

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y  
DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE**  
**El papel del gasto público**







ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACIÓN

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
El papel del gasto público**

**Editores**

Fernando Soto Baquero  
Józimo Santos Rocha  
Jorge Ortega

OFICINA REGIONAL DE LA FAO  
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago, Chile  
2006

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
El papel del gasto público**

Fernando Soto Baquero,  
Józimo Santos Rocha y  
Jorge Ortega  
Editores

**Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO  
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe**

Av. Dag Hammarskjöld 3241 – Vitacura, Santiago, Chile  
Tel. (56-2) 337-2100  
www.rlc.fao.org  
1a edición 2006  
Foto portada: Marcelo Carrillo  
1000 ejs.  
I.S.B.N: 978-92-5-305651-4

---

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las denominaciones empleadas en los mapas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios o zonas marítimas, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

## PRÓLOGO

El propósito de este libro es aportar nuevos elementos al debate todavía poco explorado, sobre la relación entre la política de gasto público rural y el desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe.

Desde la perspectiva del rol del estado en el desarrollo económico, el análisis de la política fiscal es fundamental. En particular, aunque es también importante la estructura impositiva, el gasto público es uno de los principales instrumentos de las políticas públicas y un seguimiento adecuado permite aumentar la eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas, así como mejorar los instrumentos para su ejecución, aumentando su impacto. A pesar de esto, los países de la región todavía tienen un largo camino por recorrer en este sentido, principalmente en lo que respecta a recursos fiscales destinados al desarrollo de las áreas rurales, en donde las tasas de crecimiento económico han sido insuficientes y los niveles de pobreza y concentración de la riqueza siguen siendo todavía elevados.

Las estadísticas son un requisito fundamental para el análisis y la evaluación de las políticas fiscales. El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) del Fondo Monetario Internacional (FMI), desarrollado en 1986 y actualizado en el 2001, permite analizar y evaluar la política fiscal al interior de cada país y realizar comparaciones del gasto público agrícola entre países, pero de manera poco desagregada. A mediados de 1980s, la FAO y otras instituciones como el IFPRI realizaron una serie de estudios que lograron aumentar la desagregación del gasto. Sin embargo, estos al igual que los datos del FMI, sólo se limitaron a revisar el gasto público agrícola.

En general, si bien los gobiernos tienen conocimiento de su nivel de gasto agrícola (mayormente ejecutado por instituciones relacionadas con el sector agrícola), es menos lo que conocen respecto de los recursos destinados al desarrollo de las áreas rurales en su totalidad. El gasto público rural no se limita a la agricultura solamente, pues toma en cuenta también otros tipos de inversiones (en infraestructura, salud, educación, investigación y desarrollo, etc.), que aunque no se relacionan directamente con el proceso productivo, tienen mucha influencia sobre los niveles de productividad del sector. Es así que preguntas tales como ¿cuánto gastan en las áreas rurales los países de la región?; ¿cómo asignan estos recursos?; ¿qué tipos de inversión han tenido los mejores resultados?; ¿cómo se puede mejorar el impacto de estas inversiones? todavía no tienen respuestas suficientemente claras.

En este contexto se ha desarrollado el trabajo emprendido por la FAO desde el año 2001 y en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a partir del 2004, el cual ha estado orientado a profundizar el análisis del gasto público rural en la región, especialmente en su nivel y estructura, en su impacto y su gestión. Por ello ha incentivado la modernización de los sistemas de contabilización y monitoreo del gasto fiscal. En países como Argentina, Bolivia, El Salvador y Guatemala se han elaborado sistemas de seguimiento del gasto público y fortalecimiento de la gestión fiscal. Adicionalmente, la FAO ha desarrollado, en estrecha colaboración con el BID, una base de datos (GPRural) que contiene estadísticas de gasto público rural de 20 países de América Latina y el Caribe para el período 1985-2001 (en algunos casos alcanza hasta el 2005).

Con estos datos se han realizado diversos estudios empíricos, que examinan los diferentes instrumentos de política a través de los cuales los gobiernos han implementado acciones para el desarrollo del sector agrícola y de las áreas rurales. Estos estudios han sido realizados por el equipo de gasto público rural de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en conjunto con varios investigadores de instituciones nacionales e internacionales. También se incluye algunos estudios que se han hecho de manera independiente.

Este libro pretende capitalizar y sistematizar los trabajos de investigación que se han realizado en su mayoría a partir de la base de datos GPRural. El libro está estructurado en tres partes, cuyos capítulos pueden ser leídos independientemente del resto.

En la primera parte se presenta un abordaje acerca de los sistemas de monitoreo y evaluación del gasto público rural y se analizan en profundidad las estadísticas disponibles del gasto público rural en la región, con un énfasis especial en Brasil y Chile.

La segunda parte avanza en el análisis de los datos y presenta evaluaciones de impacto del nivel y la estructura del gasto público sobre los indicadores de crecimiento económico de la región. Estas investigaciones de impacto demuestran empíricamente que la distinción entre gasto en bienes públicos y en bienes privados (subsidios no sociales) es de fundamental importancia para estudiar el rol del gasto fiscal en el crecimiento económico rural. Precisamente, los resultados de estas investigaciones sugieren que para alcanzar niveles de desarrollo más altos es tanto o más importante mejorar la estructura del gasto público rural que aumentar el flujo total de recursos. Esto significa que los países deberían priorizar la inversión en bienes públicos, como por ejemplo el gasto en infraestructura vial y portuaria, conservación y recuperación de recursos naturales, investigación y desarrollo, recursos humanos, etc. Asimismo los capítulos de esta parte demuestran que la asignación del gasto a bienes públicos o privados depende de variables político-institucionales que influyen en el monto de recursos que se dirige a cada tipo de gasto.

Finalmente, los estudios de la tercera parte aunque también abordan el tema de impactos y determinantes del gasto público rural, analizan además de manera cualitativa el impacto y las particularidades de algunos tipos de políticas en el ámbito nacional, subregional y regional.

Los editores pretenden con este texto destacar varios aspectos en los cuales las políticas públicas de los países de la región influyen en el desarrollo de sus áreas rurales, con un énfasis específico en la política de gasto. A la vez procuran abrir un espacio para que los gobiernos, las organizaciones nacionales e internacionales y la sociedad civil sigan analizando las fortalezas y debilidades de los instrumentos que los países han escogido para llevar a cabo su política de desarrollo rural.

