.

Entre el 3% y el 7% de las compras realizadas durante el trienio debieron ser sometidas al sistema de precio testigo. No hay información pública accesible para estimar la proporción de procedimientos que se caen por la imposibilidad de obtener el precio definido por el sistema y el porcentaje de aquéllos que adjudican por debajo o por encima de dicho precio.
Fuente: Oficina Anticorrupción, Informe "El estado de las contrataciones, 2008"

- Informe 2009: En este informe la OA detecta un sesgo a enfatizar las denuncias e investigaciones por actos de administraciones anteriores (pre-2003) –siendo las

excepciones salientes los casos de fuerte impacto mediático como Skanska, Greco, Siemens y ONCCA–, y a describir distintas acciones de la OA en pos de mejorar su seguimiento sobre las compras públicas y los funcionarios intervinientes; por otra parte, si bien el informe menciona brevemente el contenido del informe "El Estado de las Contrataciones" comentado previamente en este capítulo, llama la atención la falta de mención de las conclusiones obtenidas allí y reproducidas en el Recuadro 1 anterior.

Recuadro 2. Observaciones salientes del Informe OA 2001 (págs. 29 a 33)

1. Casos de contrataciones injustificadas: compra de bienes y contratación de servicios sin trámite administrativo que justifique la necesidad de llevar adelante dicha adquisición, adquisiciones o contrataciones a empresas que no realizaron las mejores ofertas de precios sin justificación.

2. No se prevén sistemas de control ni sanciones ante eventual incumplimiento.

3. Cambio en las condiciones del concurso con posterioridad a la adjudicación (favorecimiento de un oferente), por ejemplo extensión adicional del plazo del contrato al momento de la adjudicación) y entrega bienes inmuebles que no habían estado contemplados en las condiciones originales del pliego.

4. Favorecimiento de un oferente en particular, anticipando información a oferentes antes de que se realice la publicidad del concurso, invitando siempre a las mismas firmas a diversos concursos de precios, o a quienes no cuentan con ningún tipo de trayectoria en la materia respecto de la cual se las está convocando.

5. Falsedad de llamado a concurso de precios, enviando menor cantidad de invitaciones a oferentes que las indicadas en la normativa, o invitando a competir a diferentes empresas sabiendo que todas ellas se encontraban asociadas.

6. Uso, sin justificación, de mecanismos de selección con requisitos menores a los previstos en las normas, realizando contratos por montos superiores al millón de dólares mediante licitaciones privadas (concurso de precios entre 3 oferentes) o de manera directa a pesar de que correspondía el llamado a licitación pública.

7. Falsa justificación de compras directas, por razones de urgencia inexistentes (cuando su entrega se demoró enormemente respecto de la fecha acordada –2 años, por ejemplo– el organismo no sancionó al proveedor ni presentó reclamo alguno) o por notoria capacidad científica en la contratación de personal (tratándose de tareas simples que podían haber sido realizadas por cualquier profesional).

8. Evasión del uso de procedimientos competitivos por medio de la partición ficticia de contrataciones.

9. Irregularidades en la conformación del expediente y desarrollo de la contratación (por ejemplo, falta de antecedentes y motivaciones del contrato, falta de autorización administrativa previa, etc.).

10. Falsedad del concurso, iniciándose expedientes con posterioridad a la adjudicación del concurso o indicando que compitieron empresas que afirman no haberlo hecho.

11. Incumplimiento del sistema de Control de Precios Testigo en reiteradas oportunidades, habilitando el pago de sobreprecios.

12. Falta del dictamen jurídico requerido con anterioridad a la adjudicación de un contrato.

13. Sobreprecios (respecto de transacciones de mercado) de hasta 6.250%, 300%, 192% y 444%.

14. Omisión de contratar la "mejor oferta" sin justificación.

15. Selección de empresas sin antecedentes en la materia

16. Pedidos de retorno a los adjudicatarios para hacer efectivos los contratos.

17. Ausencia de sanción ante incumplimientos del contrato (como la entrega de bienes/servicios de calidad inferior a la prevista, largas demoras en su entrega, etc.).

18. Pago de servicios cuya prestación efectiva no había sido verificada.

19. Pago de facturas irregulares (tanto facturas falsas como incompletas –que inhiben las posibilidades de controles posteriores–).

20. Ausencia de registro de pagos realizados por ciertos organismos, lo cual obviamente impide el control sobre sus gastos.

Fuente: Oficna Anticorrupción, Informe Anual, 2001.

Box 2. Observaciones salientes del Informe OA 2001 (págs. 29 a 33)

Inmediatamente después de la reforma del régimen general durante los años 2000-2001, la Administración Federal de Ingresos Públicos fue exceptuada del universo de organismos que debían atenerse a dichas reglas.[42]

La AGN ha hecho diversas observaciones críticas sobre el proceso de contratación de bienes y servicios por parte de la AFIP (Informe de Auditoría AFIP, No.2008-120), señalando ejemplos de todo tipo de irregularidades e ineficiencias, entre las que se destacan las siguientes:

En lo referido a los aspectos normativos (contenidos en la Disposición 297/03), el Informe de la AGN nota lo siguiente:

a) Escasa publicidad y difusión de las contrataciones (los plazos no se vinculan con los montos de los contratos sino que se establece un criterio único de 2 días de publicación en el Boletín Oficial y en la página web institucional);
b) Las impugnaciones de los participantes requieren el depósito en efectivo del 0,5% del valor de la oferta presentada, pero ésta será perdida si dicha impugnación fuese desestimada, lo cual podría limitar el derecho de defensa;[43]
c) El organismo contratante retiene una discrecionalidad excesiva para ampliar o reducir (manteniendo precios unitarios pero adecuando plazos) las prestaciones contratadas: puede hacerlo en hasta un 20% en ambas direcciones unilateralmente, y con aceptación del contratante entre 20% y 35, mientras que el régimen general hace referencia a un 20% de aumento y un 10% de disminución unilateral);
d) El Administrador Federal puede evitar la aplicación del régimen de la AFIP sin tener que establecer pautas de excepcionalidad a tal fin; de hecho, la Disposición AFIP 611/04 hizo uso de esta discrecionalidad exceptuando del procedimiento de licitación a los gastos por eventos institucionales, ceremonial y protocolo de hasta $ 450 mil sin haber fundamentado claramente su necesidad y conveniencia;
e) Se prevé la declaración de un carácter secreto de una contratación por razones de seguridad, habilitándose así la contratación directa cualquiera sea el monto de la misma, dejando al Ministerio de Economía la autorización del carácter secreto a pesar de que éste no tiene tales atribuciones dado que nunca le fueron delegadas por el PEN, y sin que pueda vislumbrarse qué tipo de contrataciones de la AFIP pudieran ser secretas por cuestiones de seguridad o defensa nacional (como se establece en el Decreto 1023/01 del régimen general);
f) No hay cláusulas que prohíban el desdoblamiento de contrataciones, por medio del cual es posible evitar la realización de licitaciones (práctica que detectó la AGN en una adquisición de la AFIP).

---

[42] *El Decreto 1399/01, en su art.3., dice que "El régimen de contrataciones de la entidad (AFIP) será establecido por el Administrador Federal, con la conformidad del Ministro de Economía", al tiempo que dicho régimen propio fue aprobado primero por la Disposición 74/02 del 08/02/2002 y luego éste fue reemplazado por la Disposición 297/03 del 11/06/2003 (ambas del (ex)Ministerio de Economía y Producción).*

[43] *Cabe destacar que este depósito no estaba previsto en la Disposición 74/02.*

En lo que respecta a la aplicación de este régimen durante los años 2005 y 2006 (únicos auditados), la AGN señala lo siguiente:

a) Deficiente planificación anual de compras: las necesidades no son definidas en un proceso previo de consulta a las áreas y evaluación centralizada, dando lugar a múltiples contrataciones previstas que no son llevadas a cabo y que de hecho no tenían los análisis previos mínimos necesarios a tal fin, sin que exista un procedimientos sistemático de detección y evaluación de necesidades, políticas explícitas de stock, etc., control de la ejecución del plan de adquisiciones, etc.;
b) No existe un sistema de registración de contrataciones que proporcione información sobre su universo, contemplando sus distintas instancias procedimentales e identificando su impacto contable, patrimonial y presupuestario; asimismo, la información en la página web de la AFIP sólo contenía datos de contrataciones de áreas centrales, pero no de las direcciones regionales del organismo;
c) Respecto de la estimación de montos de contrataciones, se constató ausencia de constancias de búsquedas de cotizaciones, presupuestos sin elementos técnicos que justifiquen su razonabilidad, casos donde –sin explicación en el expediente– la diferencia entre el monto de la oferta evaluada y su posterior adjudicación difieren en más del 20%;
d) Ampliaciones de órdenes de compra del 35% (máximo permitido), falencias formales (falta del Pliego de Bases y Condiciones en la oferta, aporte tardío de garantías, etc.).

3.4. Indicadores de desempeño del régimen general de compras públicas

Realizar un examen general exhaustivo de las compras públicas realizadas por la Administración Central y sus organismos descentralizados está fuera del alcance de este capítulo. Obviamente, existe infinidad de bienes, obras y servicios adquiridos durante los últimos 10 años cuya heterogeneidad aconseja precaución respecto de las conclusiones agregadas. Sin embargo, es posible avanzar respecto de la información agregada que publica la ONC (y que fue analizada en la introducción), tanto vía el examen de las finanzas públicas (en cuanto a su evolución temporal y en comparación con otros países) como por medio de observaciones puntuales e ilustrativas respecto de adquisiciones de productos suficientemente homogéneos en el tiempo.

Tomando casos puntuales informados en la página web de la ONC, puede examinarse la evolución y disparidad de precios de un mismo bien o servicio en distintas instancias y organismos, y eventualmente también respecto de precios de mercado, para obtener conclusiones sobre la efectividad de las compras públicas, incidencia de economías de escala, importancia de la forma de contratación (directa, licitación privada o licitación pública), etc.

A continuación se describen tres ejemplos en los cuales las diferencias de calidad pueden ser minimizadas: ablandadoras de agua (dispositivo para desmineralizar el agua dura), papel para ecografías y papel para fotocopias. Los precios en todos los casos están expresados en términos reales al mes de Mayo de 2010, utilizando como deflactor el IPIM elaborado por el INDEC (cuyo aumento acumulado post-Convertibilidad fue del 320%).

El Cuadro 2 sintetiza la información relevante para el caso de las ablandadoras de agua, y de allí se desprenden varias conclusiones: a) existen diferencias de precios abismales (incluso dejando de lado la operación más reciente en YCF Río Turbio, y cualquiera fuera la hipótesis sobre algún error en la consignación de este dato –por ejemplo, que fuese $ 44.179 en vez de $ 441.790, o que el precio unitario consignado correspondiese al valor total, siendo por ende el precio unitario sólo $ 73.630–; b) en YCF Río Turbio hay diferencias de precios del 200% en adquisiciones realizadas el mismo día; c) la forma de contratación (directa o por medio de licitación pública) no muestra diferencias visibles.[44]

Cuadro 2: Compras de ablandadora de agua registradas por la ONC en su página web, 2002-2010

Fecha	Organismo	Unidad Operativa	Jurisdicción	Procedimiento	Cantidad	Precio Unitario real*
04/02/2010	YCF Rio Turbio	YCF Rio Turbio	Santa Cruz	Licitación Pública	6	441.790
20/08/2009	Comisión Nacional Energía Atómica	Dep. Compras y Contrataciones	CABA	Contrat. Directa	1	19.320
22/07/2009	YCF Rio Turbio	YCF Rio Turbio	Santa Cruz	Licitación Pública	20	19.024
22/07/2009	YCF Rio Turbio	YCF Rio Turbio	Santa Cruz	Licitación Pública	20	6.638
03/06/2009	YCF Rio Turbio	YCF Rio Turbio	Santa Cruz	Licitación Pública	1	29.512
16/01/2009	Dir.Gral. Fabricaciones Militares	Fáb. Militar de Pólvora y Explosivos Azul	Buenos Aires	Contrat. Directa	1	9.438
15/06/2006	Inst. Rehabilitación Psicofísica del Sur	Dep. Compras y Suministros	Buenos Aires	Contrat. Directa	1	6.990
05/11/2002	Inst. Nacional del Agua	Dep. de Compras	Buenos Aires	Licitación Privada	1	22.242

Nota: Sólo se consideran ablandadoras de agua con idénticas especificaciones (intercambio iónico calcio y magnesio, Sistema 2 tanques, Sistema regeneración con solución salmuera, Caudal 2000 L).

* Precios ajustados por IPIM a Mayo 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a ONC e INDEC.

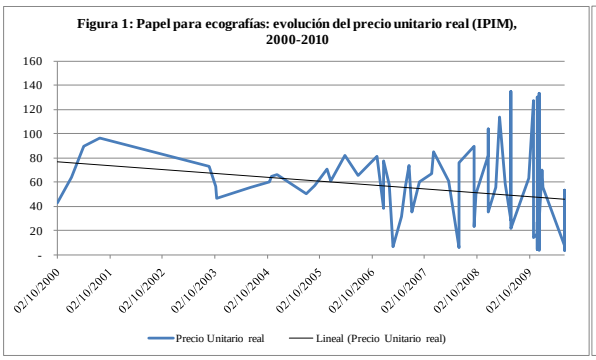
En cuanto al papel para ecografías, tratándose de un bien mucho más barato y de reposición frecuente, el número de casos informados es mucho mayor, lo cual permite fortalecer y ampliar las conclusiones anteriores: de un total de 74 operaciones entre 2000 y Mayo 2010, 69 de ellas se refieren a una idéntica especificación del producto (Papel para ecografía tipo UPP-H11, medida 11 cm, presentación rollo x 20), y existe gran variedad de volúmenes y formas de contratación como para poder obtener resultados estadísticos más confiables.[45] En efecto, las Figuras 1 y 2 muestran la existencia de tenues economías de escala (menores precios promedio al aumentar el número de unidades adquiridas) y reducciones reales en el tiempo (observando en ambos casos las líneas de tendencia), pero lo más destacable allí es la fuerte dispersión de precios dentro de períodos muy estrechos, en particular desde fines del año 2006.

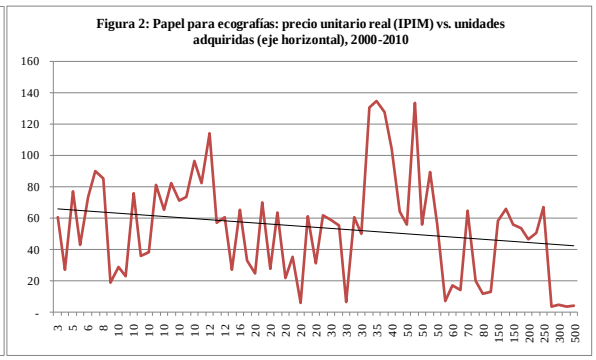
Nuevamente aquí, tales diferencias de precios llaman la atención sobre la falta de supervisión de los datos cargados en la base de la ONC (ya sea para evitar errores o para indagar sobre sus razones –por sí misma o vía referencia a organismos de control ex-post como la AGN o la OA), y dejan espacio para un examen más detenido sobre la importancia

[44] *El cuadro sólo contiene una observación entre 2002 y 2005 debido a que en dicho período se realizaron compras de ablandadoras con especificaciones diferentes (en cuanto al caudal).*

[45] *La variedad de procedimientos de adquisición obedece a que este insumo frecuentemente es adquirido conjuntamente con otros insumos médicos, por lo cual los montos totales de las compras (del total de isumos) varían fuertemente y detonan la exigencia o no de realizar uno u otro procedimiento (compra directa, licitación privada y licitación pública).*

de la forma de contratación y de los comportamientos de organismos o instituciones adquirentes específicos.





Fuente: elaboración propia en base a datos ONC e INDEC

Con respecto a la forma de contratación, el Cuadro 3 muestra que al pasar de contrataciones directas hacia licitaciones privadas y posteriormente a licitaciones públicas (mecanismos que sucesivamente suponen mayor presión competitiva), las cantidades adquiridas aumentan (como es esperable) pero los precios promedio primero bajan y luego suben; vale decir, la licitación privada explica una reducción en el precio promedio de compras, pero la licitación pública parece tener el efecto contrario (aunque sin llegar a ser más cara que la contratación directa).[46]

Cuadro 3: Forma de contratación, cantidades y precios del papel para ecografías, 2000-2010

Mecanismo de abastecimiento	Cantidad	Precio Unitario real (IPIM)
Contratación directa	37,82	62,17
Licitación privada	87,28	41,31
Licitación pública	94,18	58,56

Fuente: Elaboración propia en base a ONC e INDEC.

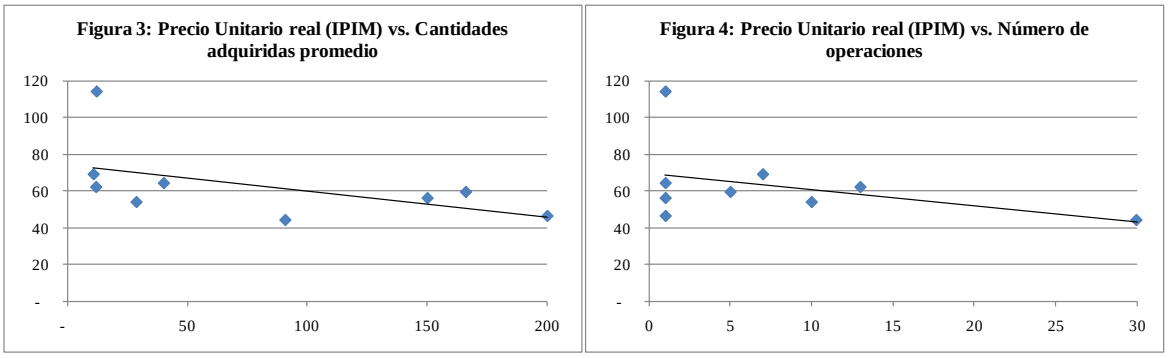
Respecto de los organismos involucrados, el Cuadro 4 y las Figuras 3 y 4 muestran que un determinante relevante –además de las cantidades adquiridas en promedio en cada compra por cada institución– es la reiteración (o experiencia) en la adquisición de este insumo (al menos para explicar los casos extremos del Estado Mayor General de la Armada –que ha realizado las compras más baratas– y la Administración Nacional de Laboratorios e Instituciones de Salud Dr. Malbrán –que ha realizado la compra más pequeña y más cara de la muestra–), pero sin que se detecten regularidades llamativas más allá de las mencionadas previamente.

[46] *Realizando una regresión lineal para explicar el precio unitario real en función del año de la adquisición, la cantidad adquirida y el procedimiento utilizado (distinguiendo entre contratación directa y licitación –sin distinguir pública o privada–), todos los signos se corresponden con los discutidos previamente (leve reducción del precio en el tiempo, con las cantidades y con las licitaciones), pero sólo la cantidad adquirida es un factor estadísticamente relevante (mostrando una reducción de $ 0,1 –o de poco menos del 2%– por cada unidad adicional adquirida).*

Cuadro 4: Precios del papel para ecografías según organismo, número de operaciones, jurisdicción, procedimiento y cantidades adquiridas, 2000-2010

Fecha promedio	Organismo	Número de operaciones registradas	Jurisdicción	Procedimiento	Cantidad	Precio Unitario real (IPIM)
09/03/2009	Adm. Nac. Laborat. e Instit. de Salud Dr. Malbran	1	CABA	Contrat. Directa	12,0	114,0
30/11/2003	Colonia Nac. Manuel Montes de Oca	7	Buenos Aires	Contrat. Directa	10,7	69,0
05/03/2010	Estado Mayor Gral. Armada	12	Buenos Aires	Contrat. Directa	92,9	35,8
22/03/2010		15		Licitac. Privada	131,7	29,7
19/11/2008		3		Licitac. Pública	30,0	57,0
02/11/2009		30		TODOS	90,7	44,1
20/04/2007	Estado Mayor Gral. Fuerza Aérea	10	CABA	Contrat. Directa	11,6	58,1
19/10/2008		3		Licitac. Privada	12,3	75,2
24/08/2007		13		TODOS	11,8	62,0
09/10/2003	Gendarmería Nacional	1	CABA	Contrat. Directa	150,0	56,0
17/03/2007	Hospital Nacional Dr. Alejandro Posadas	5	Buenos Aires	Licitac. Pública	166,0	59,4
16/03/2007	Hospital Nacional Dr. Baldomero Sommer	7	Buenos Aires	Licitac. Privada	24,3	51,7
15/02/2006		3		Licitac. Pública	38,7	58,8
18/11/2006		10		TODOS	28,6	53,9
07/01/2001	Inst. Nacional de Vitivinicultura	1	Mendoza	Contrat. Directa	40	64,17
16/10/2003	Prefectura Naval	1	CABA	Contrat. Directa	200	46,31

Fuente: Elaboración propia en base a ONC e INDEC.

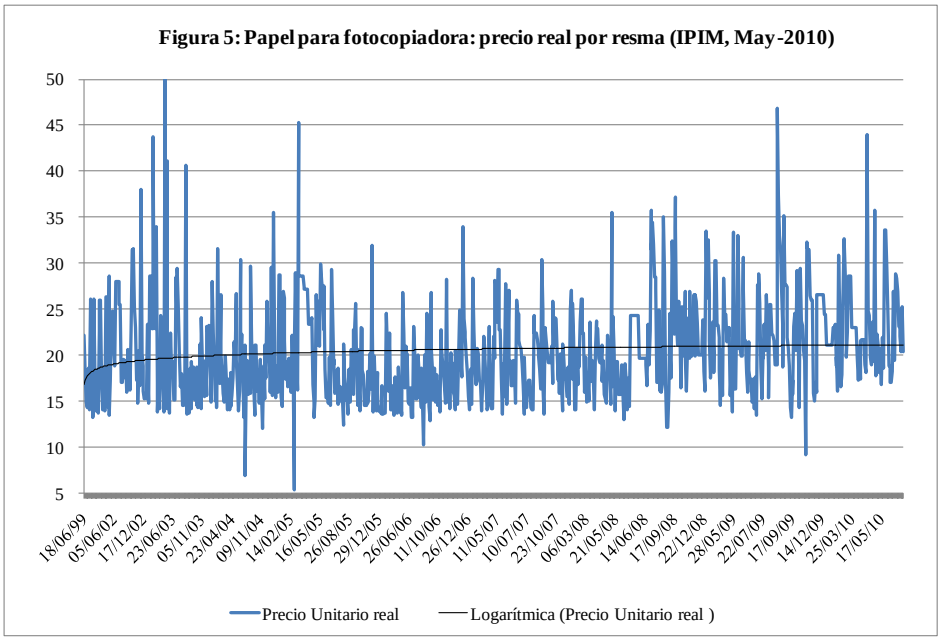


Fuente: elaboración propia en base a datos ONC e INDEC

En el caso del papel para ecografías, su valor económico acotado podría esgrimirse como elemento determinante de la falta de atención y supervisión por parte de la ONC (o de cualquier otro organismo de control al que ésta informe, incluidos en primer instancia cada uno de los responsables máximos de las instituciones directamente involucradas), pero es precisamente en este tipo de ejemplos donde se puede tener una noción más profunda de la calidad de los procedimientos de abastecimiento utilizados en el Estado Nacional.

Tomando los dos ejemplos en conjunto, y descartando errores en la información expuesta en la ONC, la situación muestra una gran ineficiencia. En primer lugar, con la información disponible y en vista de los controles dispuestos por el sistema regulatorio, no se podría descartar que las abismales diferencias de precios respondan a actos de corrupción o desidia por parte de los organismos que llevan a cabo dichas compras. En segundo lugar, en vistas de la evidencia reiterada, una conclusión posible es que la ONC no supervisaría los resultados de las mismas, llamando la atención o derivando las investigaciones pertinentes a la OA.

Por último, el caso del papel para fotocopias es ilustrativo en varios sentidos. La Figura 5 y los Cuadros 5 y 6 ilustran los rasgos centrales de los 916 casos de compras de papel estándar (tamaño carta y oficio) por distintas dependencias del Estado Nacional.[47]



Fuente: elaboración propia en base a datos ONC e INDEC

Cuadro 6: Compras públicas de papel para fotocopiadoras según procedimiento, 2000-2010

Feha promedio	Precio Unitario real (IPIM, May-2010)	Frecuencia	Procedimiento	Cantidad	Precio Unitario (nominal)
28/09/2006	20,5	75,9%	Contrat. directa	309	14,7
14/03/2007	20,3	20,9%	Licitac. Privada	1.564	15,1
24/06/2008	21,5	3,4%	Licitac. Pública	3.235	18,2

Fuente: elaboración propia en base a datos ONC

[47] *Los datos considerados aquí se limitan a la adquisición de resmas de 500 hojas de papel tamaño estándar, pero pueden subsistir diferencias de calidad no informadas por la ONC.*

Cuadro 7: Compras públicas de papel para fotocopiadoras por jurisdicción, 2000-2010

Feha promedio	Precio Unitario real (IPIM, May-2010)	Frecuencia	Jurisdicción	Cantidad	Precio Unitario (nominal)
24/08/2007	21,2	32,8%	Buenos Aires	281,4	16,5
18/02/2006	20,0	54,4%	Ciudad de Bs.As.	1.037,0	13,4
22/04/2008	21,3	12,9%	Resto	93,5	17,3
07/12/2006	17,5	0,2%	Chaco	16,0	11,9
08/10/2007	18,8	4,1%	Chubut	111,4	15,8
23/10/2007	19,4	1,7%	Córdoba	130,9	15,6
26/11/2009	18,4	0,3%	Entre Ríos	23,0	17,3
10/10/2007	32,2	0,3%	Mendoza	40,3	23,1
08/03/2006	22,7	0,2%	Misiones	325,0	14,8
18/11/2009	19,7	1,0%	San Luis	37,1	18,6
12/04/2008	26,4	1,1%	Santa Cruz	50,7	21,3
18/07/2008	20,5	2,7%	Santa Fe	87,5	17,2
17/04/2009	21,8	1,1%	Tierra del Fuego	54,2	20,5

Fuente: elaboración propia en base a datos ONC e INDEC

Puede verse allí que el precio real de una resma de papel ha tenido una leve tendencia creciente, pero muestra fuertes variaciones que no están vinculadas con los volúmenes de compras o la forma de contratación (las fechas promedio indican una tendencia creciente hacia la licitación privada y en mucho menor medida también hacia la licitación pública, asociadas con compras de mayor tamaño en cada caso, y sin embargo el precio real obtenido no sólo no muestra reducciones sino que tiende a ocurrir lo contrario (en el caso de las licitaciones públicas). Sí existen algunas diferencias según jurisdicción –con los mayores precios promedio observados en Mendoza y Santa Cruz–, pero el peso de las jurisdicciones "*outliers*" en el total es muy reducido.

Econométricamente, las dos ecuaciones abajo presentan los resultados de las regresiones para las compras de los organismos públicos nacionales ubicados en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires, explicando los logaritmos de los precios unitarios reales en base al logaritmo de la cantidad de resmas adquiridas, el procedimiento utilizado (contratación directa = 0, licitación privada = 1, y licitación pública = 2), y el año (2000 = 0, 2001 = 1,....., 2010 = 10).

Como puede apreciarse, en ambos casos surge una tenue pero significativa relación negativa entre precios y cantidades (como ambas variables están expresadas en logaritmos, los coeficientes estiman las elasticidades), algo mayor en Ciudad de Buenos Aires que en la Provincia (-0,087 vs. -0,038), al tiempo que la mayor transparencia tiende a estar asociada con mayores precios (de forma significativa en la Ciudad de Buenos Aires) y el precio real tiende a aumentar en el tiempo (de forma significativa en la Provincia de Buenos Aires).

Cuadro 8: El precio unitario real de las resmas de papel para fotocopiadoras según las cantidades adquiridas, procedimiento y fecha (precios y cantidades en logaritmos)

Ecuación 1: Ciudad de Buenos Aires			*Ecuación 2: Provincia de Buenos Aires*		
R^2 ajustado	32%		R^2 ajustado	18%	
Observaciones	498		Observaciones	300	
	Coeficientes	*Estadístico t*		*Coeficientes*	*Estadístico t*
Intercepción	1,454	89,47	Intercepción	1,283	53,11
Log (cantidad)	-0,087	-15,28	Log (cantidad)	-0,038	-5,23
Procedimiento	0,036	4,20	Procedimiento	0,015	1,31
Fecha	0,003	1,96	Fecha	0,014	5,49

Fuente: Elaboración propia en base a datos en la página web de la ONC.

Esta evidencia sugiere un resultado problemático: la mayor transparencia y competencia que supone una licitación pública, para la adquisición de grandes volúmenes que deberían además percibir algún descuento por cantidad, no parecen beneficiar al Estado en forma de menores precios.

En lo que respecta a los precios pagados por los distintos adquirentes, el Cuadro 9 presenta los precios promedio ponderados pagados por cada organismo adquirente durante el período, y como puede verse allí, las diferencias máximas de precios son significativas y encuentran a distintos organismos de ejército en ambos extremos (el Estado Mayor del Ejército pagó en promedio $ 29 por resma, mientras que el Instituto Geográfico Militar pagó sólo $ 10,3).

Cuadro 9. Adquisiciones de papel para fotocopias registradas por ONC hasta Agosto 2010 (sólo casos con 3 operaciones o más)

Organismo adquirente	Precio Unitario real (IPIM, May-2010)	Número de proveedores adjudicados	Cantidad total de resmas adquiridas	Número de operaciones
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	20,6	63	19.090	239
Gendarmería Nacional	21,3	46	22.979	129
Estado Mayor General de la Armada	21,7	18	35.276	124
Comisión Nacional de Valores	16,4	11	11.300	31
Instit. de salud Dr. Carlos g. Malbran	19,6	9	4.039	29
Superintendencia de Riesgos del Trabajo	14,8	10	27.471	26
Servicio Geológico Minero Argentino	15,6	3	8.150	22
Policia Federal Argentina	27,2	1	560	21
Instituto Nacional de Tecnologia Industrial	15,1	6	21.890	20
Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	15,7	7	88.640	19
Dirección Nacional de Migraciones	16,1	7	96.999	17
Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI)	14,7	6	23.670	17
Instituto Nacional del Teatro	16,6	7	5.880	16
Sindicatura General de la Nación	15,7	7	18.630	16
Comisión Nacional de Comunicaciones	15,3	5	71.390	13
Dirección Gral. de Fabricaciones Militares	14,9	5	1.415	13
Comisión. Nac. de Evaluación y Acreditación Universitaria	14,9	4	10.020	13
Administración de Parques Nacionales	15,7	7	10.200	12
Presidencia de la Nación	14,9	5	14.415	8
Instituto Geográfico Militar	10,3	5	2.410	8
Comisión Nacional de Energia Atomica	17,3	5	3.401	7
Colonia Nacional Manuel Montes de Oca	19,4	4	6.800	7
Estado Mayor General del Ejército	29,0	5	300	7
Prefectura Naval Argentina	18,1	1	346	6
Ministerio de Salud y Acción Social	20,4	3	1.390	5
Ministerio de la Producción	15,7	2	8.500	4
Inst. Nac. de Serv. Soc. para Jub. y Pens. (PAMI)	17,4	3	9.032	4
Inst. Invest. Científicas y Técnicas F.F.A.A.	21,3	2	178	4
Ente Nacional Regulador del Gas	15,9	2	1.330	3
Ministerio de Cultura y Educación	16,7	2	35.747	3

Fuente: elaboración propia en base a datos ONC e INDEC

Más generalmente, un análisis econométrico exploratorio en base a la totalidad de las observaciones permite concluir que el precio promedio real de las adquisiciones depende positivamente del número de operaciones que en promedio se adjudican a un mismo proveedor (que constituye una medida de la concentración de las adjudicaciones de cada organismo), controlando por el número total de resmas adquiridas y el número de resmas adquiridas en promedio en cada operación (variables que igualmente no aparecen individualmente significativas en tales regresiones). El Cuadro 10 a continuación informa sobre una de ellas.[48]

[48] *Otros indicadores de concentración (como el porcentaje adquirido al mayor proveedor, o el porcentaje adquirido al proveedor más frecuentemente adjudicado) no resultaron ser significativos.*

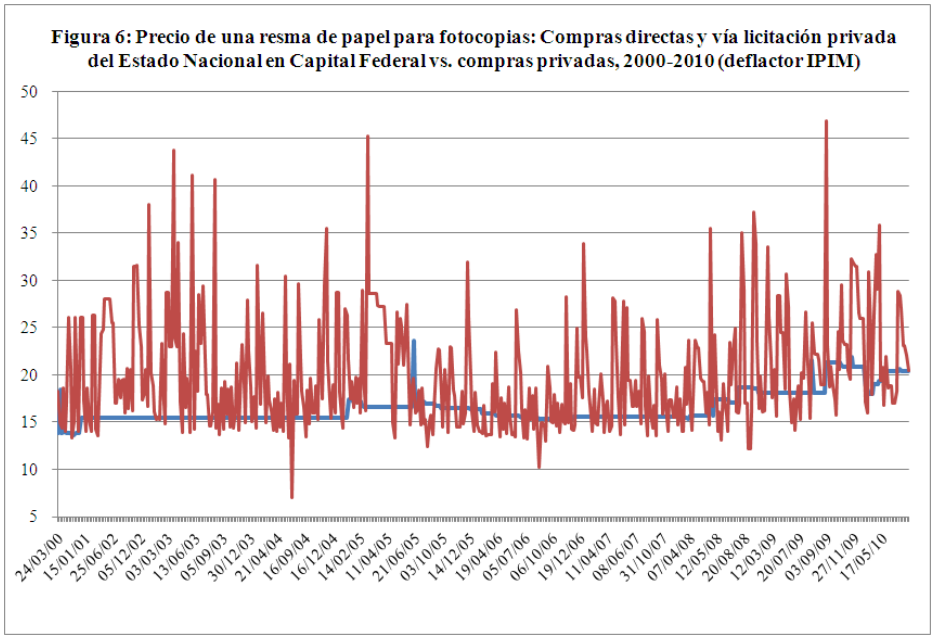
Cuadro 10: El precio unitario real de las resmas de papel para fotocopiadoras por organismo, según las cantidades adquiridas, la cantidad de operaciones y la repetición del adjudicatario

Ecuación 1: variables en valores		
R^2 ajustado	13%	
Observaciones	47	
	Coeficientes	*Estadístico t*
Intercepción	17,125	24,591
Total resmas adquiridas	-0,000	-1,184
Repetición (operaciones / proveedor)	0,447	2,937
Resmas por operación	0,000	0,226

Ecuación 2: variables logarítimicas (salvo repetición)		
R^2 ajustado	18%	
Observaciones	47	
	Coeficientes	*Estadístico t*
Intercepción	3,053	26,997
Ln (Total resmas adquiridas)	-0,007	-0,368
Repetición (operaciones / proveedor)	0,015	1,757
Ln(Resmas por operación)	-0,031	-1,261

Fuente: Elaboración propia en base a datos en la página web de la ONC.

Por último, desde el punto de vista de los precios absolutos (no su tendencia, variación ni vínculo con los volúmenes y formas de contratación), la Figura 6 compara los precios de las compras públicas por medio de compras públicas directas ("cardiograma" rojo) y licitaciones privadas en Capital Federal con los precios en operaciones efectivas de un comercializador minorista (línea azul). Aunque la compra promedio informada por dicho comercializador es de 27 resmas y la compra pública promedio en la Ciudad de Buenos Aires es de 1.008 resmas, el precio promedio real en el primer caso fue de 16,5 $ y en el segundo fue de 20 $ (es decir, un 21% superior).[49]



Fuente: elaboración propia en base a datos ONC e INDEC

[49] *La información disponible en la página web de la ONC no permite cuantificar qué demoras existen en los pagos a proveedores por parte del Estado en las compras consignadas. Sin embargo, el costo financiero no debería ser sustancial. En efecto, en "El Estado de las Contrataciones", publicado por la Oficina Anticorrupción en 2008, se registran demoras que van desde los 24 días a los 263 días en distintas compras públicas, representando sobrecostos financieros del 1,01% al 9,07%: dado que (ex-ante) a la presentación de las ofertas dicha demora (ex-post) no es conocida, los precios deben contener el costo financiero esperado que debería rondar el 5%, y considerando una fuerte aversión al riesgo, un 7% u 8% solamente.*

3.5. Conclusiones

A pesar de los avances en la legislación que regla las compras públicas de los distintos organismos del Estado Nacional inmediatamente antes de la crisis económica de 2001-2002, la evidencia agregada disponible respecto del desempeño en materia de precios durante la última década no luce favorable, y el examen minucioso de algunos ejemplos de adquisiciones y contrataciones suficientemente homogéneas sugiere que los requisitos de transparencia y competencia de esta nueva legislación no han logrado un efecto positivo en cuanto a reducir y homogeneizar los precios de las compras públicas. En el caso del papel para fotocopiadoras examinado aquí, el precio pagado por el Estado es superior al pagado por el sector privado, aún cuando en este último se consideró la situación de operaciones de pequeña escala.

Llamativamente, esta situación ya era conocida a partir de un estudio exhaustivo publicado por la Oficina Anticorrupción entre 2008 y 2009 basado en información de los años 2003 a 2005. Así, tomando en cuenta que en este capítulo se examinaron ejemplos adicionales y en fechas más recientes (hasta 2010), es difícil evitar concluir sobre la existencia de cierta resignación, desidia, o incluso corrupción, que pone en alerta sobre la eficacia de los controles que están en actuación. Téngase presente también que los organismos de control del sistema están encargados, a la vez, del perfeccionamiento del mismo. Si bien desde el punto de vista normativo pueden identificarse requisitos adicionales en pos de la mayor transparencia y calidad del proceso de compras públicas, buena parte de ellos ya han sido indicados por la propia Oficina Anticorrupción hace más de tres años sin mayor éxito siquiera en el debate público, de manera tal que lo que parece más problemático es romper con un equilibrio indeseable donde se han ido creando intereses a los que no se renunciará fácilmente. El desafío mayor será entonces lograr que la sociedad en su conjunto pueda observar la magnitud del problema existente y que se convierta en un fuerte factor de apoyo para su efectiva solución, fortaleciendo así a los empleados y funcionarios públicos que querrían ser parte de un sistema mucho más eficiente pero no tienen la suficiente fuerza como para romper con el equilibrio actual donde la insuficiente planificación, la resignación, la desidia, la connivencia y/o la corrupción parecen ser la moneda corriente.
En consecuencia, dejando de lado los aspectos formales de las reformas en los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios por parte de todas las dependencias y empresas del Estado Nacional llevadas a cabo entre los años 2000 y 2001, debe cuestionarse seriamente la economía política de las compras públicas. En particular, qué factores estructurales son los que tienen mayor impacto en sostener prácticas atribuidas al período anterior –esto es, falta de promoción de competencia, escasa transparencia e ineficiencia–, y que permiten la "captura de dicho proceso" (por parte de los proveedores, de los agentes públicos a cargo de las licitaciones, o del poder político de turno).