César Falconi

*Jefe Unidad de Desarrollo Rural  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
Banco Interamericano de Desarrollo*

## AGRADECIMIENTOS

La publicación de este libro se debe al trabajo de un amplio grupo de profesionales que han hecho contribuciones en diferentes grados, en el transcurso de dos proyectos consecutivos ejecutados por la FAO: el proyecto “Apoyo a la modernización del sector público para el mejoramiento de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en las áreas rurales” (TCP/RLA/2911) que dio origen a esta iniciativa, y el acuerdo de cooperación entre la FAO y el BID, “Proyecto de estudios técnicos de desarrollo rural conjuntos FAO – BID” (GCP/RLA/152/IAB o ATN/SF-9115-RG) que permitió consolidar sus resultados.

En este último, se valora el aporte de César Falconi (Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural del BID) tanto por la elaboración del Prólogo del libro como por los comentarios hechos a los capítulos, y también de Alejandra Palma (Punto Focal del BID en el proyecto) que con sus observaciones apoyó muy de cerca la elaboración de los estudios.

De la misma forma se reconoce la contribución de los colegas Luiz Carlos Beduschi (Punto Focal de la FAO en el proyecto FAO - BID), Laura Guardia (Consultora Asistente en Políticas de FAO), Alejandro Acosta (Coordinador del Componente de Agricultura Familiar e Impactos de TLC del proyecto FAO - BID) y Marcos Rodríguez (Coordinador del Componente de Políticas Compensatorias del proyecto FAO - BID).

Se agradece también a Gustavo Gordillo de Anda (Ex - Representante Regional de la FAO), quien además de coautor de uno de los capítulos fue impulsor del tema de gasto público rural en la Oficina Regional de FAO, a Paul Lewin que colaboró en la programación y seguimiento de algunos capítulos y trabajó como uno de los coordinadores del proyecto de gasto público rural entre los años 2003 y 2005, y a George Kerrigan y Mario Pensado ambos coordinadores del proyecto de Gasto Público Rural de FAORLC en los períodos 2000-2001 y 2002-2003, respectivamente.

Se prodiga un agradecimiento especial al Profesor Ramón López de la Universidad de Maryland, tanto por su aporte a través de la revisión detallada del capítulo cinco de este libro, como también por su colaboración a través de sus publicaciones utilizando los datos de GPRural.

Con igual nivel de agradecimiento se destaca el trabajo de los autores de cada capítulo, no solamente por la seriedad y calidad de sus estudios, sino también por su buena disposición para adaptar sus capítulos a la línea de investigación trazada por la Oficina Regional de FAO.



## CONTENIDOS

### PARTE I

#### COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO RURAL EN LA REGIÓN

##### CAPÍTULO 1

Desarrollo rural en los países de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas públicas ..... 13  
*Fernando Soto Baquero, Józimo Santos Rocha y Jorge Ortega*

##### CAPÍTULO 2

Medir para mejorar el gasto público rural en América Latina y el Caribe ..... 33  
*Gustavo Gordillo, Rodrigo Wagner y Jorge Ortega*

##### CAPÍTULO 3

Gasto público en la agricultura: retrospectiva y prioridades ..... 63  
*José García Gasques, Carlos Monteiro Villa Verde y Eliana Teles Bastos*

##### CAPÍTULO 4

El gasto público en las áreas rurales de Chile, 1996-2004: intento de rastreabilidad, cuantificación y clasificación ..... 99  
*Alfredo Apey Guzmán y René Delgado Arratia*

### PARTE II

#### IMPACTO Y DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO RURAL

##### CAPÍTULO 5

Crecimiento, inversión privada y eficiencia del gasto público en las áreas rurales de América Latina y el Caribe ..... 127  
*Józimo Santos Rocha y Jorge Ortega*

##### CAPÍTULO 6

Corrupción y gasto público rural en América Latina. El impacto en el desarrollo rural ..... 165  
*Gustavo Anriquez*

### PARTE III

#### ESTUDIOS DE CASO A NIVEL NACIONAL, SUBREGIONAL Y REGIONAL

##### CAPÍTULO 7

Concentración de la inversión pública en las zonas rurales de Centroamérica ..... 199

*Hans G.P. Jansen y Jeffrey Alwang*

##### CAPÍTULO 8

Gasto público, productividad e ingreso rural en los países de la Comunidad Andina:  
análisis de determinantes e impactos ..... 223

*Eduardo Zegarra y Patricia Vane*

##### CAPÍTULO 9

Gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales: la experiencia de América Latina  
en la década de los noventa ..... 249

*Mónica Kjöllnerström*

##### CAPÍTULO 10

Gasto público, descentralización y política de desarrollo rural: experiencias municipales  
en Brasil. Estudio de caso ..... 285

*Antonio César Ortega y Leider da Silva Só*

##### CAPÍTULO 11

Análisis comparado sobre las políticas latinoamericanas de apoyo focalizado a los  
grupos en situación de vulnerabilidad de las zonas rurales ..... 309

*Ricardo Raphael y Diana Jiménez*

Parte I

# Comportamiento del gasto público rural en la región





## CAPÍTULO I

# Desarrollo rural en los países de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas públicas

Fernando Soto Baquero, Józimo Santos Rocha y Jorge Ortega<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El rol del Estado y del mercado en el desarrollo de los países, ha sido históricamente un motivo de constante debate, y más recientemente se ha sumado el rol de las instituciones. Temas como las fallas del mercado y las fallas del estado han estado presentes en la discusión. Aunque el debate continua, existe cierto consenso en que se requiere una complementariedad entre ellos. En las etapas iniciales del desarrollo económico, cuando la economía de un país está desperdigada en distintas regiones aisladas, con poca comunicación e interacción entre sí, es función del Estado invertir en la construcción de infraestructura y participar activamente en la preparación de las condiciones necesarias para iniciar un proceso de crecimiento (Aspe y Gurria, 1992). Una vez que el país ha progresado y cuenta ya con un sector empresarial dinámico y un acervo suficiente de capital humano, el Estado tiene que dejarle mayor espacio al sector privado y permitir el “libre” funcionamiento del mercado. Para esto se requiere un entorno competitivo, donde el mercado sea el que proporcione al sector privado los incentivos y las señales indispensables para orientar las decisiones y los proyectos de inversión (Meller, 2005).