Según lo han puesto de manifiesto incluso los informes de la OA y la AGN, la legislación vigente no es aplicada de manera consistente, siendo frecuentes las convocatorias repentinas, la aplicación de condiciones de emergencia irreales, etc., que permiten eludir concursos públicos, y cuando dichos concursos públicos se hacen efectivos igualmente subsisten favoritismos y mecanismos poco operativos para seleccionar las ofertas más convenientes a los intereses del Estado. En tal situación, la evidencia aportada en los

ejemplos analizados en este capítulo no es sorprendente en absoluto: las compras públicas tienden a ser caras en promedio, con una fuerte dispersión que no puede explicarse en base a los volúmenes o a diferencias entre las jurisdicciones involucradas.
Frente a este contexto, las recomendaciones no pueden pecar de inocentes: quien quiera ponerlas en práctica verá la reacción contraria de un conjunto de actores con intereses creados que resistirán fieramente la reforma.

Un primer paso sin dudas es caracterizar "la economía política del status-quo" como la actual, en la cual las distintas acciones legislativas no logran modificar en lo esencial las conductas históricas, esto es, los incentivos que el marco institucional, económico y jurídico general brindan a los distintos agentes económicos involucrados (tanto en el sector privado como también dentro del sector público) en torno a la adopción de reglas vs. discrecionalidad, competencia vs. colusión, transparencia vs. opacidad, rebeldía vs. sumisión frente a los favoritismos o la colusión de terceros. Podrían analizarse y eventualmente proponerse correcciones instrumentales que contengan premios y castigos para modificar el equilibrio en estas disyuntivas, incluyendo eventualmente cierta centralización de compras por parte de organismos especializados y más fácilmente auditables (donde la mayor escala en las compras a un único proveedor reduzca la viabilidad de acuerdos colusivos entre los oferentes competidores, y la menor flexibilidad obligue a una planificación anual mucho más seria de forma tal de minimizar las contrataciones directas como mecanismo de excepción) y requisitos de publicidad más estrictos y transparentes en materia de convocatorias, precios finales, plazos de ejecución o entrega, utilización de excepciones, etc., exigiendo que los propios organismos de compras realicen las comparaciones y expliquen los desvíos o divergencias de los mejores resultados observados. Sin embargo, y más allá de que los anteriores elementos son propuestas para debatir y sujetas a precisiones para su mejor instrumentación, en tanto no exista interés real del sistema político por implementar tal tipo de legislación de manera efectiva, seguramente los sistemas de control sean ineficaces y las reformas que se apliquen contendrán espacios de elusión (*loopholes*) que eviten los cambios de fondo.

Una causa importante de la ausencia de voluntad política para el cambio se encuentra en la percepción limitada de la opinión pública sobre los costos de la falta de transparencia del sistema de compras públicas y de otros sistemas administrados o regulados por el Estado (infraestructura, transporte, etc). La demanda de los votantes, consolidada en una verdadera voluntad política por un cambio hacia una mayor eficacia en el uso de los recursos, de lograrse, permitiría sostener una reforma del sistema. Hasta que ello no ocurra, cualquier modificación regulatoria no logrará mejoras relevantes.

4. El costo marginal de los fondos públicos y el tamaño del Estado.[50]

4.1. Introducción

El gasto público se financia por la vía de impuestos que crean distorsiones económicas. Siguiendo la literatura de finanzas públicas, es posible estimar el costo marginal de los fondos públicos en la Argentina. Esta estimación dará una primera aproximación de la contribución adicional que un nivel dado de gasto público impone a los contribuyentes y, por lo tanto, permitirá discutir uno de los aspectos que acompañan a su expansión. El costo marginal de los fondos públicos (CMFP) no constituye una apreciación sobre la eficiencia del gasto. Más bien, se trata de un concepto bien desarrollado y de una técnica probada de las finanzas públicas para la medición de la pérdida de recursos en que incurre la sociedad cada vez que debe aumentarse la recaudación para financiar gasto público adicional.[51] El CMFP es un elemento central para la evaluación de reformas impositivas, programas de gasto público y otras políticas públicas ya que indica cuán costoso es para la economía proceder a su financiamiento. En el contexto de nuestro trabajo sobre eficiencia del Estado, es una medición complementaria que permite mostrar la importancia de las ganancias potenciales en eficiencia vs. el costo de reformas que tiendan a aumentar el gasto.

El financiamiento del gasto público se hace, en gran parte, con impuestos que introducen distorsiones en el funcionamiento de la economía. Estas distorsiones que reducen el bienestar de la sociedad deben computarse a la hora de definir el tamaño del sector público. Este análisis puede resumirse en el Costo Marginal de los Fondos Públicos (CMFP) que se define como el cambio en el costo de eficiencia del sistema tributario (reducción del bienestar) por cada peso de ingreso adicional.

Browning (1976) en un trabajo pionero estimó el CMFP de un impuesto al ingreso y obtuvo valores superiores a la unidad. Para ello supuso implícitamente que los bienes provistos por el Estado eran independientes (en demanda) de los bienes privados gravados con impuestos. En este caso, el tamaño del estado "óptimo" es inferior al que surge si existieran impuestos que no distorsionan la economía (por ejemplo los de suma fija).[52]

Sin embargo, esta conclusión puede modificarse cuando se considera que el gasto público puede afectar la demanda de los bienes gravados. Atkinson y Stern (1974) muestran que es posible que el CMFP sea inferior a la unidad si al proveerse los bienes públicos aumenta la cantidad de bienes privados gravados con impuestos o se alteran los incentivos a trabajar. Esto genera una recaudación adicional (una suerte de externalidad) que debe detraerse de costo calculado en equilibrio parcial. En este caso, se computa un efecto sustitución y también un efecto ingreso que es el que abre las puertas para un resultado ambiguo.

---

[50] *Este capítulo fue elaborado por Daniel Artana, economista jefe con la colaboración de Ivana Templado, economista.*

[51] *Para una revision actualizada ver Bev Dahlby (2008).*

[52] *Samuelson (1954) en el análisis de la provisión óptima de bienes públicos supone que los mismos se financiarán con impuestos no distorsivos.*

Ballard y Fullerton (1992) mencionan que el denominado enfoque de Browning-Pigou-Harberger utiliza demandas compensadas porque el aumento en un impuesto se compensa con una reducción de un impuesto no distorsivo. Por ello, es más adecuado para analizar cambios en la estructura tributaria. En cambio, el enfoque de Atkinson-Stern-Stiglitz-Dasgupta considera también el efecto ingreso porque supone que los recursos se gastan de modo tal de mantener inalterado el resultado fiscal. Luego se agrega la posible complementariedad o sustituibilidad entre el bien público y los bienes privados gravados.

González Páramo (2003) resume las diferencias entre ambos enfoque que se resumen al uso de elasticidades compensadas o no por el efecto ingreso y sostiene que el enfoque Atkinson-Stern-Stiglitz-Dasgupta es preferible porque es más realista analizar el impacto sobre el bienestar del cambio en los impuestos y del gasto. Sin embargo, Harberger (2010) destaca que: a) el efecto ingreso relevante para la economía en su conjunto proviene de cambios en los precios internacionales o de reducciones de costos por ganancias de productividad. Los cambios que genera el cambio en el gasto son compensados por los cambios que genera el cambio en la tributación. Extender el análisis a las diferentes propensiones a gastar de quienes se favorecen del gasto de aquellos que soportan los impuestos tiene una altísima complejidad práctica;[53] b) las diferencias entre las elasticidades compensadas y totales es mínima para los bienes de consumo porque depende de la importancia en el gasto de las familias de cada bien que, para la mayoría de los bienes de consumo, es muy pequeña (aunque más importante en la oferta de trabajo).

Chisari y Cicowiecz (2008) destacan que en economías abiertas con inversión extranjera aún en el enfoque de Browning pueden obtenerse CMFP inferiores a la unidad si una parte de los impuestos es trasladada a residentes de otros países.

Cuando se focaliza el análisis en el CMFP de impuestos al consumo también es necesario considerar la presencia de bienes gravados porque el cambio en el impuesto de un bien pueden hacer variar la demanda de los otros bienes y generar un efecto positivo o negativo sobre la recaudación, dependiendo de si los bienes son sustitutos o complementos en demanda. Además, el análisis puede refinarse todavía más de modo tal de incluir que el consumo de algunos bienes genera externalidades, o por la presencia de monopolios o evasión fiscal (Dahlby 2008 capítulo 3).[54]

4.2 El costo marginal de los fondos públicos en los impuestos al consumo

---

[53] *Debe señalarse que los defensores del enfoque Atkinson-Stern-Stiglitz-Dasgupta se refieren a grandes categorías de gasto (transferencias, inversión pública) pero ignoran que la incidencia de cada componente dentro de estas categorías puede ser muy diferente. Además, habitualmente se utilizan esquemas de análisis para economías cerradas. Por ejemplo, el impacto de una transferencia a las familias de menores ingresos de alimentos (producto transable en la mayoría de los países) afecta sólo la decisión de consumo de los beneficiados y aumenta su excedente del consumidor, pero si la transferencia es para vivienda social (no transable) una parte del aporte del estado puede favorecer a los oferentes de esas viviendas y ello impactar en el retorno del trabajo y capital en un marco de equilibrio general. Lo mismo puede decirse de los cambios de impuestos.*

[54] *También es posible incluir aspectos distributivos, pero la utilización de pesos distributivos da lugar a resultados con inconsistencias (Harberger, 1978).*

Al pasar de un marco de equilibrio parcial a uno de equilibro general se debe incluir en el análisis el efecto que el cambio de un impuesto produce sobre el consumo de otros bienes gravados. Para ello es necesario computar la elasticidad precio de cada bien y también las elasticidades cruzadas que miden el grado de sustituibilidad o complementariedad en el consumo de los diferentes bienes y servicios. La lógica es clara: el aumento del consumo de un bien gravado con un impuesto genera una ganancia social porque la sociedad valora más que lo que cuesta producir esa cantidad adicional.[55] Pero al aceptar esta lógica, es natural incluir en el análisis a otros factores que pueden introducir una cuña entre el valor para los consumidores y el costo de oportunidad de producir. Además de los impuestos mencionados hasta aquí se destacan las externalidades y el monopolio (Dahlby 2008).

Por ejemplo, en el caso de bienes cuyo consumo genera una externalidad negativa (cigarrillos, bebidas alcohólicas, combustibles) si el cambio en el impuesto aumenta el consumo de estos bienes habrá un efecto negativo sobre el bienestar. Y si se grava a estos bienes el CMFP será más bajo porque se reduce el consumo y por lo tanto el efecto negativo de la externalidad. En el caso de los monopolios el CMFP de un impuesto a dicho producto será muy alto porque reduciría el consumo de un bien que ya está disponible en menores cantidades que las socialmente óptimas. Pero si el cambio en otros impuestos aumenta el consumo del bien provisto por el monopolista habrá una ganancia social.

Además, se debe tener en cuenta que la evasión o el contrabando influyen en el resultado final. Al aumentar el impuesto, la recaudación caerá más si hay evasión o contrabando porque la mayor alícuota le genera un mayor ingreso a las actividades ilegales. Intuitivamente la elasticidad precio es mayor para un cambio en el impuesto que para un cambio en el precio neto de impuestos que tengan un mismo efecto en el precio que paga el consumidor.[56] Esto aumenta el CMFP de los impuestos sobre los bienes que enfrentan mayores riesgos de contrabando o evasión (Dahlby, 2008).

Chandoevwit y Dahlby (2007) estiman el CMFP para impuestos al consumo en Tailandia desarrollando un caso general donde se incluyen: a) externalidades (tanto sobre otros consumidores como sobre el presupuesto público que aumenta para atender a los consumidores de los productos que generan daño para la salud); b) monopolio; c) adicción a los productos dañinos para la salud; d) contrabando y e) efectos distributivos. Simplificando para el caso en que no se consideran efectos distributivos y se omiten los mercados no competitivos el CMFP para el bien de consumo i es el siguiente:

$$\text{CMFPi} = \frac{bi - \sum_1^n bj\, dEj\, Nij}{bi\,(1-vi) + \sum_1^n bj\,(1-vj)\, tj\, Nij - \sum_1^n bj\, dGj\, Nij}$$

Donde

b_i = es la participación del bien i en el consumo de las familias,

[55] *Harberger (1964) y (1971).*
[56] *Ahumada et al (2000) proveen evidencia en este sentido para el caso de los cigarrillos y combustibles en la Argentina.*

d_{Ej} = es el valor de la externalidad que produce el consumo de j medida como porcentaje de su precio;
N_{ij} = es la elasticidad del bien i con respecto al precio del bien j,
v_j = es la participación de las ventas legales en el total de ventas de bienes expuestos al contrabando o la evasión.
t_j = es la tasa del impuesto del bien j;
d_{Gj} = es el impacto que tiene el consumo de j en el gasto público en salud.

Puede apreciarse que si hay un único bien gravado la expresión (1) se reduce a CMFP1 = b_1 / (b_1 + t1 N_{11}) que es la expresión que resulta del trabajo de Browning (a mayor elasticidad de demanda (más negativa es N_{11}) mayor el $CMFP_1$). También que si se ignoran las externalidades y el contrabando, y sólo se consideran dos bienes gravados con impuestos al consumo, la expresión (1) arroja $CMFP_1$ = b_1 / (b_1 + t1 N_{11} + t2 N_{12}). En este caso, si los bienes son sustitutos en demanda (N_{12} es positiva), el CMFP se reduce comparado con el caso en que se ignoran los efectos de aumentar el impuesto al bien 1 sobre el mercado del bien 2.[57]

Para poder estimar los CMFPi para la economía Argentina es necesario estimar las elasticidades directas y cruzadas de los bienes a considerar, estimar las tasas de impuesto al consumo (incluyendo IVA, Ingresos Brutos, Tasas Municipales e impuesto a las transacciones financieras) para cada bien y contar con aproximaciones de los valores de las externalidades. En el caso de Tailandia Chandoevwit y Dahlby (2007) dividen el gasto de las familias en 10 grupos de bienes agrupados en función de las diferencias en la tributación general.[58] Para las externalidades utilizan estimaciones de países desarrollados y las calibran para el caso de Tailandia (ajustando por el PBI per cápita).

La estimación de las externalidades en el consumo de bebidas alcohólicas presenta una complejidad adicional. En algunas bebidas el consumo en pequeñas dosis no genera daño (incluso puede ser beneficioso para la salud). Además, en los tres productos existen otras políticas públicas que inducen a reducir el consumo y el daño a terceros (por ejemplo la prohibición de fumar en espacios públicos cerrados). Cnossen (2010) resume las estimaciones más recientes sobre el valor de las externalidades generadas por el consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos. Se observa una gran disparidad en los valores. Por ejemplo, en el caso de cigarrillos las estimaciones del valor bruto oscilan entre 0.1 y 1,1% del PBI, mientras que el valor neto sería para Australia 0.3% del PBI. Para el consumo de

---

[57] *Si los bienes son sustitutos el mayor precio del bien 1 por efecto del mayor impuesto induce a aumentar la demanda del bien 2. Como éste está gravado ello aumenta la recaudación y reduce el CMFP.*

[58] *Los autores suponen que las variaciones de los precios de los bienes no alteran la decisión de trabajar. En otras palabras suponen que el ocio y el consumo de bienes son independientes. Bajo este supuesto, en ausencia de otras externalidades, todos los bienes de consumo deben gravarse a la misma tasa. Si este no fuera el caso, Corlett y Hague y Harberger demuestran que habría que gravas a tasas más altas a los bienes que son complementos del ocio. Pero este resultado a la Ramsey tiene varios problemas para ser utilizado como fundamento de la política tributaria en la práctica (ver Harberger, 1990). Por otra parte, Dahlby (2008, capítulo 4) proporciona alguna evidencia empírica que sugiere que las elasticidades no se modifican sustancialmente si se modifica el supuesto de separabilidad entre ocio y consumo de bienes gravados.*

bebidas alcohólicas la externalidad sería equivalente en Australia entre 0.6 y 1% del PBI.[59] En la Argentina, la recaudación de impuestos a los cigarrillos por encima de los impuestos generales es del orden de 0.6% del PBI lo que sugiere que se cobraría la externalidad. En cambio, la que recae sobre bebidas alcohólicas de 0.03% del PBI.

Estas estimaciones ignoran que una parte de los impuestos al consumo puede ser trasladada a los extranjeros que visitan el país. Este efecto no parece muy relevante para el caso argentino.

4. 3 El costo marginal de los fondos públicos en los impuestos al ingreso

En una primera aproximación, se trata de estimar el CMFP de los impuestos al ingreso suponiendo que los individuos responden a un cambio en la tributación adaptando la cantidad de horas trabajadas. La estimación del CMFP para impuestos al ingreso se simplifica cuando la elasticidad de la demanda de trabajo es infinita. Este es el caso de economías abiertas con alta movilidad de capital. Este supuesto es razonable para la Argentina. En ese caso, el CMFP de un impuesto al ingreso proporcional es:

$$CMFPl = \frac{1}{1-\frac{tl}{1-tl}El}$$

Donde

Tl = la tasa de impuesto al ingreso
El = la Elasticidad de la oferta de trabajo.

Sin embargo, las personas también pueden responder ajustando su participación en el mercado de trabajo. Esto aumenta la estimación del CMFP de un impuesto al ingreso. Lo mismo ocurre cuando se considera la evasión del impuesto o la existencia de desempleo involuntario originado en rigideces del mercado laboral (Dahlby 2008, capítulos 5 y 6).

Respecto de los gravámenes al ingreso de capital en economías abiertas, se debe tener presente que si el capital es móvil la carga de un impuesto al capital se trasladará a los factores menos móviles (trabajo y tierra). En ese contexto, gravar al capital no es razonable porque sólo genera distorsiones en las decisiones de producción. Esta conclusión cambia cuando los capitalistas deben pagar impuestos en el resto del mundo o el capital puede recibir beneficios extraordinarios. En el primer caso, el rendimiento esperado por las inversiones en el país arbitra con el retorno neto de impuestos en el país de origen de la inversión; mientras que en segundo caso, la tributación al capital (subóptima) puede permitir obtener una fracción de los beneficios extraordinarios.

---

[59] *Además, citando a Viscusi destaca que la externalidad sobre los fumadores pasivos tiene valores tan diversos como 2 centavos a 2 dólares por paquete de cigarrillos, cifra que posiblemente se haya reducido por la mayor dureza en las restricciones a fumar en lugares públicos.*

Asumiendo que existen tres impuestos, uno sobre los ingresos del trabajo, otro similar sobre los ingresos del capital y uno general al consumo, se pueden obtener las siguientes expresiones generales para el CMFP de los impuestos al ingreso del trabajo y del capital (ver Dahlby 2006 capítulo 7 para una prueba):

$$\text{CMFPl} = \frac{(1-tp)El-(1-tl)Nll}{(1-tp)El-(1-tl)Nll+tlElNll+tkElNlk}$$

Donde
El = la elasticidad de la oferta de trabajo (al salario)
Nll = la elasticidad de la demanda de trabajo al salario
Nlk = la elasticidad cruzada de la demanda de trabajo respecto del costo del capital
tp = el impuesto a los beneficios extraordinarios
tk = el impuesto a los ingresos del capital.

Si Nll es infinita y tp = tk = 0 aplicando la regla de L'Hopital la expresión (3) se convierte en la expresión (2).

El CMFPk se puede escribir como:

$$\text{CMFPk} = \frac{1+tp\,(Alk-1)}{1-tp(1-Alk)+tk\,(Nkk-NlkAlk)+tl(Nkw-Alk\,Nll)}$$

Donde

Alk = la parte del impuesto al capital que es transferido al trabajo y es igual a Nkw / (Nll-El).
Nkk = la elasticidad de la demanda de capital a su propio precio.
Nkw = la elasticidad de la demanda de capital respecto del precio del trabajo.