---

<sup>1</sup> Fernando Soto Baquero es Jefe de la Subdirección de Asistencia para las Políticas de la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe. Józimo Santos Coordinador del Componente de Gasto Público Rural del Proyecto de Cooperación FAO y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Jorge Ortega es Consultor en economía y políticas alimentarias de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Dado que hay ineficiencias en el funcionamiento del mercado y del Estado, para acelerar el desarrollo es preciso avanzar hacia una complementación entre uno y otro, abandonando las soluciones simples de las visiones fundamentalistas, esto es, dejar que el mercado lo resuelva todo, o dirigir lo económico por medio de políticas públicas. Para crecer, los países en desarrollo deben crear una estructura institucional y de mercado en que ambas dimensiones se refuercen mutuamente. Las buenas instituciones desempeñan un rol más importante en el desarrollo que las buenas políticas económicas (Banco Mundial, 2005). El desarrollo depende principalmente del cambio y la modernización institucional, más que de la acumulación de capital (Hoff y Stiglitz, 2001). Con todo, no debe pasarse por alto la advertencia de Rodrik (2005) en el sentido de que no hay que caer en el fundamentalismo de las instituciones.

La complementariedad entre el estado y el mercado tiene un efecto en la forma en que se diseñan e implementan las políticas públicas, donde el principal instrumento es el gasto público.

## 2. EL GASTO PÚBLICO RURAL COMO POLÍTICA DE DESARROLLO

Desde la perspectiva del desarrollo rural, la administración del gasto fiscal cobra particular importancia dentro de las tareas que lleva a cabo de preferencia el Estado. En general, este tiene dos funciones principales: proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no mercantil, y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos y transferencias. El gasto público constituye una de las herramientas estatales más valiosas, dado que puede ejercer un fuerte impacto en el desarrollo de las áreas rurales, sea a través de la creación de las condiciones productivas necesarias (bienes públicos), de la implantación de políticas de transferencias que contribuyan a disminuir la concentración de la riqueza, y/o a través de acciones que tiendan a aminorar los efectos negativos de las fallas de mercado. El separar el gasto público rural del urbano puede ser de vital importancia para la asignación de recursos estatales, así como para la ejecución y el seguimiento de programas de desarrollo específicamente orientados hacia las zonas rurales. Esto ha cobrado aún mayor importancia en el último tiempo, pues muchos de los problemas que sufren hoy algunos países de la región (como pobreza, cesantía, terrorismo, violencia, inseguridad) tienen su origen en el campo, por la marginación de las comunidades rurales, la falta de oportunidades y de espíritu emprendedor, el sesgo pro urbano de las políticas públicas, y otros fenómenos análogos.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005), el 36,7 por ciento de los pobladores urbanos viven bajo la línea de pobreza, proporción que se eleva a aproximadamente 58 por ciento en el campo. La situación es muy parecida en lo que concierne a la indigencia: en 2004 había en la región casi tres veces más indigentes en las áreas rurales que en las urbanas (34 por ciento frente a 12,4 por ciento de la población indigente). Aunque la situación varía de un país a otro, las medidas adoptadas en las últimas dos décadas para contrarrestarla han sido a todas luces insuficientes, dado que la proporción de pobres e indigentes ha permanecido estable desde los años ochenta.<sup>2</sup>

2 Chile es una excepción destacable a este respecto, pues desde 1990 hasta el presente ha conseguido bajar a la mitad los niveles de pobreza e indigencia. En Costa Rica también ha disminuido en forma considerable la cantidad de pobres rurales, pero las cifras de indigencia rural siguen siendo prácticamente iguales.

Acelerar la lucha contra el hambre y la pobreza en las áreas rurales no depende solo de la voluntad política, sino también de la existencia de recursos y de que estos estén disponibles en cantidad suficiente, pero eso es precisamente lo que falta en la mayoría de los países con altos niveles de pobreza, que se caracterizan por ingresos per cápita bajos y estancados. Esto supone escasa capacidad de ahorro, sobre todo en las áreas rurales, donde la pobreza no solo es más intensa, sino que suele ir acompañada de una pesada deuda que absorbe un monto considerable de recursos que, de no ser así, podrían destinarse a desarrollar los sistemas productivos. El resultado de todo ello es que los países más pobres carecen de los recursos necesarios para impulsar el crecimiento de los sectores productivos, trátase de recursos públicos, por falta de ingresos fiscales, o de recursos privados, por el reducido poder de ahorro y las precarias condiciones productivas (carencia de infraestructura en general, de capital humano y de otros factores).<sup>3</sup>

El establecimiento de un entorno propicio a la inversión, con el fin de elevar la producción e introducir los cambios estructurales necesarios, es una de las principales tareas de las autoridades, y el gasto público desempeña un rol fundamental en ello. Es preciso que todo el entorno político e institucional sea favorable, para que los agentes privados inviertan, en particular los agricultores y, dentro de ellos, los adscritos a la agricultura primaria (donde la inversión se destina, en su mayor parte, a las explotaciones agrícolas). Por inversión entendemos no solo bienes físicos, sino también la encaminada a difusión de ciencia y tecnología, mejora del capital humano y creación de capital social. En este sentido, la inversión estatal debe proveer los bienes públicos esenciales para que pueda florecer la iniciativa privada, bienes entre los que figuran la creación de conocimientos, la información, la educación y la infraestructura.

Las reformas institucionales introducidas últimamente en la mayoría de los países han reducido el trabajo del sector público en varias áreas clave, lo que ha modificado no solo el papel del Estado, sino también el de la sociedad y el mercado. Como resultado de tales reformas, ha disminuido el alcance de las intervenciones estatales de amplio rango, al tiempo que se ha expandido notoriamente la participación del sector privado en la provisión de servicios a la producción, antes de dominio exclusivo de los organismos del Estado. Este nuevo escenario ha influido en la manera en que se asignan los recursos públicos y en que son transferidos a las áreas rurales. Además, el debilitamiento del accionar de varias instituciones estatales que en el pasado desplegaban actividades en apoyo al sector rural, así como la reducción de las barreras de protección al comercio por efecto del avance de la globalización, han acarreado nuevas dificultades e incertidumbres al sector agrícola, con lo cual se ha acentuado la vulnerabilidad de la población más pobre de la región.

Por lo anterior, es crucial aumentar la eficiencia en la ejecución de la inversión pública, sobre todo en las zonas rurales. Los Estados han de dar prioridad a la asignación de recursos hacia subsectores estratégicos donde es poco probable que se haga presente la iniciativa privada, sin abandonar por ello la orientación hacia el desarrollo basado en los incentivos del mercado. Afortunadamente, hay cada vez mayor consenso en torno a los criterios que deben guiar la ejecución del gasto público para mejorar la productividad de los factores, lograr el desarrollo de las áreas rurales y reducir, en consecuencia, la pobreza. Entre tales criterios, conviene destacar los siguientes:<sup>4</sup>

---

3 En el plano nacional, los recursos para el desarrollo agrícola y rural provienen de diferentes fuentes, y es así como se dispone de recursos privados y públicos, internos y externos.