Si Nll converge a infinito, Alk es cero, la expresión (4) se convierte en:

$$(4') \text{ CMFPk} = \frac{1-tp}{1-tp+tk\,Nkk+tlNkw}$$

Si todos los ingresos del capital son gravados a la tasa de impuesto a las sociedades y ésta se puede acreditar contra el impuesto a pagar en el país de origen de la inversión (que se supone igual al del país) entonces tp = tk.

4.4 Estimación del Costo Marginal de los Fondos Públicos para Argentina

Chisari y Cicowiez (2008) utilizan un modelo de equilibrio general computable y calculan el CMFP de cinco impuestos por separado (ingresos brutos, al trabajo, al capital. IVA y Ganancias) y el del conjunto de impuestos bajo tres escenarios: ignorar la regulación de servicios públicos, regulación por precio tope o por costo plus. Hacen diferentes supuestos

sobre tasa de desempleo (natural o mayor que ésta por rigideces), sobre movilidad del capital y aproximan informalidad suponiendo que algunos sectores no son gravados por los impuestos.

Las estimaciones del CMFP del conjunto de impuestos oscilan 0,95 y 1,45 con los mayores valores asociados a la existencia de rigideces en el mercado laboral. Valores menores que uno son posibles cuando los autores suponen que parte de la carga se traslada a extranjeros. Para cada uno de los 5 impuestos los valores oscilan entre 0.67 y 1,50 excepto para los impuestos al trabajo que arrojan valores mucho más altos cuando existe desempleo.

Un ejercicio alternativo basado en las secciones anteriores para el caso de impuestos al ingreso del trabajo se realiza a continuación utilizando la expresión (3) que cuando se focaliza únicamente en el mercado laboral se reduce a la siguiente expresión:

(3') CMFPl = $\frac{El-(1-tl)Nll}{El-(1-tl)Nll+tlElNll}$

Para calcular la tasa t se debe elegir un nivel de ingreso. González-Paramo (2003) hace sus estimaciones para los países de la OECD suponiendo que el ingreso familiar es de 1.67 veces el salario medio de la industria (uno para el trabajador principal y 0.67 para el segundo). Esos niveles eran en la Argentina de aproximadamente Arg $ 6800 y 4200 pesos mensuales de sueldo bruto respectivamente. Si se consideran en conjunto ese nivel de ingresos está alcanzado por el impuesto a las ganancias.

En el cómputo de las cargas previsionales se decidió excluir los aportes patronales y personales a las obras sociales. Ello supone que el beneficio que el trabajador recibe del seguro de salud es proporcional a su aporte (en ese caso el mismo más que un impuesto es un seguro obligatorio). Bajo ese supuesto la carga total sobre el trabajo expresada como porcentaje del salario neto es de alrededor del 48%.

Utilizando la fórmula (3') y los supuestos de elasticidades adoptados por González-Páramo[60] el CMFP de los impuestos al ingreso del trabajo (asumiendo pleno empleo) oscila entre 1.07 y 1.14 (cifras similares a las correspondientes a España que tiene una tributación similar). Este valor es similar al obtenido por Chisari y Cicowiez en el caso 1. Debe recordarse que cuando se incluye el efecto del desempleo la estimación de estos autores aumenta a 4.18.

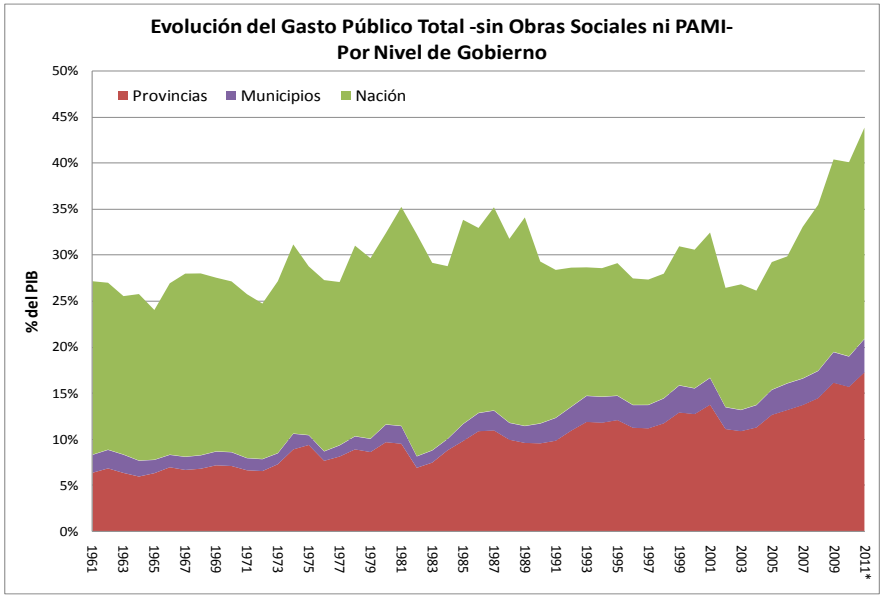
[60] *Elasticidad salario de la demanda de trabajo de 0.5, elasticidad de la oferta compensada de trabajo de 0.1 y elasticidad total de la oferta de trabajo de 0.3.*

5. La eficiencia en las Provincias: la economía política del gasto[61]

En el último lustro el peso del Estado en la economía argentina ha aumentado en forma permanente, superando máximos año a año e imponiéndole fuertes costos al sector privado a través de una presión tributaria cada vez mayor (con récords que se superan en forma continua) y menos neutral, erosionando por lo tanto la productividad y competitividad de la economía en forma creciente. Pese a la restricción de recursos, esta tendencia no parece detenerse, generando dudas respecto de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por otra parte, provincias y Nación participan en el gasto público en proporciones similares (45% la Nación, 45% las provincias, correspondiendo el 10% restante a los municipios), aunque con pesos distintos según las funciones. Dada la atribución de responsabilidades correspondiente a los diferentes niveles de gobierno, las provincias ejecutan casi el 45% del gasto público social, incluyendo el 93% del gasto en educación primaria y secundaria, 50% del gasto en salud y 38% del gasto en asistencia social, sin duda relevantes para determinar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes.

Gráfico 5.1



Fuente: FIEL en base a MECON

Uno de los graves problemas de la organización federal en la Argentina es el fuerte "desequilibrio fiscal vertical" que enfrentan las provincias (en promedio sólo financian con

[61] *Cynthia Moskovits, economista senior y Javier Cao, asistente de investigación son los autores de este capítulo, cuyo desarrollo completo se puede consultar en el Documento de Trabajo de FIEL nro. 119.*

recursos propios el 32% de su gasto) que, además, es mayor en las pequeñas y pobres.[62] La brecha se cubre a través de un régimen de transferencias automáticas -que no es percibido como equitativo[63] y por transferencias discrecionales que han ido en aumento.

En líneas generales y a partir de los datos agregados de gasto público para las últimas décadas, se observa, por un lado, un fuerte crecimiento del peso del sector público en la economía; por otro, un proceso de descentralización que aumenta las responsabilidades de las provincias, en particular en lo referido a servicios sociales. En principio, esta descentralización podría haber generado una mejora en la calidad y una mayor adecuación a las necesidades o demandas de cada población. Sin embargo, la forma que adoptó el proceso, la falta de mayores potestades de recaudación, las debilidades de capacidades institucionales y económicas, la falta de coordinación/regulación desde la Nación en las diferentes áreas de políticas públicas, han sido un límite para dichas mejoras y probablemente hayan profundizado las asimetrías entre provincias.

La descentralización de gastos ha sido un instrumento del gobierno central para trasladar las obligaciones sin la totalidad de los recursos correspondientes (o con recursos que iban deteriorándose porque no se ajustaban por inflación), logrando modificar a su favor su situación financiera *vis a vis* las provincias en el corto plazo. En el largo plazo, la necesidad de financiamiento adicional terminó incrementando la dependencia provincial del gobierno nacional, a través de las transferencias discrecionales, es decir, aquellas que no están reguladas por la ley y que quedan, por tanto, al puro arbitrio político. Estas transferencias, que representaban apenas un 4,2% de los ingresos provinciales en 1993, explicaban un 7,3% de los mismos en 2002 y alcanzaron 10,7% en 2009.

Nuestro trabajo muestra que bajo estas circunstancias la eficiencia del gasto público provincial queda seriamente comprometida. En efecto, dado que los recursos fiscales no provienen de los impuestos cobrados a la población de la provincia, existen menores incentivos para aprovecharlos al máximo y se genera una tendencia a gastar en exceso, por un lado, porque el gobernante no debe justificarse ante el contribuyente y, por otro, porque en última instancia de ese modo también se pone en condiciones de negociar mayores transferencias desde la Nación, sobre todo cuando éstas no dependen de reglas previamente establecidas.

La medición realizada utilizando el análisis de envolvente de datos y cálculos econométricos, mide la eficiencia del gasto público provincial y, a partir de allí, identifica qué características -pudiendo ser éstas demográficas, de la base económica, de la organización fiscal y/o político-institucional- ayudan a explicar los resultados de eficiencia. En última instancia, el propósito final es identificar acciones de política que ayuden a mejorar la eficiencia del sector público en las provincias argentinas.

---

[62] *Numerosos estudios han mostrado que el desequilibrio fiscal vertical de las provincias argentinas se asocia con mayores gastos per cápita y un débil desempeño fiscal.*

[63] *De hecho, varias provincias ya han acudido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reclamando por la detracción de recursos a la masa coparticipable que se generó con la implementación del régimen privado de capitalización previsional, que fuera desactivado en 2009.*

La principal hipótesis planteada implica que las disparidades no están asociadas a características geográficas o demográficas de las provincias, de tipo más estructural, sino vinculadas a su organización política o fiscal.

El análisis de eficiencia arrojó importantes disparidades en los logros alcanzados por cada una de las provincias (ver Cuadro 1).

Cuadro 5.1

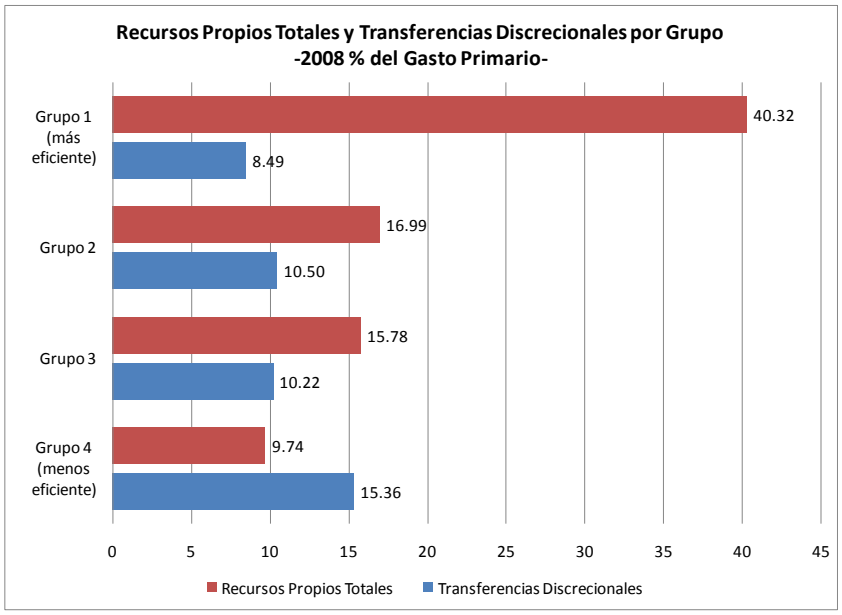
Grupos de Provincias Según su Grado de Eficiencia Relativa medida por DEA (2008)				
Grupo 1 (+ Eficiente)	Grupo 2	Grupo 3		Grupo 4 (- Eficiente)
Buenos Aires	Mendoza	Chaco	La Pampa	Catamarca
CABA	San Juan	Chubut	Neuquen	Formosa
Cordoba	San Luis	Corrientes	Rio Negro	La Rioja
Misiones	Santiago del Estero	Entre Rios	Salta	Santa Cruz
Santa Fe	Tucuman	Jujuy		Tierra del Fuego

Fuente: elaboración propia

Cuando se exploran los motivos que inducen estas disparidades se encuentra que son las transferencias discrecionales y en menor medida, las regalías las que, cuanto mayor parte financian del gasto o, lo que es similar, cuanto mayor proporción representan de sus ingresos, más deterioran la eficiencia.

La característica común de estos ingresos es que no se cargan sobre la población de las jurisdicciones. Las regalías dependen, por un lado, de la existencia, o no, de hidrocarburos u otros minerales en el suelo o subsuelo provincial, de su precio y de las políticas del gobierno nacional reconociendo o no dichos precios. Las transferencias discrecionales, por su parte, si bien son de resorte pleno del gobierno federal, se vinculan con el poder relativo del presidente *vis a vis* el gobernador, del signo político de ambos, de las negociaciones que puedan realizarse en el Congreso Nacional sobre diversas materias (las transferencias discrecionales pueden ser la prenda de cambio por la aprobación de leyes propuestas por el Ejecutivo Nacional, por ejemplo) y, por ello, de la sobre-representación de algunas provincias (en general las menos pobladas y más vulnerables). Así, los márgenes de decisión de las autoridades locales se determinan fuera del escrutinio de los votantes, que en el nivel local pueden beneficiarse de no soportar la carga de ese financiamiento pero en el nivel nacional sufren el deterioro de las finanzas públicas.

Gráfico 5.2



Nuestros resultados indican que si se quiere mejorar la eficiencia del gasto público provincial, es necesario acotar las transferencias discrecionales. Una vía para lograr menores transferencias discrecionales es atando una limitación a éstas en la reforma de la Ley de Coparticipación Federal. Cabe preguntarse, sin embargo, por qué habría de prosperar dicha reforma si, aun cuando la Constitución Nacional contiene el imperativo de dictar una nueva Ley en la materia con fecha límite en diciembre de 1996 (límite que ya fue superado en casi doce años), dicho imperativo nunca pudo cumplirse. Ni siquiera en recientes períodos de prosperidad cuando las modificaciones pudieron introducirse en forma incremental sobre los recursos excedentes de un piso que se hubiera podido consensuar. Hay un solo elemento a favor: varias provincias ya han elevado demandas contra la Nación ante la Suprema Corte de Justicia por la restitución de recursos que, hasta la puesta en vigencia del régimen privado de pensiones en 1994 y que se destinaron a financiar al sistema previsional público, formaban parte de la masa coparticipable.

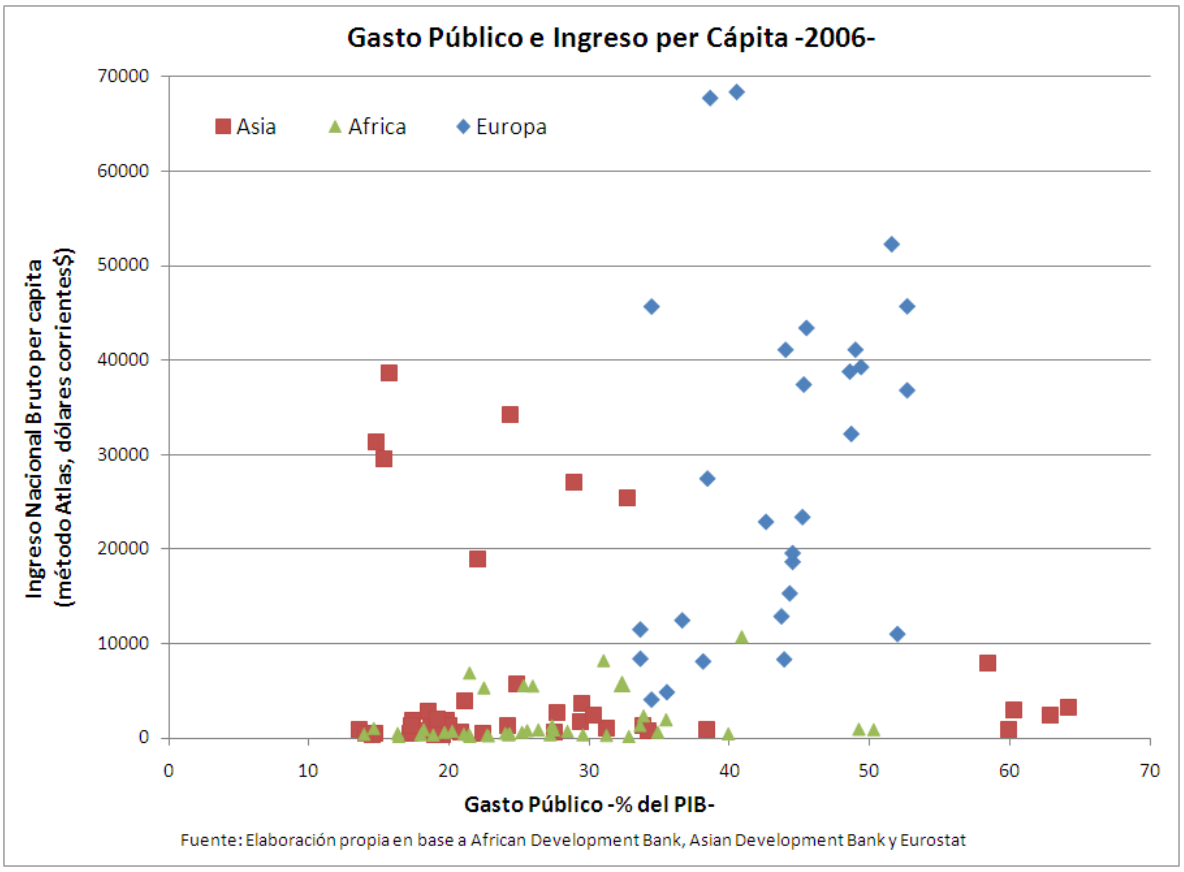
Este trabajo aporta una justificación más a la necesidad de la reforma de la coparticipación. Hasta el momento, sabíamos que las leyes que regulan la relación Nación-provincias debían ser modificadas porque generan un exceso de gasto. Este análisis agrega que también se ve afectada la eficiencia de ese gasto. Y es la discrecionalidad, por diversas vías –una de ellas acotando el horizonte temporal y generando incertidumbre-, el mecanismo que mayores efectos negativos genera.

6. El tamaño del estado y sus determinantes[64]

6.1 Introducción

El tamaño relativo del sector público difiere en forma significativa entre países, aun corrigiendo o agrupándolos de acuerdo con sus niveles de ingreso o tamaño poblacional, por ejemplo. Ello probablemente esté indicando que la evolución del gasto público a lo largo de la historia también habría sido disímil.

Gráfico 6.1.



En cualquier caso, durante los siglos XIX y XX, la gran mayoría de los países experimentó un aumento significativo del gasto público que, en general, se tradujo en un mayor peso de las actividades gubernamentales en la economía. Precisamente, Wagner (1883), argumentó que el tamaño del sector público aumenta más que proporcionalmente cuando aumenta el producto de la economía; esto es, la participación del estado es creciente con el crecimiento económico o, en términos estrictos, el argumento sería que la elasticidad ingreso del gasto

[64] *Capítulo preparado por Cynthia Moskovits, economista senior. La autora agradece la excelente colaboración de Javier Cao.*

público es superior a la unidad.[65] El propio Wagner habría sugerido algunas explicaciones para este fenómeno, como por ejemplo que el estado tenderá a sustituir actividad privada por actividad pública en las actividades administrativas y de protección social; que a medida que el ingreso crece se incrementa la demanda por bienes sociales y culturales o que se requiere una mayor intervención estatal para regular las crecientes complejidades de los mercados –en su época el hincapié estaba puesto en los monopolios naturales vinculados a la provisión de servicios públicos como electricidad, por ejemplo-. De su análisis subsiste una regularidad empírica, conocida como Ley de Wagner, corroborada –en principio- por resultados de numerosos trabajos econométricos (ver *Anexo*). Básicamente este hallazgo se justifica, entonces, por una mayor demanda por bienes públicos en el largo plazo. La misma se ve acentuada cuando, a mayor nivel de ingreso de la economía, mayor la probabilidad de diferencias significativas entre el ingreso promedio y el mediano, lo que incrementa la demanda de bienes públicos por parte del votante mediano.