4 Estos puntos fueron presentados en el volumen 1 de la serie "Gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales", FAO, 2001.

- Identificación y caracterización de comunidades, familias e individuos vulnerables, para un mejor diseño y focalización de programas y políticas especialmente diseñados para combatir la pobreza;
- Reducción de las intervenciones estatales, para disminuir las distorsiones en los mercados de factores y productos, limitándolas al desarrollo de esquemas de fiscalización fitosanitaria y zoonosanitaria, transferencias orientadas a mejorar la calidad y la cantidad de la dotación de recursos naturales, infraestructura de apoyo a la producción, tecnologías y conocimientos técnicos para la gestión competitiva de empresas individuales;
- Externalización del suministro de bienes públicos por los servicios estatales tradicionales hacia el sector privado, como una forma de reducir los costos de transacción y mejorar la calidad y cobertura de los servicios que reemplacen a los anteriores;
- Dotación a grupos vulnerables de mayores capacidades para acceder a nuevas oportunidades de negocios a través de programas orientados a mejorar sus activos físicos y de gestión;
- Mejoramiento del marco legal y regulador, a fin de propiciar la eficiencia y la competitividad de las empresas rurales (políticas de comercio exterior, de comercialización interna, tributarias, laborales, etc.).

## 2.1 La dificultad de medir el gasto público rural

Todos concuerdan en que un gasto público rural más eficiente ejerce fuertes efectos positivos sobre el crecimiento del sector agrícola y el desarrollo de las áreas rurales. También hay consenso en que una mayor vigilancia sobre el gasto conduce a un uso más eficiente de los recursos fiscales. Sin embargo, los países suelen carecer de información suficiente acerca del monto de los recursos asignados a estas áreas. Monitorear el gasto público rural exige primero saber cuál es su monto, tarea que, en la región al menos, dista de ser fácil, por la presencia de dificultades que obstaculizan el rastreo de las políticas pertinentes. A continuación se enumeran algunas de esas dificultades:

En primer lugar, como ocurre en otras regiones, no hay en América Latina y el Caribe una definición unívoca de ruralidad (véase el Cuadro 1) y los países utilizan criterios a veces muy dispares para delimitarla, como cantidad de habitantes, tamaño del asentamiento, disponibilidad de servicios básicos y población económicamente activa (PEA). Esa misma disparidad en la definición dificulta la comparación entre los países. En consecuencia, el rastrear el flujo de los recursos destinados a un ámbito de definición incierta es tanto o más difícil que el mismo hecho de definirlo.

En segundo lugar, cabe preguntarse si el ámbito de lo rural queda bien representado por los criterios seleccionados en cada país. Aunque no se pretenda hacer análisis comparativos entre los países, el escoger un grupo de criterios para definir la ruralidad puede arrojar una representación sesgada de este ámbito y, en consecuencia, del flujo de recursos destinado a él.

En tercer lugar, la falta de preparación institucional también conspira contra la posibilidad de diferenciar el gasto público rural del urbano. El presupuesto suele estar clasificado de manera funcional (salud, educación, vivienda, infraestructura) y, por lo tanto, no hace una diferenciación territorial clara de esas funciones (por ejemplo, diferenciación rural-urbana). Como es natural,

el único flujo de recursos que puede rastrearse en su totalidad es el proveniente de instituciones esencialmente centradas en el mundo rural, como son los ministerios y secretarías de agricultura.

Cuarto, aunque muchos recursos del Estado benefician a la población rural, su asignación no puede ser diferenciada en forma clara desde un punto de vista territorial (por ejemplo, grandes carreteras y programas de alimentación escolar).

#### ■ CUADRO 1

##### AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEFINICIONES DE RURALIDAD

Variable de definición	País donde se aplica	Umbral
Según cantidad de habitantes	Argentina, Bolivia	Hasta 2 000 habitantes.
	México, Perú	Hasta 2 500 habitantes.
Según tamaño del asentamiento y definición administrativa	Perú	Hasta 100 viviendas contiguas, menos las cabeceras municipales.
Según tamaño del asentamiento y ocupación de la PEA <sup>a</sup>	Chile	Hasta 1 000 o hasta 2 000 con menos del 50% de la PEA <sup>a</sup> ocupada en actividades secundarias y terciarias.
Residencia fuera de áreas urbanas, definidas de manera administrativa o censal	Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Uruguay	
Cantidad de habitantes e inexistencia o disponibilidad de un número reducido de servicios	Cuba	Hasta 500 o entre 501 y 2 000 habitantes con menos de cuatro tipo de servicios.
	Nicaragua	Hasta 1 000 y sin servicios.
	Panamá	Hasta 1 500 y sin servicios.
	Honduras	Hasta 2 000 y sin servicios.

Fuente: elaborado por los autores, sobre la base de C. Sabalain, El concepto de “rural” en los países de la región. Informe de avance, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

<sup>a</sup> PEA: Población económicamente activa.

En definitiva, el gasto público rural en la región puede rastrearse, pero no sin importantes limitaciones. Es relativamente fácil recopilar datos acerca del gasto dirigido al sector rural cuando el gasto es ejecutado por instituciones directamente relacionadas con el sector agropecuario, pero parece haber considerables dificultades para hacerlo cuando el gasto (por ejemplo, en inversiones sociales e infraestructura) es ejecutado por organismos no directamente relacionados, como los ministerios de salud, educación, vivienda o justicia.

## 2.2 El aporte de la base de datos de Estadísticas e Indicadores de Gasto Público Rural (GPRural)

En este contexto de marcada desinformación acerca de la importancia que se ha dado a las áreas rurales a través del gasto público, y en el marco del mandato surgido de la 26ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, la Oficina Regional de la FAO ha destacado la importancia de los procesos de reforma del Estado y de modernización de las instituciones orientados a fortalecer la movilización de recursos y la gestión pública sectorial en las áreas rurales. En esta perspectiva, esta Oficina empezó en 2001 a desarrollar una serie de estudios sobre los países de la región, para contribuir a mejorar los sistemas de monitoreo y contabilización del gasto público rural y, con ello, elevar la eficiencia productiva de tales recursos.

En todos los países beneficiarios del presente proyecto se han hecho ingentes esfuerzos para mejorar la gestión pública en materia de programas y acciones en beneficio de las áreas rurales. Sin embargo, subsistía un claro vacío en materia de programas de fortalecimiento institucional con una vocación modernizadora explícita de la gestión de los presupuestos sectoriales. Uno de los desafíos más importantes para aumentar la competitividad del sector agrícola, disminuir la pobreza rural y mejorar la seguridad alimentaria, estaba relacionado con la necesidad de dotar a las instituciones rurales de instrumentos metodológicos y mecanismos institucionales de gestión que garantizaran tasas adecuadas de inversión pública y privada.