Otra explicación que se avanzó tempranamente para justificar el aumento tendencial de las actividades públicas en la economía se vincula con la oferta de bienes públicos. Baumol (1967) encontró una relación entre el tamaño del Estado y el precio de los servicios que éste presta. El razonamiento es el siguiente: dado que el sector público es relativamente más intensivo en trabajo que el sector privado, es de esperar que su productividad crezca a un ritmo menor, implicando ello que el costo del sector público tiende a aumentar relativamente más a lo largo del tiempo. Así, si la demanda de servicios públicos resulta ser inelástica con respecto a su precio, el tamaño del sector público tenderá a crecer, lo que llevará a un aumento del gasto público.

Si bien éstas son las principales hipótesis, también se han avanzado y testeado otros determinantes de la evolución del sector público en el largo plazo y su relación con el comportamiento económico. El tercer argumento en importancia resulta aquel conocido como "efecto *ratchet*", que vincula el comportamiento del sector público en el largo plazo con decisiones vinculadas a cuestiones cíclicas –de corto plazo-. De acuerdo con esta hipótesis, el aumento del gasto público en época de crisis o recesión –el gasto es contracíclico en particular en economías desarrolladas[66]- no puede deshacerse cuando la economía retorna a la fase expansiva; esto es, la economía se acostumbra a un nivel de gasto público mayor del que no puede retornar, y este comportamiento se acumula en cada ciclo, con lo que el gasto público gana participación en el PBI.

Adicionalmente, se han considerado los efectos de aspectos demográficos (crecimiento de la población, participación de los mayores de 65 años, medida conocida como tasa de dependencia, o de los menores de 15), de una desigual distribución del ingreso, del grado de informalidad, de la fragmentación de la sociedad en términos étnicos, de lenguaje o religiosos, del grado de apertura de la economía, del nivel de endeudamiento y de la ayuda externa recibida. Más recientemente se han incluido variables institucionales y políticas y de gobernabilidad para explicar el aumento en la participación del estado en la economía.

---

[65] *En general, se piensa en una relación contemporánea, aunque varios trabajos han encontrado un rezago de un período entre el crecimiento económico y su efecto sobre la participación del estado.*
[66] *Ver FIEL (2004) para una revisión de la literatura en este punto.*

Pero también está la hipótesis (vg. Wildavsky, 1975) que apunta a una regla inversa; esto es, si en realidad es el mayor gasto público la causa de un menor crecimiento económico y, con ello, también se sostiene esta relación de mayor crecimiento del gasto que del PBI. Volveremos sobre este punto más adelante, analizando una posible bidireccionalidad.

En el Anexo se presenta una síntesis de los resultados hallados cuando se testean la Ley de Wagner y el efecto Baumol.

En la literatura disponible, sólo se encuentra un trabajo (Borcherding et al., 2004) que trata de evaluar ambos comportamientos en forma conjunta; esto es, que el crecimiento económico propicia un aumento de la relación de gasto público a PBI y que una demanda inelástica de bienes públicos respecto de su precio (relativo al del total de la economía) opera de igual forma. A su vez, con respecto a la ley de Wagner, que se descarte o no la presencia de una relación entre el tamaño del Estado relativo al PBI y el comportamiento de éste depende de la técnica utilizada. Ello implica que nos encontramos en una situación de precariedad respecto de la relación entre crecimiento y participación del gasto público en la economía.

También han sido diversos, aunque claramente menos numerosos, los estudios que buscan testear si la demanda de bienes y servicios públicos es inelástica a su precio (efecto Baumol), lo que determina que el aumento de su precio relativo conduce a un incremento en el gasto público. Contrariamente a lo que ocurre con la ley de Wagner, en este caso sí hay consenso acerca de que el citado comportamiento se verifica en la práctica.

Justificando la inclusión de variables de control: Los diversos autores han buscado testear estas hipótesis principales reconociendo que un fenómeno tan complejo como el del gasto público puede tener múltiples determinantes. De allí que la bibliografía recoja la experiencia en el uso de variables de control alternativas que buscan despejar el verdadero impacto del aumento del ingreso o del aumento del precio relativo de sus servicios en la evolución de su tamaño en el tiempo. En general se trata de variables demográficas o que reflejan aspectos estructurales de las economías. La introducción de variables institucionales/políticas y de gobernabilidad es reciente y, en general fragmentaria, aunque Sonchoy (2010) resulta una primera aproximación interesante para su muestra de 111 países en desarrollo a lo largo del período 1984- 2004.

Las respectivas justificaciones para la consideración de variables de control incluyen, entre otras:

- Porcentaje de población mayor a 65 años (tasa de dependencia): En general, se espera que a medida que crezca el porcentaje de adultos mayores en la población, el gasto público debería aumentar debido al mayor gasto en Seguridad Social y, también, en salud.
- Informalidad laboral: una mayor informalidad tiende a limitar el crecimiento del gasto público dado el menor financiamiento disponible.
- Distribución del ingreso: A mayor diferencia –negativa- entre el ingreso mediano y el ingreso medio de una economía, las demandas por mayor redistribución tienden a aumentar, aumentando con ello la intervención del sector público.

- Apertura económica: En este caso, hay dos hipótesis opuestas acerca de los efectos de la apertura sobre el tamaño del sector público. Por un lado, según la hipótesis de Rodrik (1998), testeada para una muestra de más de 100 países, una mayor apertura comercial hace a la economía más volátil y al ingreso más inestable, lo cual podría llevar a que la población prefiera una mayor participación del sector público como un seguro social frente al riesgo externo. Por otro, como señalan Ferris y West (1996), una economía más abierta está más expuesta a la competencia internacional, lo cual restringe las posibilidades del gobierno de establecer impuestos sobre su producción y, con ello, pierde fuentes de financiamiento.
- Fragmentación étnica, religiosa o de lenguaje: En principio, una mayor fragmentación genera mayor demanda por gasto clientelar.
- Urbanización: una mayor urbanización conduce a mayor demanda de servicios como educación, transporte y caminos.
- Ayuda financiera (de donantes y agencias internacionales): en general justifica un aumento del gasto público ya que requiere co-financiamiento del gobierno receptor.

Simultaneidad. Tamaño del estado y crecimiento económico: Entre los problemas que pueden surgir en la estimación de los determinantes del tamaño del sector público, debe considerarse la posibilidad de una relación bidireccional entre el crecimiento del ingreso y el tamaño del sector público. Si además de cumplirse la Ley de Wagner, la tasa de crecimiento del producto está influenciada por la injerencia que tiene el Estado en la economía, el tamaño de gobierno y el nivel de producto se determinan mutuamente, no siendo posible establecer una relación causal por los métodos tradicionales.

Armey (1995), por ejemplo, sostiene que parece haber varias razones para esperar una relación en forma de U invertida entre tamaño del estado y crecimiento, siendo ésta positiva para los países pobres, que mejoran su performance a medida que el crecimiento del Estado logra garantizar la estabilidad necesaria. Una vez que los requerimientos básicos se han cubierto, la relación parecería ser negativa. Además, la relación negativa sería creciente, cuando hay fuerte heterogeneidad y se generan grupos de poder que pugnan por gastos clientelares.

Diversos estudios han verificado una relación negativa entre el tamaño del estado y la tasa de crecimiento económico. Los más antiguos incluyen a Cameron (1982), Marlow (1986) o Agell *et al*. (1997), aunque este último encuentra que la relación no es robusta si se controla por el PIB inicial y la demografía. Nuevamente, los más recientes, con herramental de análisis más sofisticado, en general confirman estos resultados (ver, por ejemplo, Fölster y Henrekson, 2001, el de Dar y AmirKhalkhali (2002), Bergh y Karlsson, 2010).

En general, los trabajos concuerdan en la magnitud del efecto: 10 puntos más de Gasto/GDP llevan a una reducción del crecimiento de entre un 0,5% y un 1% por año.

A su vez, algunos autores han intentado estimar los efectos específicos de ciertos componentes del gasto público, tanto sobre el ciclo económico como sobre la tasa de crecimiento de largo plazo. Afonso and Furceri (2010) llegan el consumo del gobierno tiene un efecto negativo significativo tanto en el crecimiento de largo plazo como aumentando la volatilidad, en tanto que los subsidios afectan el crecimiento y la inversión, la volatilidad.

Romero-Avila y Strauch (2008), en concordancia con los trabajos de Widmalm (2001), encuentran que el consumo y las transferencias afectan negativamente el crecimiento y la inversión pública lo afecta positivamente. Sin embargo, habría que analizar cómo se financian los mayores gastos para extraer una conclusión final sobre beneficios y costos de aumentos en el tamaño del sector público medidos a través del gasto.

En cualquier caso, la comprobación de que el tamaño del Estado afecta el crecimiento económico, hace necesaria una revisión de los análisis unidireccionales. Particularmente, si un mayor peso del Estado en la economía reduce la tasa de crecimiento, entonces la elasticidad ingreso de la demanda de bienes públicos podría estar sobre estimada. Borcherding y otros (2004) solucionan el problema estimando ambas ecuaciones simultáneamente mediante el método de mínimos cuadrados en tres etapas. Si bien los coeficientes se ven ligeramente modificados, los resultados generales cambian muy poco: aún encuentran que se cumple el efecto Baumol, con una elasticidad muy baja, y no confirman la ley de Wagner, con una elasticidad ingreso que varía entre 0,26 y 0,74 según se incluyan o no efectos fijos.

Aplicando la experiencia internacional a la Argentina: Lo hasta aquí expuesto sirve como referencia para interpretar la evolución del tamaño del estado y su relación con el crecimiento económico en la Argentina. Para ello, en lo que sigue se contrastan los datos de gasto público observados con los resultados que arrojaría la utilización de diferentes relaciones/regularidades encontradas en la literatura hasta aquí reseñada.

Un primer elemento a considerar se vincula con la elección de la variable de gasto público. Los trabajos que testean la vigencia o no de la Ley de Wagner utilizan, de acuerdo con el caso, el Gasto en Consumo del Gobierno, el Gasto Corriente o el total del Gasto Primario (siempre medidos en porcentaje del PIB). Hemos seleccionado esta última variante –para el consolidado del Sector Público- debido a la mayor accesibilidad de los datos, para un período más largo, y a que es la especificación más frecuente en los trabajos recientes.

En general, hemos seguido las especificaciones de Borcherding y otros (2004), por varios motivos: (i) es el único trabajo que analiza los dos efectos más significativos –Wagner y Baumol- en forma conjunta; (ii) utiliza las técnicas más actuales; (iii) Borcherding es el autor más citado en el estudio de estos temas. El estudio abarca un conjunto de veinte países de la OECD, para el período 1970-1997. Una de las particularidades a tener en cuenta es que el trabajo rechaza comportamientos asociados con la ley de Wagner.

Una referencia adicional, para el análisis de la Ley de Wagner, es Durevall y Henrekson (2011). Este último trabajo evalúa la vigencia de la ley de Wagner en Suecia y el Reino Unido utilizando una serie de tiempo que va desde 1800 para Suecia y 1830 para el Reino Unido, hasta 2006 en ambos casos, siendo ésta una de las bases de datos más extensas utilizadas en los trabajos econométricos sobre la ley de Wagner. Además, este trabajo presenta otras dos ventajas. Por un lado, al evaluar solamente la ley de Wagner permite una estimación simple, utilizando únicamente al ingreso per cápita como variable explicativa, lo que nos permite analizar la serie desde 1961, esto es, casi 50 años. La falta de datos sobre la evolución del precio del sector público impide hacer lo mismo en el caso del modelo de Borcherding y otros (2004).

Así, el Gráfico Gráfico 6.2, que busca analizar la evolución del gasto de acuerdo con las predicciones para la ley de Wagner, muestra la evolución del gasto primario consolidado (en porcentaje del PIB) en la Argentina y los resultados esperados si se aplican a los datos de ingreso real per cápita y demás variables explicativas las estimaciones de Borcherding y otros (2004) y de Durevall y Henrekson (2011). También se incluye el resultado utilizando sólo el parámetro del ingreso per cápita estimado por Borcherding y otros (2004).

Respecto del efecto Baumol, la literatura tradicional muestra, por lo general, elasticidades precio del gasto público de entre -0,4 (Borcherding 1985) y -0,5 (Borcherding y Deacon 1972; Bergstroom y Goodman, 1973). El trabajo de Borcherding y otros (2004), en cambio, encuentra una elasticidad mucho menor, entre -0,01 y -0,1.

El Gráfico 6.3 presenta la evolución del gasto primario consolidado (en porcentaje del PIB) en la Argentina y las simulaciones que surgen de aplicar los parámetros estimados por Borcherding y otros (2004), utilizando, al igual que en el caso de la ley de Wagner, los datos correspondientes a la regresión completa por un lado, y exclusivamente al efecto Baumol, por otro, y los parámetros encontrados en los trabajos citados precedentemente.

Gráfico 6.2

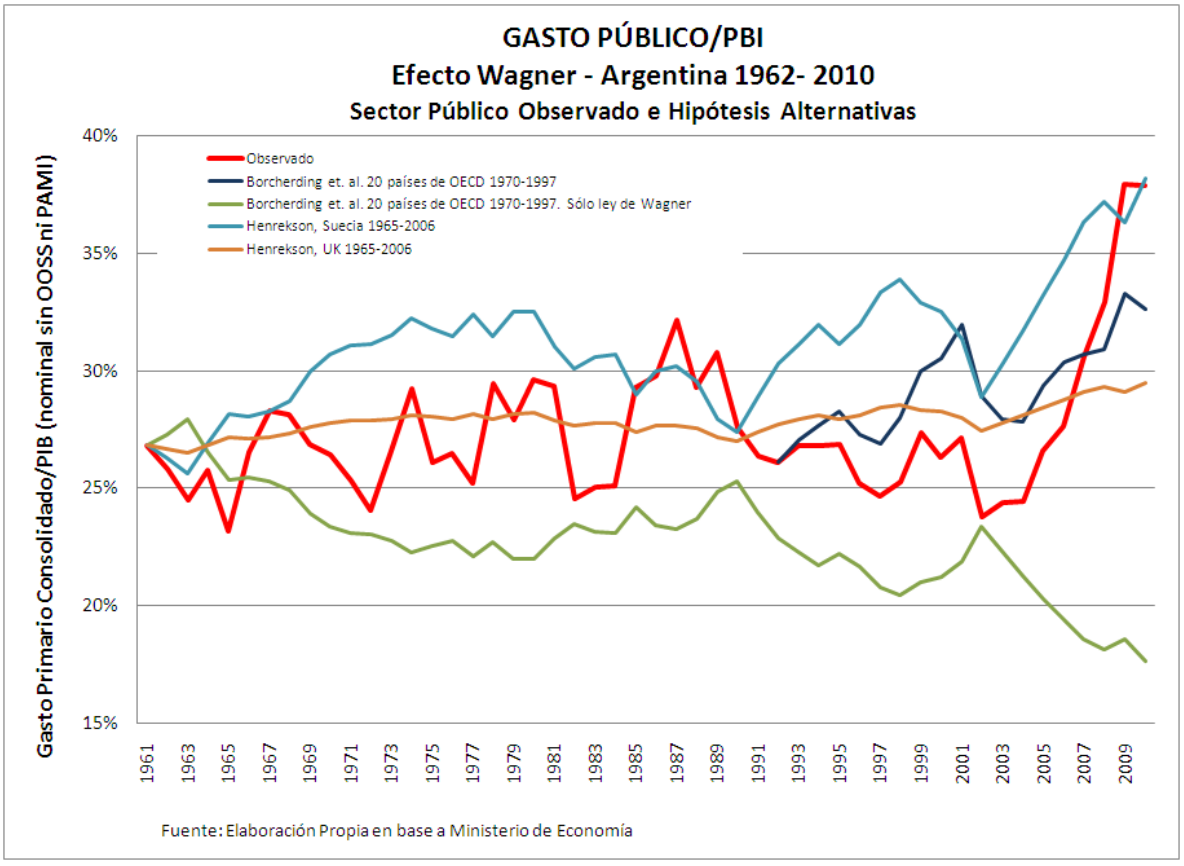
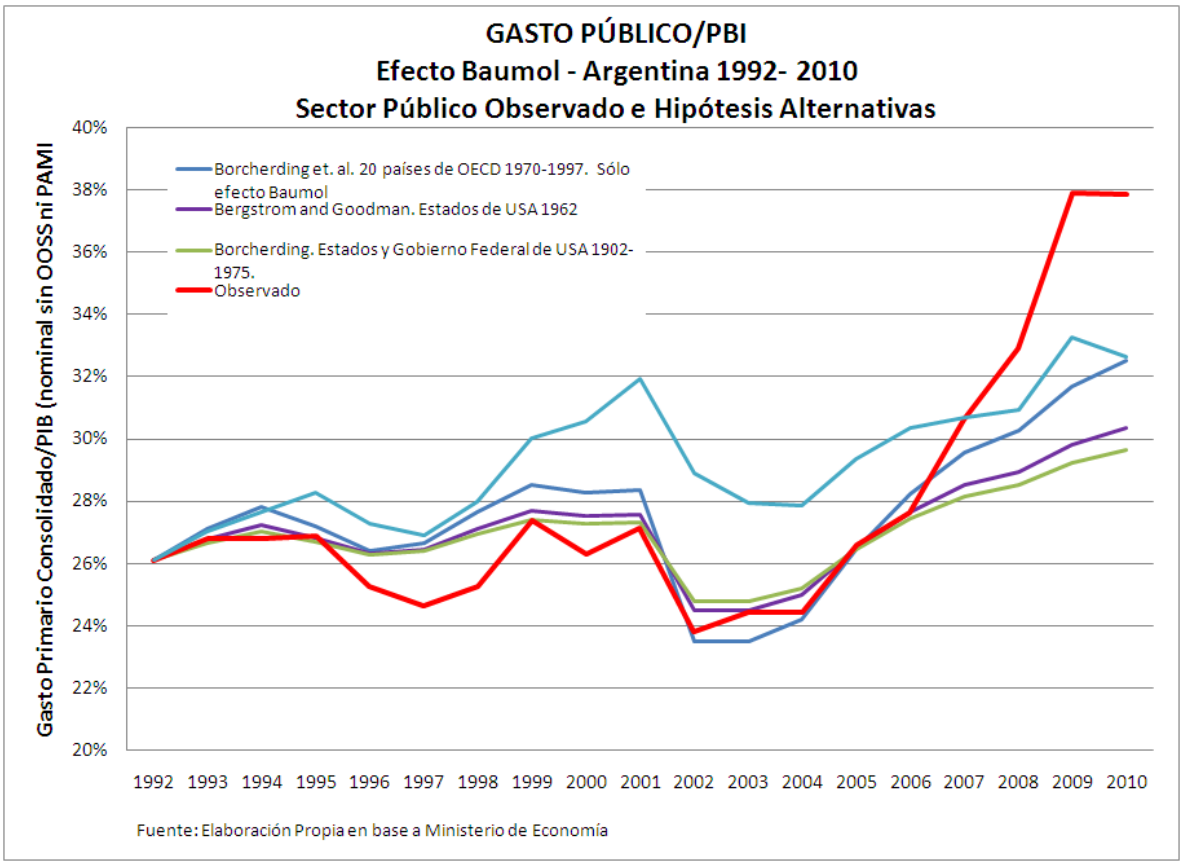


Gráfico 6.3



De ambos gráficos surge que el gasto público como porcentaje del PIB se comportó, históricamente, en el rango de lo que predecirían los parámetros tomados como referencia. En 2004, sin embargo, se observa un marcado punto de inflexión en el comportamiento del gasto público en la Argentina. Luego de mantenerse alrededor del 25% del PIB durante más de una década, el gasto público primario crece en forma continua desde un 24,4% del PIB en 2004 hasta un 37,9% en 2009. El Gráfico I.5.5.2.2, que compara el gasto con las hipótesis de la Ley de Wagner, muestra que, a diferencia de lo ocurrido en promedio históricamente, desde 2004 el gasto observado crece más rápidamente que lo que indicarían los parámetros de los trabajos tomados como referencia. Es más, a pesar de partir de una situación de menor gasto público relativo al PBI, el gasto público observado superar al simulado de acuerdo con los parámetros seleccionados.