La solicitud de los gobiernos involucrados buscaba la cooperación de la FAO para fortalecer la capacidad técnica y operativa de las instituciones estatales que formulan y ejecutan el presupuesto destinado al sector rural. De acuerdo con las recomendaciones del primer estudio (2001), en los países se requería, entre otras medidas:

- Mejorar los sistemas de información sobre la ejecución del presupuesto a través de mecanismos de seguimiento y evaluación;
- Fortalecer la descentralización de los recursos públicos a través del fortalecimiento de las instituciones locales y del desarrollo de la gestión municipal;
- Evitar la superposición de los programas entre los tres niveles de gobierno (nacional, subnacional y local), para evitar que algunos sectores recibieran varios beneficios y otros ninguno;
- Dar continuidad a los programas, considerando en los presupuestos lo ejecutado en los períodos anteriores, así como el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de gobierno.

Mientras la cooperación de la FAO avanzaba en prestar la asistencia técnica requerida por los países, surgió la necesidad de tener un diagnóstico de la política de gasto hacia las áreas rurales. Con ese se empezó a consolidar una base de datos de gasto público rural, que actualmente abarca 20 países de la región. Esta base de datos contiene estadísticas de gasto público rural para el período 1985-2001 (en algunos casos hasta 2005), clasificado según su utilización funcional. Los datos se recopilaron con un grado de desglose que permitió abrir varias subcategorías a partir de tres grandes grupos:<sup>7</sup>

---

5 Para reunir los datos de gasto público rural, la FAO contrató en cada país un consultor, que rastreó en todas las instituciones del Estado el monto de los recursos asignados a las áreas rurales. Los consultores contaron en cada caso con ayuda de un funcionario del gobierno encargado de certificar la veracidad de los datos.

- Fomento productivo: todos aquellos programas que se orientan a mejorar la productividad de los factores productivos y la organización y gestión de la actividad económica del sector;
- Infraestructura: todas aquellas inversiones orientadas a mejorar la dotación de infraestructura física en las áreas rurales;
- Inversión social y humana: aquellos programas cuyo objetivo es aumentar la cobertura y la calidad de los servicios básicos, cuyos beneficiarios directos son los habitantes de las zonas rurales.

En la actualidad, los datos de gasto de GPRural están desglosados en 31 funciones, que se distribuyen en los tres grandes grupos ya mencionados (véase el Cuadro 1 del Anexo).<sup>6</sup>

Las estadísticas de GPRural han servido últimamente como insumo para diversos estudios que han tenido fuerte impacto en el ámbito mundial. De hecho, De Ferranti *et al.* (2005) sacaron importantes conclusiones a partir del análisis estadístico de esos datos. Hay otros valiosos estudios elaborados sobre la misma base, como López (2004; 2005; 2006); Ortega, (2005); Santos y Ortega (2006); Allcott, Lederman y López (2006), y Anríquez (2006). Cabe notar que la mayoría de estos trabajos forman parte del presente libro.

### 2.3 El gasto público rural en América Latina y el Caribe

Según los antecedentes contenidos en GPRural, el gasto público destinado a las áreas rurales de los países de la región representó un promedio cercano al 6 por ciento del gasto total de gobierno durante el período 1985-2001. Por su lado, el gasto rural per cápita promedio se redujo de 222 dólares EE.UU. en el período 1985-1990 a aproximadamente 140 dólares EE.UU. constantes del año 2000 en el período 1996-2001.<sup>7</sup> A su vez, el Índice de Orientación Agrícola (IOA),<sup>8</sup> que expresa de qué modo el gasto agrícola del Estado refleja la importancia de este sector en la economía nacional, fue cercano a 0,70 en el período 1996-2001. Esto refleja en general una escasa asignación del gasto público hacia el sector, habida cuenta de su aporte a la economía nacional. Además de ser inferior a uno, el valor del IOA se redujo hacia el final del período analizado, lo que sugiere que cada vez hay mayor distancia entre el gasto público destinado a la agricultura y el aporte de esta a la economía nacional. No obstante estos valores regionales, Costa Rica y México son excepciones importantes, dado que el valor del IOA correspondiente es bastante superior a uno, aunque, al igual que en el resto de la región, descendió en el transcurso del período en análisis (véase el Cuadro 2 del Anexo).

Pese a lo anterior, las cifras de gasto público de la región muestran una tendencia destacable, que se ha confirmado en los últimos años, a saber, que el gasto en infraestructura rural y en servicios

6 GPRural de acceso público. Véase la página Web de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/presentacion.asp>

7 Las cifras de gasto público promedio de la región se calcularon en forma ponderada, de manera que estos valores pueden diferir de los contenidos en algunos estudios donde las mismas cifras se calcularon utilizando un promedio simple.

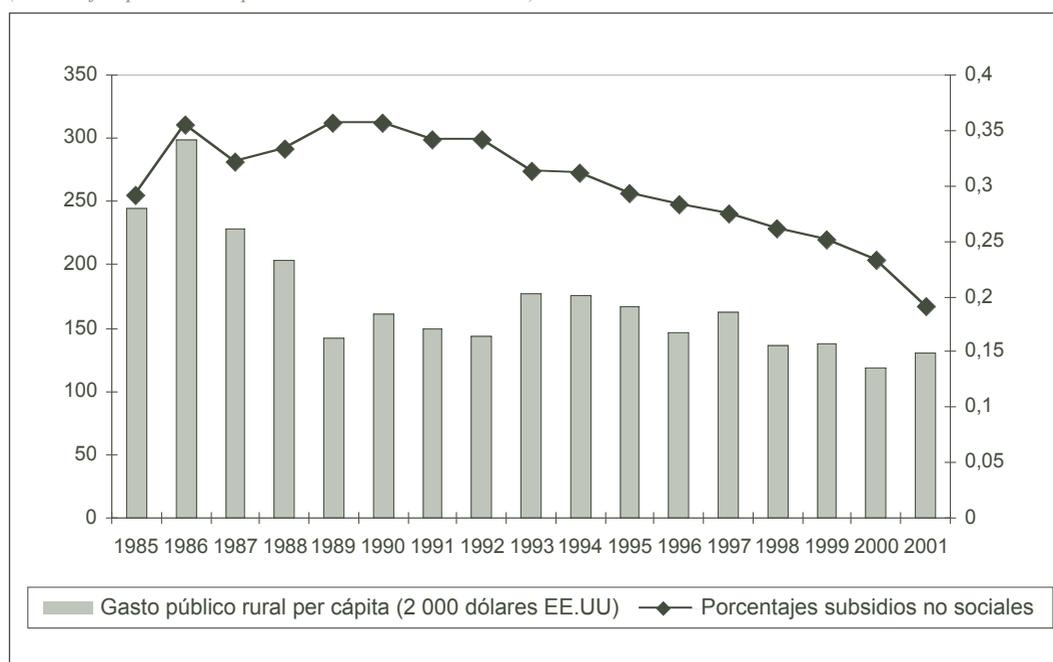
8 El IOA se calcula dividiendo la participación del gasto público hacia el sector agrícola en el gasto público total por la participación del PIB agrícola en el producto interno bruto (PIB). Un IOA igual a uno significa que el país está dando al gasto agrícola la misma importancia que tiene este sector en la economía nacional.