De acuerdo con el Gráfico 6.3, que compara estas hipótesis con aquellas realizadas para medir el efecto Baumol, los resultados son similares. Es cierto que en este caso, el crecimiento entre 2004 y 2006, puede ser atribuido a los cambios en los precios relativos del sector gobierno, pero a partir de 2006, cuando el gasto público continúa con su proceso acelerado, el gasto observado alcanza niveles muy superiores a los simulados.

La conclusión de nuestro análisis indica que el crecimiento del gasto público observado en los últimos años no puede ser explicado solamente por el crecimiento del ingreso (ley de

Wagner) o a los cambios en precios relativos unidos a una baja elasticidad precio de la demanda de bienes y servicios públicos (efecto Baumol).

7. La eficiencia del Estado: lecciones y agenda futura

Esta última sección se dedica a repasar las principales lecciones de política que son una contribución principal del estudio. A la vez, se presenta un breve listado de temas que adquirieron interés a la luz de nuestros resultados y que permiten trazar una continuación para nuestra agenda de investigaciones.

En cuanto a los resultados y las políticas, el análisis comparado de los estudios indica que:

- El gasto público en general y particularmente en salud, educación, vivienda e infraestructura es suficiente o aún excede las necesidades para poder alcanzar objetivos ambiciosos de políticas públicas. Su importancia per cápita o sobre el PBI es comparable o aún mayor que la de países similares en nivel de ingreso o nivel de desarrollo humano.

- En contraste, el desempeño en la aplicación del gasto muestra una alta heterogeneidad de resultados al nivel de las unidades de prestación de los servicios (los hospitales, las escuelas, los institutos provinciales de vivienda). Consecuentemente, la difusión de las buenas prácticas dentro del propio Estado, redundaría en una mejora tangible de la calidad de los servicios públicos, sin necesidad de aumento del gasto. La gestión de compras públicas también se enmarca dentro de este comentario.

- En todos los casos estudiados, pero sobre todo en los sectores de servicios de infraestructura y financieros (vivienda, vial, bancos), se desaprovechan las contribuciones que podría hacer el sector privado y que podrían llevarse adelante por la vía de contratos y participaciones público-privadas, sobre la base de los modelos probados en otros países en desarrollo.

La modernización de la gestión debería ser ambiciosa incluyendo iniciativas tales como el seguro público de salud para hogares de bajos ingresos; la revisión de la formación profesional de los docentes y la recuperación de estándares más altos combinados con educación más personalizada; el otorgamiento de subsidios directos a los hogares para la compra de su vivienda que reemplace a la oferta pública; la recuperación de la autonomía de la banca pública para que compita en el mercado y la reforma y extensión del sistema de concesiones viales.

Por otra parte, nuestro estudio mostró que las soluciones adecuadas pueden enfrentar obstáculos. La aplicación a nuestro análisis de los aportes recientes de la economía política y de la economía experimental permitió extender nuestra visión más allá de las características formales de la organización del Estado. En algunos casos se identificaron legislaciones deficientes que dejan espacio para incentivos hacia conductas lesivas del

interés público como en el estudio de las compras públicas o de las concesiones. En otros casos, el funcionamiento distorsionado de las relaciones entre el nivel federal y los niveles sub-nacionales de gobierno, en sus vinculaciones a través del sistema político-institucional, puede crear bolsones de ineficiencia como en el caso de las provincias que dependen crecientemente de transferencias discrecionales. Por último, las crisis recurrentes y la inestabilidad macroeconómica podrían haber limitado la percepción de la opinión pública sobre la verdadera carga fiscal que surge de un gasto social creciente (ver Anexo Nota de percepciones y gasto público social).

En síntesis, nuestro estudio describe un escenario complejo de gasto público que crece bajo modalidades que no aseguran una aplicación eficaz a los objetivos que se persiguen, favorecidas por mecanismos político-institucionales y percepciones de la opinión pública que imponen límites escasos y laxos. Atendiendo a esta situación algunos temas de interés para la agenda futura de investigaciones podrían incluir entre otros, los siguientes:

- Complementar el análisis de la eficiencia de los servicios públicos con un análisis de impacto de resultados de los programas (por ejemplo, el impacto en la salud de las familias de la heterogeneidad en la prestación hospitalaria o el impacto en la empleabilidad o retribución al trabajo de los jóvenes debido a la formación deficiente de la escuela media).

- Estudiar la voluntad de pago de los hogares (directa o por vía de impuestos) para aumentar las inversiones en diversos tipos de gasto, en particular en el caso de la infraestructura.

- Analizar la organización fiscal federal incluyendo los mecanismos de su economía política para aportar al reordenamiento de la coparticipación de impuestos.

- Estudiar la composición del gasto social, en particular el sistema de pensiones en el marco del envejecimiento demográfico y de los bajos incentivos al ahorro, para generar información que ayude a una correcta formulación de las percepciones de los hogares.

Estos problemas que se plantean no son exclusivos del caso argentino, por el contrario son muchos los países en desarrollo, varios dentro de nuestra región, que nos preceden en su análisis y en la organización de sus soluciones.

Referencias bibliográficas

Parte I. Capítulo 1 y 2

Afonso, A. y V. Gaspar, Excess Burden and the Cost of Inefficiency in Public Services Provisión, ECB Working Paper No. 601, Abril 2006

Afonso, A, W. Ebert, L. Schuknecht, y M. Thoine, Quality of public finances and growth, ECB Working Paper No. 438, Febrero 2005

Afonso A. L, Schuknecht, y V. Tanzi, Public Sector Efficiency: An International Comparison, Public Choice, Volumen 123, 3-4, Junio 2005

Afonso A. L, Schuknecht, V. Tanzi, Public sector efficiency. Evidence for new EU member states and emerging markets, ECB Working Paper No. 581, Enero 2006

Afonso A. L, Schuknecht, V. Tanzi, Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency, ECB Working Paper No. 861, Enero 2008

Afonso, A. and St. Aubyn (2005). "Non-parametric Analysises to Education and Health Efficiency in OECD Countries," *Journal of Applied Economics*, 8 (2), 227-246.

Afonso, A. and St. Aubyn (2006a). "Cross-country Efficiency of Secondary Education Provision: a Semi-parametric Analysis with Non-discretionary Inputs," *Economic Modelling*, 23 (3), 476-491.

Afonso, A. and St. Aubyn (2006b). "Relative Efficiency of Health Provision: a DEA Analysis with Non-discretionary Inputs", ISEG-UTL, Department of Economics Working Paper nº 33/2006/DE/UECE.

Amoroso, N., Essays on budgetary institutions. Theory and evidence. Disertación para el doctorado, Universidad de Maryland, 2006

Atkinson T. (2005), Atkinson Review: Final report. Measuring of Government Output and Productivity for the National Accounts, HMSO, London: Palgrave, Macmillan.

Besley, T. The New Political Economy, The Economic Journal, 117 (November), F570–F587, 2007

Bev Dahlby (2008), The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications, Mass.: MIT press.

CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe: 2005-2006, Santiago de Chile, 2006

Coelli, T., D. S. Prasada Rao and G. E. Battese (1998), An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis, Kluwer Academic Publishers, Boston,

Crawford, I, A. Klemm and H. Simpson (2003), “Measuring public sector efficiency”,

Cutler D. and M. McClellan (2001), “Productivity Change in Health Care”, American Economic Review, 91(2), pp.281-286,

Dixit A. (2002), Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review”, Journal of Human Resources, 37(4), pp.696-727.

Farrell, M. (1957). “The Measurement of Productive Efficiency”, *Journal of the Royal* Statistical Society Series A (General), 120, 253-281.

Ferlie, E.; Hartley. J.; Martin, S. (2003). Changing public service organizations: Current perspectives and future prospects. British Journal of Management, Vol. 14, pp. 1-14.

FIEL, The Political Economy of Productivity in Argentina: Interpretation and illustration, IADB working paper, July 2009.

Gershon P. (2004), Releasing Resources to the Front Line. Independent Review of Public Sector Efficiency, H M Treasury, London: HMSO

Gonnad, F., Joumard, I. and Price, R. Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education. Economics Department Working Papers Nº 543. January 2007

Hauner, D. Benchmarking the Efficiency of Public Expenditure in the Russian Federation. IMF Working Paper. WP/07/246

Hauptmaier, S., M. Heipertz y L. Schuknecht, Expenditure reform in industrialised countries. A case study analysis, ECB Working Paper No. 634, Mayo 2006

Hughes, A. Guide to the Measurement of Government Productivity. International Productivity Monitor.

Jacobs R. (2001), “Alternative Methods to Examine Hospitals Efficiency: Data Envelope Analysis and Stochastic Frontier Analysis”, Health Care Management Science, 4, pp.103-115.

Krueger (1999), “Experimental Estimates of Education Production Functions”, Quarterly Journal of Economics, 114(2), pp.497-532.

Lora, E. y M. Cárdenas, La reforma de las instituciones fiscales en América Latina, BID, Abril 2006.

Navajas, F. (editor), Tarifa social en los sectores de infraestructura en la Argentina. Ed. Temas and FIEL, November 2008.

Pestieau, Pierre (2007). "Assessing the performance of the public sector," CREPP Working Papers 0703, Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population (CREPP) (Research Center on Public and Population Economics) HEC-Management School, University of Liège.

Propper C. and D. Wilson (2003), “The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector”, Oxford Review of Economic Policy, 19(29, pp.250-267

Roberts, J., What happens when public expenditure is scaled up? An enquiry into the costs and cost-effectiveness of expenditure in phases of expansion, Overseas Development Institute, ESAU Working Paper No. 15, Mayo 2006

Robinson M. and J. Brumby (2005), "Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature", IMF Working Paper WP/05/210, Washington D.C. Ruggiero J. (1996),

Simpson H. (2009), Productivity in Public Services, Journal of Economic Surveys, 23(2), pp250-276,

Ruggiero J. (1996), "Efficiency of Education Production: An Analysis of New York School Districts", Review of Economics and Statistics, 78(3), pp.499-509.

Schmid, A.A. (2005) Economic Analysis and Efficiency in Public Expenditure. Capítulo 15. Handbook of Public Finance.

Schuknecht L., y V. Tanzi, Reforming public expenditure in industrialized countries. Are there trade-offs?, Afonso, A, W. Ebert, L. Schuknecht, y M. Thoine, Quality of public finances and growth, ECB Working Paper No. 435, Febrero 2005

Capítulo 3

Auguste, S., M. Echart y F. Franchetti, "The quality of education in Argentina, IDB Research project, January 2008.

Bour, J. L y N. Susmel. "Más años de educación; peores logros", Indicadores de Coyuntura N°| 520, FIEL, mayo 2011.

Guadagni, A.(2011). Hay que mejorar el gasto en educación. La Nación. 07-06-11.

Herrera, S. and G. Pang, "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: and Efficiency Frontier Analysis". World Bank.

Wagtaff, A. y L. Choong Wang, "A hybrid analysis to efficiency measurement with empirical illustration from education and health", WPS 5731, august 2011.

Parte II.Capítulo 1

Alesina, A., & Wacziarg, R. (1998). Openness, country size and government. Journal of Public Economics, 69(3).

Algan, Y, Cahuc P., & Zyberberg A. (2001) Public Employment and Labor Market Performances. , Paper prepared for the 34th Panel Meeting of Economic Policy in Brussels

Gimpelson V, Treisman D. & Monusova G. (2000), Public Employment and Redistributive Politics: Evidence from Russia's Regions. Discussion Paper Series. IZA DP No. 161

Gimpelson, V, & Treisman, D. (2001) FISCAL GAMES AND PUBLIC EMPLOYMENT: A THEORY WITH EVIDENCE FROM RUSSIA. World Politics, January 2002,

Kessing S. & Strozzi Ch (2012). The Regional Distribution of Public Employment: Theory and Evidence. Working Paper 79. ReCent (Center for Economic Research)

OECD (2009) Government at a Glance 2009

Rodrik D. Why Do More Open Economies (1988) Have Bigger Governments? Journal of Political Economy.

Rodrik D. (2000) What Drives Public Employment in Developing Countries? Review of Development Economics.

Schiavo-Campo, S. de Tommaso & G. Mukherjee, A. (1997) Governmente Employment and Pay in Global Perspectives: A Selective Synthesis of International Facts, Policies and Experience. Policy Research Working Papers 1806, World Bank,

Tansel A. (2001) Public Employment as a Social Protection Mechanism. Working Paper 0104

Wu, A. & Lin, Mi.(2010). Determinants of government size: Evidence from China. Paper No. 27089. Munich Personal RePEc Archive .

Capítulo 4

Ahumada, H., D. Artana y F. Navajas (2000). Tributación, contrabando y adulteración. Estimaciones de las ventas ilegales de cigarrillos y combustibles en la Argentina. En FIEL La economía oculta en la Argentina. Buenos Aires.

Atkinson A. and N. Stern (1974). *Pigou, Taxation and Public Goods.* Review of Economic Studies. 41: 119-128.

Ballard, C. y D. Fullerton (1992). *Distortionary Taxes and the Provision of Public Goods.* Journal of Economic Perspectives. 6: 117-131.

Browning, E. (1976). *The Marginal Cost of Public Funds*. Journal of Political Economy. 84: 283-298.

Chandoevwit, W. and B. Dahlby (2007). *The Marginal Cost of Public Funds for Excise Taxes in Thailand*. eJournal of Tax Research. Vol.5, No.1. Atax, The University of New South Wales.

Chisari, O. y M. Cicowiez (2008). *On the Marginal Cost of Public Funds for Argentina. CGE Evaluation and Sensitivity to Regulatory Regimes*. Centro de Estudios Económicos de la Regulación. Working Paper No. 25, May. Universidad Argentina de la Empresa.

Dahlby, B. (2008) The Marginal Cost of Public Funds. Theory and Applications. The MIT Press. Cambridge Massachusetts.

Gonzalez-Paramo J. (2003). *Midiendo el coste marginal en bienestar de una reforma impositiva*, Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública. 166-3 Marzo Pags 115-147.

Harberger, A. (1964). *The Measurement of Waste.* American Economic Review. 54: 58-76.

Harberger, A. (1971). *Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics*. Journal of Economic Literature. IX: 785-797.

Harberger, A. (1978). On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis. Journal of Political Economy. 86: 87-120.

Harberger, A. Principles of Taxation Applied to Developing Countries: ¿What have we learned?, en Boskin y Mc Lure Jr. (Eds.). World Tax Reform, ICEG, 1990.

Harberger, A. (2010) *Applied Welfare Economics in Practice.* UCLA. Mimeo. September.

Abizadeh S. y Gray J. (1985) "Wagner's Law: a pooled time- series, cross-section comparison" National Tax Journal 38, 209- 18

Afonso, A. y Furceri, D. (2010) "Government size, composition, volatility and economic growth," European Journal of Political Economy, Elsevier, vol. 26(4), 517-532

Agell, J.; Lindh, T. y Ohlsson, H. (1997), "Growth and the public sector: a critical review essay" European Journal of Political Economy, nº 13, pp. 33-52.

Akitoby, B.; Clemens, B.; Gupta, S. y Inchauste, G. (2006) "Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries" European Journal of Political Economy 22(4), 908–924.

Armey, D. y Armey, R. (1995). "The Freedom Revolution: The New Republican House Majority Leader Tells Why Big Government Failed, Why Freedom Works, and How We Will Rebuild America",Washington, D.C.; Regnery Publishing Inc

Baumol, W. (1967) "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis" The American Economic Review, Vol. 57, No. 3 (Jun., 1967), 415-426

Bergstroom T. y Goodman R. (1973) “Private Demands for Public Goods” Department of Economics, UCSB UC Santa Barbara

Bergh, A. y Karlsson, M. (2010): "Government size and growth: Accounting for economic freedom and globalization", Public Choice, vol. 142, nº 1, 195-213.

Bird, R. (1971) “Wagner’s o law` of expanding state activity” Public Finance 26(1), 1-26
Bohl, M. (1996) “Some International Evidence on Wagner‘s Law” Public Finance 51(2), 185–200

Borcherding T. (1985) “The causes of government expenditure growth: a survey of the U.S. evidence” Journal of Public Economics 28 (1985) 359-382.

Borcherding T. y Deacon R. (1972) “The demand for services of Non-Federal Governments” American Economic Review, Dec 1972, 62 891-900

Borcherding, T.; Ferri, J. y Garzoni, A. (2004) “Growth in the real size of government since 1970,” in Handbook of Public Finance, J. Backhaus and R. E. Wagner, Eds., Kluwer Academic Publishers, Hingham, Mass, USA, 2004.

Cameron, D. (1982), “On the limits of public expenditure” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, American Academy of Political and Social Science

Castroff, C. y Sarjanovich, M. (2006) “La Ley de Wagner y el Efecto Baumol: Un análisis para las provincias argentinas”

Dar, A. y Khalkhali S. (2002) “Government size, factor accumulation and economic growth: evidence from OECD countries”, Journal of Policy Modeling, vol. 24, nº 7-8, pp. 679-692

Durevall, D. y Henrekson, M. (2011) “The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-run Government Expenditure” IFN Working Paper No. 818, 2010

Ferris, J, y West, E. (1996), “Testing Theories of Real Government Size : US experience 1959-1989”, Southern Economic Journal

Fölster, S. y Henrekson, M. (2001): “Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries”, European Economic Review, nº 45, pp. 1501-1520

Gandhi, V. (1971) “Wagner’s Law of public expenditure: do recent cross-section studies confirm it?” Public Finance, vol. 26, no. 1, pp. 44–46

Ganti, S. y Kolluri, B. (1979) “Wagner’s Law of public expenditures: some efficient results for the United States,” Public Finance, vol. 34, no. 2, pp. 225–233

Goffman, J. y Mahar, D. (1971) “The growth of public expenditure in selected developing nations: six Carribbean countries,” Public Finance, vol. 26, no. 1, pp. 57–74

Gupta, S. (1968) “Public Expenditure and economic development –a cross sectional analysis” U. of York

Henrekson, M. (1993) “Wagner's law-a spurious relationship?” Public Finance, Vol.46, No.3

Kalam, M. y Asis, N. (2009) “Growth of Government Expenditure in Bangladesh: An Empirical Enquiry into the Validity of Wagner's Law” Global Economy Journal 9(2).

Karagianni, S. y Pempetzoglou, M. (2009) ―Evidence for Non-linear Causality between Public Spending and Income in the European Union Countries.‖ Journal of Applied Business Research 25(1), 69–82

Katrakilidis; Constantinos y Persefoni (2009) “Further Evidence on the Causal Relationship between Government Spending and Economic Growth: The Case of Greece, 1958–2004” Acta Oeconomica 59(1), 57–78.

Kolluri, B.; Panik, M. y Wahab, S. (2000) “Government Expenditure and Economic Growth: Evidence from G7 countries” Applied Economics 32(8), 1059–1068

Marlow, M. (1986) “Private Sector Shrinkage and the Growth of Industrialized Economies” Public Choice 49 (2): 143–154.

Musgrave, R. (1969) “Fiscal systems” Yale Univ. Press

Narayan, P.; Prasad, A. y Singh, B. (2008), “A Test of Wagner's Hypothesis for the Fiji Islands” Applied Economics 40(19–21), 2793–2801.

Payne, J. y Ewing, B. (1996) “International Evidence on Wagner‘s Hypothesis: A Cointegration Analysis” Public Finance 51(2), 258–274

Peters, A. (2002) “An application of Wagner`s law of expanding state activity to totally diverse countries”

Rodrik, D. (1998) “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”, Journal of Political Economy, 106(5), 997-1032

Romero-Ávila, D. y Strauch, R. (2008): “Public finances and long-term growth in Europe. Evidence from a panel data analysis

Shelton, C. (2007) “The Size and Composition of Government Expenditure”, Wesleyan University

Shonchoy, A. (2010) “What is happening with the government expenditure of developing countries – a panel data study”, Proceedings of the German Development Economics Conference, Hannover 2010, No. 2, http://hdl.handle.net/10419/39964

Wagner, A. (1883) “The Nature of the Fiscal Economy” Classics in the Theory of Public Finance 1958 Edition ,Macmillan ,pp.1-8,London

Wildavsky, A. (1975) “Budgeting”, Little, Brown and Co
Widmalm, F. (2001): “Tax structure and growth: are some taxes better than others?, Public Choice, vol. 107, nº 3-4, pp. 199-219.

Zaghini S. y Lamartina A. (2008) “Increasing Public Expenditures: Wagner’s Law in OECD Countries”, Center of Financial Studies, No 2008/13

Anexo metodológico:

Siguiendo a Zhu (2009), en el apartado a continuación se presenta la formulación algebraica del problema de programación lineal en la versión que permite identificar la redundancia de insumos ó el nivel de producto potencial adicional.

Modelo DEA perspectiva de los insumos (Input Oriented)

$$Min\ \theta - \varepsilon \left(\sum_{i=1}^{m} s_i^- + \sum_{r=1}^{s} s_r^+ \right)$$

Sujeto a (en el caso de rendimientos constantes a escala):

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j\ x_{ij} + s_i^- = \theta\ x_{i0} \qquad con\ i = 1, 2, \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots, m$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j\ y_{r\ j} - s_r^+ = y_{r\ 0} \qquad con\ r = 1, 2, \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots, s$$

$$\lambda \geq 0 \qquad con\ j = 1, 2, \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots, n$$

Donde *j* corresponde a las *"n"* Unidades de Decisión; *i* corresponde a los *"m"* insumos utilizados y *r* a los *"s"* productos.

Además, si se asumen retornos variables a escala debe sumarse la siguiente restricción:

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j = 1$$

Si se asumen retornos no crecientes a escala debe sumarse la siguiente restricción:

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j \leq 1$$

Si se asumen retornos no decrecientes a escala debe sumarse la siguiente restricción:

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j \geq 1$$

Siendo θ el parámetro de eficiencia para cada una de las "j" unidades, y "s^-" la cantidad de insumos redundantes ó cantidad de producto "s^+" adicional que podría obtenerse dado el nivel actual de insumos.

El modelo anterior debe resolverse para cada unidad de decisión, es decir: *"n"* veces, para hallar la eficiencia operativa relativa de cada unidad. El parámetro de eficiencia θ puede toma valores comprendidos entre 0 y 1. Para aquellas unidades de decisión cuyo θ sea igual a 1, se tiene que estas serán unidades eficientes ubicadas en la frontera de eficiencia y serán la unidad de referencia

(benchmark) para las restantes. Los valores que adquiera λ muestran cual es la unidad de referencia eficiente para cada unidad; si la unidad "j" pertenece a la frontera eficiente, λ es igual a 1 en el "j" que la identifica.

Modelo DEA perspectiva del producto (Output Oriented)

$$Máx\ \phi - \varepsilon \left(\sum_{i=1}^{m} s_i^- + \sum_{r=1}^{s} s_r^+ \right)$$

Sujeto a (en el caso de rendimientos constantes a escala):

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j\ x_{ij} + s_i^- = x_{i0} \qquad con\ i = 1, 2, \ldots\ldots\ldots\ldots, m$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j\ y_{r\ j} - s_r^+ = \phi\, y_{r\ 0} \qquad con\ r = 1, 2, \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots, s$$

$$\lambda \geq 0 \qquad con\ j = 1, 2, \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots, n$$

Donde *j* corresponde a las *"n"* Unidades de Decisión; *i* corresponde a los *"m"* insumos utilizados y *r* a los *"s"* productos.

Además, si se asumen retornos variables a escala debe sumarse la siguiente restricción:

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j = 1$$

Si se asumen retornos no crecientes a escala debe sumarse la siguiente restricción:

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j \leq 1$$

Si se asumen retornos no decrecientes a escala debe sumarse la siguiente restricción:

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j \geq 1$$

Siendo ϕ el parámetro de eficiencia.

Del mismo modo que en el modelo anterior, el problema debe resolverse para cada una de las *"n"* unidades de modo de hallar la eficiencia operativa relativa de cada unidad. El parámetro de eficiencia ϕ toma valores mayores o iguales a 1; para aquellas unidades de decisión cuyo ϕ sea igual a 1, estas serán unidades eficientes ubicadas en la frontera de eficiencia y serán las unidades de referencia (benchmark) para las restantes. Una interpretación similar que en el caso input oriented tienen las "n" λ obtenidas en la resolución del problema.

Para ambos modelos el proceso de resolución procede en dos etapas. La primer etapa consiste en hallar los parámetros de eficiencia θ y ϕ en cada caso, ignorando la presencia de los slacks, "s^-" y "s^+", para luego fijando θ^* y ϕ^*, proceder a la estimación de aquellos.

Merece mencionarse que ambos enfoques son equivalentes en la identificación de aquellas unidades que se encuentran ubicadas en la frontera de eficiencia. No obstante la elección del enfoque depende de la naturaleza problema bajo análisis.

Con todo lo anterior se tiene que una unidad de decisión es eficiente si y sólo si $\theta^* = 1$ (ó $\phi^* = 1$) y $s_i^- = 0$ y $s_r^+ = 0$, y será débilmente eficiente si siendo $\theta^* = 1$ (ó $\phi^* = 1$), $s_i^- \neq 0$ ó $s_r^+ \neq 0$, según el enfoque.

Sobre la elección de las variables que representan insumos y productos. Garza et al. (2009) en el contexto de la aplicación del DEA a las Agencias Estatales de Autopistas (SHA, por sus iniciales en inglés) en los Estados Unidos, señalan que en el proceso de selección de variables que representan insumos y productos deben utilizarse aquellas que además de reflejar las características particulares del fenómeno sean capaces de identificar diferencias en la eficiencia operativa entre las distintas unidades de decisión. Los autores se refieren al problema de la no discriminación como uno de frecuente ocurrencia cuando el número de unidades de decisión no es lo suficientemente grande en relación a la cantidad de insumos y productos. Frente al problema de no discriminación mencionan soluciones aplicadas en la literatura, como las propuestas hechas por Podinovski (2007) de elevar el número de unidades o reducir el número de insumos / productos, de modo de satisfacer aproximadamente una relación del doble de unidades de decisión respecto al múltiplo de insumos y productos. Una de las opciones para lograr ampliar el número de observaciones sobre unidades de decisión es evitar la identificación de la dimensión temporal de dicha observación y tratar a la misma unidad de decisión observada en distintos momentos del tiempo como unidades de decisión distintas entre si.

Garza et al. (2009) llaman también la atención en relación a las variables exógenas que pueden afectar la medición de la eficiencia y se encuentran fuera de control de la unidad de decisión. Estas variables, que en el caso particular del estudio del mantenimiento vial desarrollado por los autores se refieren a las condiciones climáticas y topográficas, deben recibir un tratamiento especial. Los autores mencionan el enfoque de Banker et al. (1986) que consiste en modificar la formulación del DEA original de modo de mantener las variables fuera de control en su nivel actual, mientras que los resultados de eficiencia son calculados a partir de las restantes variables, insumos y productos. Worthington y Dollery (2000) muestran una preocupación similar y sugieren avanzar en el sentido de Banker et al. (1986) y Gollany y Roll (1993) procediendo en una única etapa de estimación.

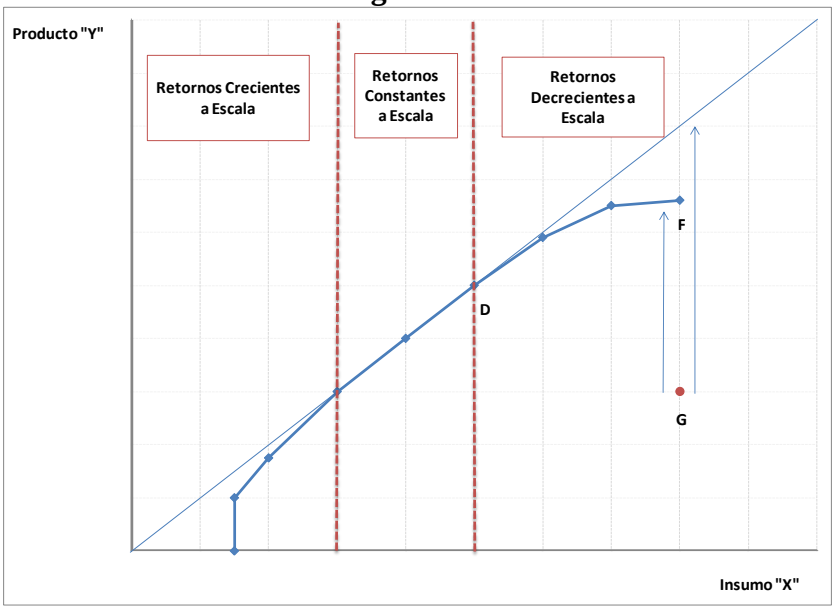
Otros estudios mencionados por Garza et al. (2009) y Worthington y Dollery (2000), como el de Ray (1991) y Ruggiero (1998), proponen excluir del análisis de eficiencia inicial dichas variables y proceder en dos más etapas para establecer el impacto de las variables fuera de control sobre la eficiencia mediante técnicas econométricas de regresión de modo de poder aislar la eficiencia técnica pura que se encuentra en manos de la unidad de decisión. Garza et al. (2009), en su propio estudio, sugieren varios métodos de agregación

de las variables fuera de control de la unidad de decisión, de modo de reducir el número de variables exógenas y contribuir a mejorar la identificación.

Sobre la selección de los retornos a escala. Como se mencionara más arriba el método de DEA permite la especificación de distintos tipos de retorno a escala de los insumos. Rouse y Putterill (2005), en el contexto del estudio de las mejoras de eficiencia a partir de la centralización de las actividades de los gobiernos locales, desarrollan un test para la selección del tipo de retornos a escala que evidencia el fenómeno bajo análisis. Los autores sugieren que la imposición de un tipo particular de rendimientos a escala puede llevar a clasificar a unidades de decisión como ineficientes cuando en realidad no lo son, por lo que sugieren la utilización del retornos variables a escala en el análisis, aún cuando este supuesto pueda llevar a medir que las unidades de decisión ineficientes deban realizar un esfuerzo menor para lograr la eficiencia operativa, es decir, para ubicarse sobre la frontera de eficiencia.

En la Figura I.2.2 a continuación, se ilustran las observaciones anteriores. El fenómeno bajo análisis muestra distintos tipos de rendimiento a escala, la bisectriz de 45º indica la presencia de retornos constantes a escala que sólo se verifica para las unidades de decisión que se encuentran en el rango medio del uso de insumos. Para niveles de uso de insumo superiores a los que realiza la unidad D, el fenómeno muestra rendimientos decrecientes a escala; es ese tramo, la unidad de decisión F es eficiente, pues se encuentra en la frontera de eficiencia. Tal como lo mencionan los autores, si el problema se planteara estableciendo a priori la presencia de retornos constantes a escala, se concluiría que la unidad F es ineficiente cuando no lo es.

Figura A-1



En la figura anterior también puede observarse que la unidad G es ineficiente y que la medida de la mejora de eficiencia operativa requerida para esta unidad depende de los

retornos a escala. La distancia entre G y F corresponde al caso de retornos decrecientes a escala, mientras que la distancia entre G y la bisectriz corresponde al caso de retornos constantes. De la comparación de las distancias surge el hecho de que el supuesto de retornos constantes a escala es más exigente en términos del esfuerzo requerido para elevar la eficiencia; algo similar ocurre en el tramo del fenómeno correspondiente a retornos crecientes a escala. Lo anterior ilustra porque Rouse y Putterill (2005), recomiendan la no imposición a priori de algún tipo de retorno a escala, siendo preferible trabajar con la hipótesis de retornos variables.

Sobre la elección del enfoque: input oriented vs. output oriented. Worthington y Dollery (2000) plantean que la elección del enfoque toma especial relevancia cuando se analizan agencias del sector público, donde no necesariamente todos los insumos y productos puedan encontrarse bajo el comando de la unidad de decisión. Teniendo en cuenta que el enfoque *input oriented* se centra en la reducción de insumos para lograr eficiencia, mientras que el *output oriented* se basa en el aumento del producto, y aún cuando los enfoques son equivalentes en la identificación de las unidades de decisión eficientes, la selección del enfoque es relevante de acuerdo al servicio o producto que brinden las agencias públicas bajo análisis. Si el producto tiende a estar determinado exógenamente, p.e. por demandas de la población, pero se posee mayor control sobre los insumos, tendería a ser más apropiado el enfoque *input oriented*, otorgando la posibilidad de analizar las reducciones de costo asociadas a la mejora de la eficiencia. En cambio, en casos donde el control sobre los insumos es limitado, debido por ejemplo a la presencia de presupuestos fijos, aquí el enfoque de *output oriented* sería recomendable.

Anexo al Capítulo 6 de la Parte II- Síntesis de la literatura sobre tamaño del Estado.

La Ley de Wagner: Son numerosos los trabajos que intentan evaluar –más precisamente, falsear- la hipótesis avanzada por Wagner. Los mismos se inician a fines de los años 60 del siglo XX y continúan hasta hoy, aunque con cambios significativos en las técnicas econométricas utilizadas.

En una mirada cronológica, se tiene que los trabajos iniciales y más básicos en términos de herramental estadístico utilizado –realizados desde fines de la década de 1960, pero que llegan hasta principios de los 90-, no pueden, salvo escasas excepciones –es el caso de los trabajos de Gandhi (1971) y Abizadeh y Gray (1985), que encuentran que la regularidad sólo es válida para países desarrollados-, rechazar la hipótesis propuesta por Wagner, cualquiera sea la forma en que se mida la relación de gasto a PBI (el gasto y el PIB en

términos nominales o reales, por ejemplo, o en términos per cápita)[67] y cualquiera sea el concepto de gasto utilizado[68]

Sin embargo, estudios más recientes, en general utilizando datos de panel, arrojan resultados disímiles. Así por ejemplo, Bohl (1996), aplicando esta técnica para los países del G7, sólo encuentra que la ley de Wagner para Canadá y los Estados Unidos. Durevall y Henrekson (2011) hicieron lo propio para Suecia entre 1800 y 2006 y para el Reino Unido para el período entre 1830 y 2006, llegando a la conclusión de que, si bien la ley parece confirmarse para ciertos períodos prolongados (se verifica para los períodos 1860-1913 y 1920-1975, no habiendo sido posible evaluar 1914-1919 debido a las dificultades causadas por las consecuencias de la guerra mundial), la relación no se verifica en el largo plazo.

Por su parte, también utilizando datos de panel, Zaghini y Lamartina (…) no pueden rechazar la ley de Wagner cuando analizan 23 países de la OECD, aunque con una elasticidad de 1,028, apenas superior a la unidad. Por el contrario, analizando 20 países de la OECD entre 1979 y 1997, Borcherding et al (2004) encuentran una elasticidad ingreso del gasto de entre 0,4 y 0,5 (según las variables de control utilizadas o si incluyen o no efectos fijos), rechazando la hipótesis de la ley de Wagner. En cuanto a los países de Latinoamérica, el análisis disponible encuentra (para 7 países de la región a lo largo del período 1995-2003) una elasticidad levemente superior a 1,8, confirmando la ley de Wagner ya sea que se tome el gasto real del gobierno relativo al ingreso real, el gasto público real relativo al ingreso real per cápita o el gasto per cápita respecto al ingreso per cápita.

Es cierto que la incorporación de variables de control puede llevar a distintos resultados de acuerdo con cuáles sean éstas. Shelton (2007), resulta un ejemplo para entender esta aseveración. Este autor, utilizando un análisis de datos de panel para el período 1970-2000, encuentra evidencia a favor de la ley de Wagner cuando la testea inicialmente. Sin embargo, al incorporar como variable de control el porcentaje de la población mayor a 65 años, el coeficiente que relaciona el ingreso al tamaño del estado deja de ser significativo. La ley de Wagner se confirmaría en el primer caso por la correlación entre el nivel de ingreso y la estructura demográfica de la población, siendo esta última la que realmente incide en la determinación del tamaño del gobierno.

En síntesis, que se descarte o no la presencia de una relación entre el tamaño del Estado relativo al PBI y el comportamiento de éste depende de la técnica utilizada. Ello implica que nos encontramos en una situación de precariedad respecto de la relación entre crecimiento y participación del gasto público en la economía.

---

[67] *Musgrave (1969) y Goffman y Mahar (1971) testearon la relación entre la participación del total del gasto en la economía y el ingreso per cápita. Gupta (1967) y Bird (1971) testearon la relación entre el gasto real del gobierno y el ingreso real. Ganti y Kolluri, formularon sus estimaciones en términos del gasto y los ingresos per cápita.*

[68] *Algunos autores han expresado la conveniencia de utilizar como medida no el total del gasto primario del gobierno sino el gasto de consumo -que no incluye la inversión pública ni las transferencias, básicamente en concepto de seguridad socia-l, como presentara inicialmente Pryor en 1968. Borcherding y Deacon (1972), chequearon la ley de Wagner para distintas funciones del gasto público, corroborándola en todos los casos.*

El Efecto Baumol: También han sido diversos, aunque claramente menos numerosos, los estudios que buscan testear si la demanda de bienes y servicios públicos es inelástica a su precio, lo que determina que el aumento de su precio relativo conduce a un incremento en el gasto público.

Sin embargo, contrariamente a lo que ocurre con la ley de Wagner, en este caso sí hay consenso acerca de que el citado comportamiento se verifica en la práctica. En 1972, Borcherding y Deacon constataron la presencia de un "efecto Baumol" analizando distintos tipos de gasto público para diferentes estados de EE.UU. en 1962. Al siguiente año, Bargstroom y Goodman ampliaron el trabajo y midiendo 862 municipalidades de 10 estados de EE.UU., llegan a un resultado similar (la elasticidad en este caso era de aproximadamente -0,5; algo superior a la obtenida por Borcherding y Deacon (-0,4) El mismo Borcherding continuó su trabajo en 1985, incluyendo tanto estados como al Gobierno Federal de los EE.UU., para una serie de tiempo entre 1902-1979, obteniendo también una elasticidad de alrededor de -0,5.