sociales como porcentaje del gasto rural total aumentó en promedio de forma clara, en desmedro del gasto en fomento productivo. Entre los períodos 1985-1990 y 1996-2001, el porcentaje del gasto en infraestructura rural subió de 5,9 por ciento a 13,6 por ciento, y el correspondiente al gasto en servicios sociales pasó de 11 por ciento a 17 por ciento. Estas cifras son contundentes y demuestran que los países están dando cada vez mayor importancia al gasto en bienes públicos.<sup>9</sup> Como se muestra en el Gráfico 1, aunque en el período 1985-2001 el gasto público rural per cápita en la región mostró una tendencia sostenida a la baja, la proporción del gasto en subsidios no sociales también tendió a reducirse, lo que representa una importante mejora en la composición del gasto, porque el aumento del gasto en subsidios no sociales se financia a partir de una reducción del gasto en bienes públicos. Los subsidios no sociales, que representaban más del 33 por ciento del gasto total en el período 1985-1990, pasaron a una participación cercana al 25 por ciento en el período 1996-2001 (véase el Cuadro 2 del Anexo).

### GRÁFICO 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL Y DE LOS SUBSIDIOS NO SOCIALES, 1985-2001

(Porcentajes; promedio simple; dólares EE.UU. del año 2000)



Fuente: elaboración propia con información de GPRural-FAO, 2006.

La inversión encaminada a elevar directamente la capacidad productiva de la agricultura debe complementarse con políticas de inversión en salud, educación y nutrición, que son el punto de

9 Aunque en los apartados siguientes se profundizará en la definición, el gasto en bienes públicos se define por ahora como aquel gasto que no es excluyente y no provoca competencia entre sus beneficiarios (por ejemplo, gasto en infraestructura, en capital humano, en salud, en educación).

partida para mejorar la capacidad productiva de las personas. Como se verá más adelante, varios estudios han encontrado que en aquellos países donde se invierte un mayor porcentaje del gasto público rural en bienes públicos, como investigación y desarrollo (ID), infraestructura, capacitación, salud y educación, el PIB sectorial per cápita ha aumentado más que en aquellos países donde no sucede lo mismo (López, 2004; Santos y Ortega, 2006).<sup>10</sup> En otras palabras, el hecho de que algunos países tengan un gasto público rural elevado no les asegura altos niveles de crecimiento, porque en materia de gasto la calidad es más importante que la cantidad.

En la región son ilustrativos los ejemplos de Costa Rica y Chile. En los últimos 30 años, Costa Rica asignó entre 7 por ciento y 10 por ciento del PIB a la provisión de servicios de salud y nutrición (Rivas, 1999). No es casual, entonces, que Costa Rica sea uno de los cinco países de la región con mejor índice de desarrollo humano (PNUD, 2002). Chile, por su parte, con fuertes inversiones en educación y salud primaria (en combinación con bajas tasas de inflación y desempleo, sumadas a un aumento significativo del ahorro y la inversión), es el país de la región que mayor éxito ha tenido en lo tocante a reducir la pobreza en una década (Engel, 2000). En el período 1985-1998, el ingreso per cápita de los chilenos se duplicó, los índices de pobreza cayeron 44,8 por ciento y el porcentaje de personas en condiciones de inseguridad alimentaria se redujo bruscamente.

### **3. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LOS ESTUDIOS CONTENIDOS EN ESTE LIBRO**

Como se dijo, los datos de gasto público de GPRural se han utilizado en diversos estudios empíricos, en los cuales se han encontrado antecedentes que podrían tener importantes consecuencias en el diseño de las políticas de desarrollo rural de los países de la región. En estos estudios se analizó el impacto del gasto público rural en el plano macroeconómico (efecto sobre el ingreso, sobre la distribución del ingreso, sobre la pobreza rural, sobre la inversión privada, y otros), y en el plano microeconómico (estudios de caso de algunas políticas de gasto específicas como ID, infraestructura, programas sociales, etc.). Como ejemplo de estudios econométricos que han medido el impacto del gasto público en el nivel macroeconómico pueden mencionarse: López (2004; 2006); Zegarra y Vane (2005); Santos y Ortega (2006); Allcott, Lederman y López (2006), y Anríquez (2006). Como ejemplo de estudios sobre el impacto del gasto en el nivel microeconómico se encuentran: Kjollerstrom (2005) y Ortega y Da Silva (2005).

A continuación se detallan algunos de los puntos más importantes que derivan de los estudios econométricos llevados a cabo últimamente.

#### **3.1 Lo principal es la estructura del gasto**

En los estudios econométricos mencionados se ha demostrado analítica y empíricamente que la dimensión fundamental de la estructura del gasto fiscal desde el punto de vista de su eficiencia económica es la distinción entre gasto público en bienes públicos (los cuales, definidos de manera amplia, abarcan no solo bienes públicos “puros” sino también gastos destinados a rectificar las

---

10 En ambos estudios se utilizaron también datos de gasto público rural de GPRural.

fallas de mercado más importantes), y gasto público en bienes privados (o subsidios no sociales). López (2004) fue el primero en demostrar empíricamente el efecto de esta dimensión de la estructura del gasto sobre el ingreso rural per cápita y los niveles de pobreza. En el estudio citado, López sostiene que dado que la disponibilidad de bienes públicos depende fundamentalmente del Estado, y dado que la provisión de bienes privados corresponde por lo general a transferencias socialmente perversas en favor de segmentos reducidos de la sociedad, el gasto en bienes públicos tiene una tasa de retorno social mucho más alta que la de los subsidios no sociales. Por lo tanto, a diferencia de otras clasificaciones más o menos ad hoc del gasto fiscal comúnmente utilizadas en la literatura, la división taxonómica bienes públicos-bienes privados incorpora un importante elemento sistemático con relación al efecto del gasto fiscal sobre la eficiencia económica.<sup>11</sup>

Según se ha probado en diversos estudios, aunque el nivel de gasto público rural tiene un claro efecto positivo sobre el ingreso rural per cápita (PIB agrícola per cápita), un aumento del porcentaje del gasto rural total que se destina a subsidios no sociales tiene un efecto negativo sobre el ingreso rural. En otras palabras, la composición importa, pues aun sin incrementar la cantidad de recursos fiscales destinados a las áreas rurales, un mejoramiento de su composición puede tener efectos positivos sobre el crecimiento económico. Como se puede observar en el Cuadro 2, dependiendo del método de estimación, del tamaño de la muestra de países y del modelo utilizado, la magnitud de este efecto varía entre valores cercanos a -0,1 y valores cercanos a -1,25. Es decir, un aumento de 10 por ciento en el porcentaje de subsidios no sociales puede causar una reducción del ingreso rural per cápita de hasta 12,5 por ciento.

Ahora bien, los países de la región han asignado a lo largo de la historia altos porcentajes de recursos fiscales a subsidios no sociales, lo cual, si bien no deja de ser inquietante, podría dar luces en torno a una posible solución, que permitiría a las zonas rurales alcanzar niveles más altos de crecimiento económico. La elevada participación de los subsidios no sociales en el gasto rural total ha tenido un efecto negativo de grandes dimensiones sobre el ingreso rural. Por eso mismo, un cambio en la composición del gasto a favor del gasto en bienes públicos podría aumentar de modo apreciable la eficiencia económica del gasto público hasta convertirlo en una eficaz herramienta para el crecimiento. Hay que tener en cuenta que la escasez de recursos fiscales dificulta a los Estados asignar fondos más cuantiosos a los distintos sectores, problema que se agrava en el caso del sector rural.

Nótese que el efecto negativo de los subsidios no sociales sobre el ingreso rural es indirecto. Hasta ahora los estudios no han encontrado ningún mecanismo específico por medio del cual estos subsidios pudieran inducir reducciones directas del PIB agrícola per cápita. Lo que ocurre en realidad es que una mayor asignación del gasto a subsidios no sociales reduce la cantidad de recursos (financieros, humanos, institucionales, etc.) que deberían destinarse a la provisión de bienes públicos. En definitiva, todo esto redundaría en una subinversión de algunos bienes de uso público que favorecen el aumento de la productividad de la inversión privada, como las inversiones en ID, en

---

13 López dice que en realidad esta clasificación envuelve también una sistematización de la génesis político-económica de la estructura del gasto fiscal, donde las elites ejercen presión para inclinar el gasto del gobierno hacia subsidios que las benefician en forma directa. Mientras que, por lo menos en algunos casos, la sociedad civil organizada (muchas veces con ayuda de intelectuales que aportan su evaluación técnico-económica) ha sido capaz de transformarse en una fuerza de presión que por lo menos contrarresta en parte el peso de las elites en la asignación de los recursos fiscales, en favor de bienes públicos que benefician el desarrollo económico en lugar de favorecer simplemente los intereses de las elites. Más adelante se ahonda en lo referido a los determinantes del gasto público.

## ■ CUADRO 2

EFECTO DEL GASTO RURAL Y ESTRUCTURA SOBRE EL INGRESO RURAL PER CÁPITA

Autor	Método	Muestra países	Efecto de la estructura	Efecto del nivel de gasto
López (2004)	Efectos fijos quinquenales (promedios quinquenales)	10	-0,231	0,057
	Efectos aleatorios (promedios quinquenales)	10	-0,228	0,055
	Efectos fijos (anuales)	10	-0,117	0,031
	Efectos aleatorios (anuales)	10	-0,100	0,028
Santos y Ortega (2006)	Efectos fijos (anuales)	18	-0,267	0,022
	Efectos aleatorios (anuales)	18	-0,257	0,035
	Ecuaciones simultáneas (SLS)	18	-1,251	0,262
Allcott, Lederman y López (2006)	Efectos fijos (anuales)	15	-0,125	0,038
	Efectos aleatorios (anuales)	15	-0,128	0,034
	Ecuaciones simultáneas (SLS)	15	-0,529	0,188

Fuente: elaboración propia sobre la base de la investigación.

capital humano, en infraestructura y en protección ambiental. El resultado directo de una reducción de la productividad agrícola es, *ceteris paribus*, una reducción del ingreso rural.

Los datos empíricos descubiertos en estos estudios dejan ver, por lo tanto, que aunque es necesario aumentar el flujo de recursos fiscales destinados a las áreas rurales, más importante y urgente es para los países de la región mejorar la estructura del gasto, de manera que los bienes públicos tengan mayor participación en él. De los estudios se desprende no solo dónde deben allegarse mayores fondos, sino también dónde pueden recortarse gastos, con el objeto de reasignar los fondos así liberados y mejorar la eficiencia del gasto público rural.

### 3.2 Factores políticos en la asignación del gasto

La naturaleza endógena de las variables de gasto público usadas en los modelos de impacto de los estudios mencionados (porcentaje de subsidios no sociales y nivel de gasto público rural), deja ver que en la forma en que los gobiernos asignan los recursos fiscales interviene un proceso político-institucional, que explica en gran parte las particularidades de la asignación. En la gran mayoría de los países (sobre todo en los más democráticos), el Estado goza de amplio margen para la libre asignación de sus recursos, lo que expone este ejercicio a presiones políticas de grupos que procuran verse favorecidos con esos recursos.

Considerando principalmente la dicotomía entre bienes públicos y bienes privados, se descubrió recientemente que algunos factores político-institucionales son en buena medida determinantes de la composición del gasto público así definida. En particular se observa que los factores que inciden en una mejor información e integración de la sociedad civil (mayor libertad de prensa y menor fraccionamiento etnolingüístico), que permiten una mejor rendición de cuentas del Estado sobre sus políticas, así como una mayor transparencia, redundan en una estructura más eficiente del gasto

fiscal, es decir, más proclive hacia el gasto en bienes públicos. Como se detallará en el apartado siguiente, una mayor concentración de la riqueza influye en que las elites económicas adquieran más poder político, de lo que resulta una estructura del gasto menos eficiente (más subsidios no sociales y menos bienes públicos).