Utilizando la técnica de datos de panel, analizando el comportamiento de siete países latinoamericanos entre 1995 y 2003, el análisis disponible encuentra también una elasticidad de -0,5.

Borcherding y otros (2004), confirman una vez más la presencia de un "efecto Baumol", esta vez reforzado, ya que la elasticidad varía entre -0,01 y -0,09, resultando muy inferior a la encontrada en estudios previos.

En síntesis, la gran mayoría de los estudios realizados hasta la fecha parecen confirmar una demanda inelástica por servicios públicos, por lo que el efecto Baumol parece ser una de las causas del aumento del tamaño del sector público.

Los modelos integrados: El estudio realizado por Borcherding y otros (2004) para veinte países de la OECD entre 1970 y 1997 encuentra al coeficiente de Gini no significativo para explicar el tamaño del gasto de gobierno. A su vez, el porcentaje de la población mayor a 65 años y el porcentaje que trabaja por cuenta propia, resultan significativos a un nivel del 5% solamente en algunos casos, dependiendo de las demás variables consideradas en el modelo y de la inclusión o no de ciertos efectos fijos. Finalmente, estos autores hallan al grado de apertura de la economía (medido como exportaciones reales en porcentaje del PIB real) significativo para explicar el tamaño del gobierno. El signo del coeficiente que acompaña a esta variable es negativo, por lo que se encuentra evidencia a favor de la hipótesis de Ferris y West.

Anexo al capítulo 7 de la Parte II- El ingreso de los hogares y el gasto público social: una nota sobre el rol de las percepciones.

Marcela Cristini[69]

Los hogares tienden a percibir su posición en la escala de ingresos con un sesgo pesimista, en promedio, con posibles consecuencias sobre una amplia gama de decisiones. En este trabajo construimos un índice de percepción de ingresos con base en una encuesta de FIEL de 2007. Asumiendo una hipótesis simple del proceso político en el que las autoridades maximizan una función de votación, se muestra que el sesgo pesimista crea incentivos para el aumento del gasto social derivado de la demanda del votante mediano que subestima la carga de impuestos que deberá soportar. La evolución reciente del gasto social asociada a nuestro índice de sesgo pesimista ilustra el resultado del modelo teórico que se utiliza.

Introducción

El financiamiento del gasto público por la vía de impuestos es uno de los temas centrales de las finanzas públicas. Uno de los conceptos que integran ese análisis es el de la ilusión fiscal.[70] En la visión tradicional se describe la ilusión fiscal al nivel desagregado como una situación en la que el contribuyente no puede observar directamente, y en los hechos tienden a subestimar, algunos parámetros fiscales que llevan al electorado a perseguir y aprobar decisiones fiscales distorsionadas (por ejemplo, el verdadero costo en impuestos que demanda el gasto público que enfrenta). La contrastación empírica de la ilusión fiscal ha sido elusiva y en gran parte de los casos en los que parece habérsela detectado también se han presentado otras alternativas verosímiles de explicación. Sin embargo, hay algún consenso en que este efecto subyace en la relación fiscal entre votantes y gobierno (Oates, 1988).

En un contexto de certeza sobre la información, la subestimación atribuible a la ilusión fiscal en el caso de los gobiernos locales, por ejemplo, podría provenir de la presencia de transferencias desde los niveles superiores. La evidencia y la opinión de los analistas se orientan a poner en duda la existencia de una situación permanente de ilusión fiscal. Por su parte, Turnbull (1998) extiende el concepto para introducir incertidumbre de los contribuyentes sobre aspectos como la base tributaria o la complejidad de los servicios del gobierno y su reformulación le permite explicar una mayor variedad (y ocurrencia) de casos de aumento del gasto.[71]

---

[69] *La autora agradece los comentarios y colaboración de Guillermo Bermúdez, economista de FIEL.*

[70] *El concepto de ilusión fiscal se remonta al libro de A. Puviani de 1903, "La teoría de la ilusión fiscal" donde explora el uso político de los recursos públicos. La literatura posterior no siempre coincide en la definición de ilusión fiscal, pero el interés sobre el tema se ha renovado de la mano de la vinculación entre transparencia, democracia y relación entre gobernantes y sus votantes (ver Mourao, 2007)*

[71] *Al nivel de los gobiernos locales la ilusión fiscal se ha utilizado para explicar el "flypaper effect"*

En esta misma línea Burman y Phaups (2011) presentan una posible explicación de la dificultad de controlar el presupuesto por parte de los votantes debido a la naturaleza especial del gasto cuando éste se hace a través de rebajas impositivas ("tax expenditures") en lugar de usar subsidios directos. Utilizando el caso de los Estados Unidos, los autores muestran que esta modalidad de gasto puede llevar a mayores impuestos y a tamaños de gobierno más grandes.

Complementariamente al difundido efecto de la ilusión fiscal, otra vía de aproximación a la conducta de los votantes se relaciona con la formación de sus percepciones sobre su propia posición frente a sus obligaciones fiscales. El rol de las percepciones en las decisiones económicas se remonta a la consideración de los efectos del riesgo en las preferencias de los agentes económicos pero, más recientemente, ha cobrado nuevo interés de la mano de la economía experimental.

En línea con un efecto ya conocido sobre la percepción pesimista de los hogares sobre su situación de ingreso (Tummers, 1991), una parte de esta literatura se ha volcado a los estudios sobre la percepción de los hogares sobre la distribución del ingreso, la movilidad social, la calidad de vida y sus efectos sobre la economía.[72] También se ha vinculado la percepción de los hogares sobre la eficiencia del gasto público local, por ejemplo, en infraestructura, vinculándola con su voluntad de pago para financiar esas obras y se ha analizado la percepción sobre la carga impositiva (Fochmann et al, 2011, presentan una síntesis de los experimentos en ese área).

Para el caso argentino, Cruces et al (2011) , utilizando encuestas, encontraron que gran parte de la población del Gran Buenos Aires tiende a creerse más cerca de la mediana de la distribución del ingreso de lo que realmente está, con los más pobres sobre-estimando su posición y los relativamente más ricos sub-estimando su posición. Por su parte, Giarrizzo (2007) hace un seguimiento de la "pobreza subjetiva" que "incluye a aquellas personas cuyos ingresos superan al ingreso mínimo de subsistencia, pero que a pesar de ello se perciben y definen a sí mismos como 'pobres'". La autora encuentra que a principios de 2007, un 67% de la población en el Gran Buenos Aires se autodeclarada pobre, estimándose que más de la mitad correspondía a percepciones de pobreza subjetiva.

En esta nota, siguiendo la línea del efecto de las percepciones en las finanzas públicas se utilizan datos de la *encuesta de igualdad de oportunidades de FIEL* (IDEO,2007) para vincular la percepción de los hogares con respecto a su posición en la escala de ingresos con la demanda por gasto público social y la eventual aceptación de una mayor presión impositiva general.

---

[72] *Bjornskov et al (2009) conducen un ejercicio usando la Encuesta Mundial de Valores donde, entre otros resultados, se muestra que si las personas perciben que la distribución del ingresos es equitativa sus demandas por políticas redistributivas son menores y que la movilidad social ayuda a esa percepción.*

1. Un modelo simple la economía política del gasto público social con percepción sesgada del ingreso.

Definamos el gasto general del gobierno neto de gastos sociales como Gg, el gasto social como Gps y la percepción de la presión tributaria resultante como Te. Denominamos f(x) a la función que depende de la percepción de los hogares sobre su posición en la escala de ingresos (x). La función f transforma a la percepción x en la fracción del gasto social que los votantes piensan que deberán pagar debido a su condición sobreestimada de "pobreza" en la escala de ingresos (un pago esperado menor al gasto efectivo).

Teniendo en cuenta la definición de la carga tributaria esperada:

$$Te= Gg + f(x)\ Gps,$$

y que la percepción equivocada y "pesimista", en promedio, sobre la situación de los hogares va entre 0 y 1, siendo x=1 la situación de mayor pesimismo, entonces para x=0 se define f(x)= 1 y los impuestos esperados y reales coinciden y cubren el total del gasto público.

La función objetivo de la autoridad política es maximizar el número de votos a través de la asignación del gasto público:

$$\max_{Gg,Gps} \quad V(Gg,Gps,Te)$$

sujeto a $Te: Gg + f(x)\ Gps,$

donde V es una función de votos. Se asume que $V_{Gg} > 0$, $V_{Gps} > 0$ y $V_{Te} < 0$, es decir, los votantes valoran ambas modalidades del gasto público y son reacios, restando votos, al pago de impuestos. Además $V'' < 0$ en todos los argumentos de la función de voto.

El ejercicio de maximización determina que bajo la condición de mantener la carga fiscal que perciben los votantes (dTe=0) :

$$dGg/dGps= - f(x) < 1,$$

es decir, se subestima el costo tributario del gasto público social con respecto al resto del gasto público.

Alternativamente, si se mantiene constante el gasto general, Gg, las condiciones del equilibrio indican que :

$$dGps/ dTe= 1/f (x) > 1,$$

es decir, cada peso de aumento en el gasto social se subestimará en términos de su costo fiscal.
Como se verá en la sección siguiente, en el caso de la Argentina, las épocas de rápido crecimiento del ingreso conllevan un aumento del error de percepción y, siguiendo las

conclusiones del modelo, podrían llevar a un aumento del gasto social sin pérdida de votos para las autoridades ya que su costo se percibiría por debajo de ese aumento. Análogamente a lo que ocurre en el trabajo de Burman y Phaup (2011) para la ilusión fiscal, el "pesimismo" de ingresos lleva a los votantes a percibir la carga del gasto social como menor a la carga del gasto general del Estado llevando a un aumento del gasto y de los impuestos efectivos (o del déficit).

2. Percepciones sobre ingresos y evidencia del gasto público social.

2.1. Un índice sobre la percepción de los hogares sobre su posición de ingresos.

La construcción de un índice de percepción de los hogares sobre su posición en la escala de ingresos para un período dado, como se mencionara, requiere un relevamiento a través de encuestas periódicas. En este análisis se construyó un índice a partir de los datos disponibles utilizando la Encuesta FIEL sobre Igualdad de Oportunidades con datos de 2007 sobre bases que permitieran simular su evolución temporal.

En dicha encuesta se solicitó a las familias que identificaran la posición del hogar en términos de su nivel socioeconómico. Así, los hogares podían identificarse como pobres, de clase media baja, clase media, clase media alta o de clase alta. Esta información de percepción de los hogares fue comparada con su declaración objetiva de ingresos y riqueza. Si bien hay una tendencia a la subdeclaración de ingresos en las Encuestas de Hogares, de existir en este caso, no afectaría el análisis ya que su efecto sería el de aumentar aún más el sesgo pesimista o el de reducir el sesgo optimista, transformando nuestro cálculo en una estimación conservadora del verdadero pesimismo.

A partir de la información sobre percepciones y posición declarada de los hogares en la distribución del ingreso y su condición de riqueza, se construyó un indicador dicotómico para cada hogar que mide el error de percepción de los hogares. Los hogares que se auto-clasifican por debajo de su condición objetiva fueron identificados como de percepción pesimista. Para la muestra completa de IDEO 2007, un 65% de los hogares poseía esa condición según sus ingresos y riqueza objetiva.

A los fines de analizar los determinantes del error de percepción de los hogares, se procedió a su estudio por medio de un modelo de regresión Probit, tomando como variables independientes los ingresos del hogar, su nivel socio económico y su posición relativa en la distribución del ingreso. Los resultados de la estimación indicaron que la probabilidad de tener una percepción pesimista de la condición del hogar crece con el ingreso (flujo), decrece con el nivel socio económico (stock), y se relaciona positivamente con la posición del hogar en la distribución del ingreso.

A partir de los coeficientes obtenidos en el modelo Probit de corte transversal y siguiendo la evolución temporal de las variables utilizadas en esa regresión, se construyó una

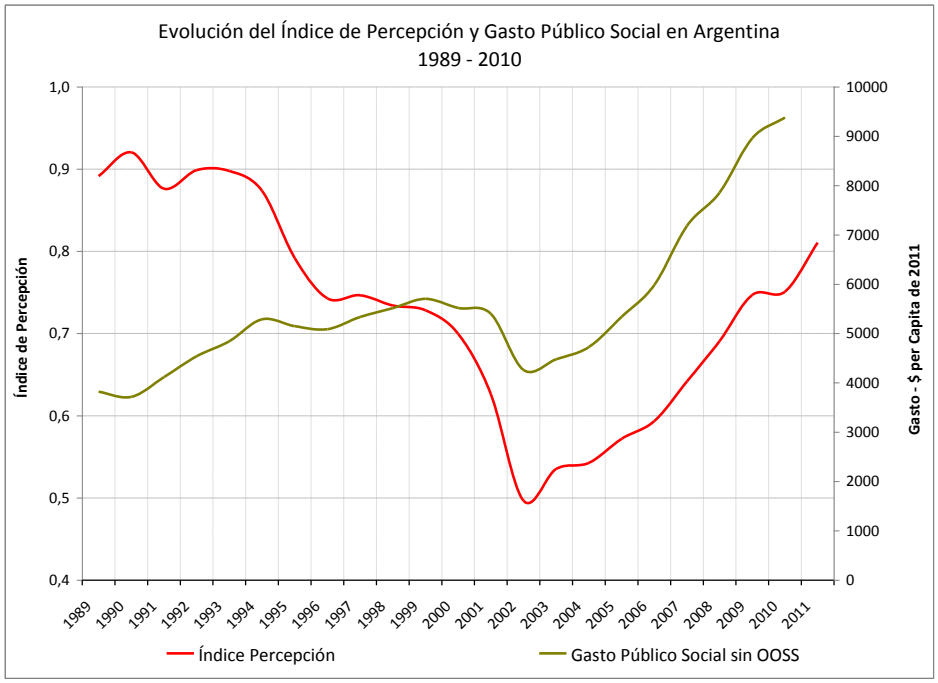
simulación de la evolución del índice de percepción en el período 1985 – 2011[73]. Las variables proxy utilizadas para estimar la evolución temporal fueron la evolución del ingreso real de las familiar (de la EPH), la tendencia de largo plazo del producto per cápita real como medida de riqueza y la evolución del coeficiente de GINI midiendo el deterioro o mejora den la distribución del ingreso.

2.2. Percepción de ingresos y gasto público social: evidencia 1989-2010

Los resultados que se presentan en esta sección son exploratorios y tratan de dar cuenta de la relación entre la evolución (simulada) del índice de percepción de la posición en la escala de ingresos de las familias y el gasto público social para ilustrar el resultado del modelo que indica que un mayor pesimismo daría como resultado una tendencia a la expansión del gasto público social debido a la menor resistencia de los votantes, que subestimarían su costo tributario.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución del índice y del gasto social.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta IDEO 2007 y MECON

Vale notar que la probabilidad del "pesimismo" social, en promedio, se reduce al 50% con la crisis del 2001-02. Con anterioridad a la crisis, el otro registro de elevado pesimismo registra entre 1989 y 1992 y se vincula, muy probablemente, con el régimen de muy alta

[73] *Se prefirió no acotar la simulación por lo que en los tres primeros años, la predicción del índice arroja una probabilidad levemente superior a 1.*

inflación que la economía arrastraba desde los ochenta. A partir de 2003-04, la percepción distorsionada aumenta a medida que la economía sale de la crisis y entra en un régimen de alto crecimiento y, a partir de 2007, con inflación.

A la vez, entre el año 1989 y el año 2011 el gasto primario total per capita creció más del 100% en términos constantes y el gasto social pasó de representar el 53% a ser alrededor del 64%, es decir creció por encima del promedio y ganó participación. En efecto, el crecimiento del gasto social ha sido casi permanente, a excepción del episodio de la crisis del 2001.

Una estimación econométrica sencilla de la relación entre el gasto público social (reconociendo su inercia temporal) y nuestro índice de percepción de los hogares sobre su posicionamiento en la escala de ingresos muestra una asociación positiva y significativa: a medida que aumenta el "pesimismo" el gasto social tiende a aumentar en un contexto de fuerte inercia del gasto público social.[74]

3. Consideraciones finales

Esta nota llama la atención sobre el tema de la formación de percepciones a lo largo de la escala social y sus consecuencias sobre el gasto público social. Se trata de un análisis exploratorio que requiere confirmación posterior tanto en la elaboración del índice de percepciones a lo largo del tiempo como en términos del modelo de votación y sus fundamentos microeconómicos. Con todo, los resultados son sugerentes y permite sumar un determinante más al mecanismo que ha permitido una tendencia a la expansión del Estado en la economía argentina.

En nuestra agenda de investigaciones el tema de esta nota está emparentado con nuestro trabajo anterior sobre igualdad de oportunidades (FIEL,2008) y planeamiento de los hogares (FIEL,2006). Hacia el futuro, en esta agenda, nos parece interesante poder profundizar en el análisis de los determinantes de la cohesión social y del ahorro de las familias como instrumentos que contrapesan la dependencia del gasto social. En ese sentido, existe un conjunto de literatura reciente que contribuye al entendimiento de los valores de clase media y, eventualmente, de su "particularismo", que es un complemento valioso para nuestros intereses. Para el caso de América Latina, López Calva et al (2011), encuentran una asociación entre ingreso y "valores" como la educación o la orientación política, que evoluciona a medida que se avanza en la escala de ingresos sin detectar efectos peculiares para la "clase media" más allá de cierta tendencia a la moderación.

Referencias bibliográficas:

Bjørnskov Christian, Axel Dreher, Justina A.V. Fischer, Jan Schnellenbach On the relation between income inequality and happiness: Do fairness perceptions matter? December 21, 2009Online at http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19494/ MPRA Paper No. 19494

[74] *En este ejercicio exploratorio, si los hogares se percibieran correctamente sobre la escala de ingresos, se generarían demandas para reducir el gasto social actual en el orden de un 20 a 30%*

Cruces Guillermo, Ricardo Pérez Truglia, Martin Tetaz (2011). Biased Perceptions of Income Distribution and Preferences for Redistribution: Evidence from a Survey Experiment. IZA, Discussion Paper No. 5699, May 2011.

Burman, Leonard E. and Marvin Phaup Tax Expenditures, the Size and Efficiency of Government, and Implications for Budget Reform. NBER Working Paper No. 17268, August 2011

Fochmann, Martin; Kiesewetter, Dirk; Blaufus, Kay; Hundsdoerfer, Jochen; Weimann, Joachim (2010) : Tax Perception: An empirical survey, Arqus-Diskussionsbeiträge zur quantitativen Steuerlehre, No. 99, http://hdl.handle.net/10419/39063.

Giarrizzo, Victoria (2007), Percepciones de Pobreza y Pobreza Subjetiva Un estudio para la Argentina. Centro de Investigación en Epistemología de la Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Lopez-Calva, Luis F., Jamele Rigolini, Florencia Torche (2011), Is There Such Thing As Middle Class Values? Class Differences, Values and Political Orientationsin Latin America, Policy Research Working Paper 5874, World Bank, 2011.

Mourao, Paulo (2007),Towards a Fiscal Illusion Index, November 2007,Online at http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9760/ ,MPRA Paper No. 9760

Oates, W. E. (1988). On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey. In G. Bren-nan, S. Grewel, & P. Groenwegen (Eds.), Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Ho-nour of Russel Mathews. Sydney: ANU Press.

Tummers, Martijn P,The Effect of Systematic Misperception of Income on the subjective Poverty Line, Tilburg University, September, 1991

Turnbull, Geoffrey K., The Overspending and Flypaper Effects of Fiscal Illusion: Theory and Empirical Evidence JOURNAL OF URBAN ECONOMICS 44, 1-26, 1998.