Aunque estos estudios (Santos y Ortega, 2006; Allcott, Lederman y López, 2006; Anríquez, 2006) tienen por objetivo principal identificar los factores específicos que inciden en la decisión del Estado en cuanto al modo de distribuir entre bienes públicos y bienes privados los recursos destinados a las áreas rurales, también han permitido obtener información acerca del *trade-off* entre invertir en áreas rurales o en áreas urbanas. El juego se configura de la siguiente forma: el Estado decide primero cómo distribuir los recursos fiscales entre las áreas urbanas y las rurales;<sup>12</sup> después, en un segundo momento, tomando en cuenta los recursos asignados a las áreas rurales, decide la participación que van a tener el gasto en bienes públicos y el gasto en bienes privados. En ambos momentos el Estado está expuesto a sufrir presiones de grupos de interés, que intentarán aumentar el monto del gasto rural frente al gasto urbano, o del gasto en bienes públicos frente al gasto en bienes privados. El juego de la asignación del gasto público total en los sectores rural y urbano está mejor desarrollado en el trabajo de Anríquez (2006), autor que encontró que un mayor PIB no agrícola incrementa la proporción del gasto asignado a las zonas rurales, mientras que se llega al efecto contrario conforme aumenta la corrupción.

La corrupción también influye fuertemente en la estructura del gasto público rural y asimismo, lo que es más importante, incide de modo indirecto en la eficiencia económica del gasto. Altos niveles de corrupción originan una estructura del gasto sesgada en favor de los subsidios no sociales, lo que afecta a su vez negativamente la eficiencia económica del gasto. Este resultado se complementa con lo observado por Santos y Ortega (2006) en un modelo de eficiencia técnica del gasto, donde estos autores encontraron que la corrupción presenta una relación negativa con los niveles de eficiencia técnica del gasto rural. Ello tiene poderosas consecuencias para el diseño de políticas de desarrollo rural, y justifica el que algunos organismos de desarrollo hayan prestado tanta atención al estudio de los problemas de gobernabilidad de la región.<sup>13</sup>

### 3.3 Gasto público y equidad social. ¿Cómo romper el círculo vicioso?

Como se dijo recién, el modo en que se ha distribuido históricamente la riqueza también pesa en la asignación de los recursos públicos en las áreas rurales. Mientras más concentrada esté inicialmente la riqueza, mayor será el poder político de las elites y más sesgado e ineficiente el

---

12 Según De Ferranti et al. (2005), las políticas públicas de la región muestran un marcado sesgo pro urbano. Aunque las causas de este sesgo son múltiples y complejas, estos autores proponen tres principales: i) los consumidores urbanos y los productores de bienes públicos tienen una mayor participación política; ii) hay una sobrerrepresentación política de los intereses de los productores agrícolas, y iii) los consumidores de bienes públicos urbanos expresan sus necesidades con mayor fuerza que los del campo (hay mayor poder electoral en las grandes ciudades). De esto se puede inferir que la decisión de asignar más o menos recursos a las áreas rurales pasa por un proceso político-institucional, en el cual influyen las características socioeconómicas, políticas, institucionales y demográficas de los países.

13 Recientemente el Banco Mundial presentó su última actualización de los indicadores de gobernabilidad agregados, junto con un nuevo análisis de cuestiones específicas relacionadas con el uso de los indicadores. Estos miden seis dimensiones de la gobernabilidad: i) voz y rendición de cuentas, ii) estabilidad política y ausencia de violencia, iii) efectividad gubernamental, iv) calidad reguladora, v) Estado de derecho, y vi) control de la corrupción.

gasto público. Esto da origen a un particular círculo vicioso, por el cual la inequidad económica se transmite y a veces se magnifica a través de la estructura sesgada del gasto fiscal. La concentración de la riqueza redundando en un mayor poder de las elites económicas, lo que lleva a que una proporción más elevada del gasto se asigne a subsidios no sociales, ya definidos como favorables a las elites, de modo que el proceso termina en una mayor concentración de la riqueza. Este sesgo en la asignación de los recursos públicos retarda el crecimiento, hace que el patrón de este sea más extensivo, y perpetúa la desigualdad.<sup>14</sup> La concentración de la riqueza también influye positivamente sobre la cantidad de recursos totales asignados a las áreas rurales, aunque, como se vio, este mayor flujo de recursos no se traduce en un aumento del gasto en todos los sectores de la población.

Con todo, es posible romper este ciclo perverso, porque hay factores que pueden confluír para evitar su formación, factores que tienen que ver con las instituciones del Estado y, también, con las de la sociedad civil: un aumento de la vigilancia de la ciudadanía sobre las políticas públicas (mayor libertad de prensa, menor fraccionamiento etnolingüístico, etc.) y una mayor responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones como administrador de los recursos públicos, pueden contribuir en mucho a eliminar —o por lo menos a contener— la tendencia pro elite de la política de gasto público en las áreas rurales.

### 3.4 Los subsidios no sociales son pro inversión

Además de los resultados ya descritos, corroborados por diversos estudios que han aplicado diferentes metodologías, el trabajo de Santos y Ortega (2006) agrega un valioso aporte, al identificar y cuantificar diversos mecanismos específicos por medio de los cuales la estructura del gasto público afecta el crecimiento económico de la región. En particular, demuestran que el efecto negativo sobre el crecimiento de una alta participación de los subsidios no sociales en el gasto fiscal ocurre incluso a pesar del efecto positivo que ejerce este factor sobre la inversión privada en el sector rural. De acuerdo con los resultados del estudio mencionado, en la región los subsidios no sociales son en general pro inversión, es decir, aumentan el retorno de la inversión privada hasta un punto que hace atractivo a los empresarios allegar mayores volúmenes de inversión al sector. El efecto sobre la inversión privada es de desplazamiento positivo (*crowding-in*) y no de desplazamiento negativo (*crowding-out*).

Pese a esa atracción de mayores flujos de inversión, el efecto adverso de los subsidios no sociales sobre la productividad total de los factores es suficientemente negativo no solo para anular, sino también para contrarrestar aquel efecto positivo. Una alta participación de los subsidios no sociales en el gasto rural total causa una disminución neta del ingreso rural per cápita, porque el efecto negativo sobre la productividad es mucho más poderoso que el efecto positivo sobre la inversión. De ello resulta una importante lección, que las autoridades suelen pasar por alto: el hecho de que una política pública promueva la inversión privada no significa necesariamente que sea deseable desde el punto de vista del bienestar social.

---

14 López (2006) presenta un modelo donde el porcentaje de subsidios no sociales muestra una relación positiva con la superficie agrícola per cápita. Esto significa que un sesgo en la asignación del gasto hacia subsidios no sociales hace que el crecimiento del sector sea más extensivo, lo que puede tener serios efectos sobre el grado de deforestación.

Este hecho en apariencia contradictorio podría interpretarse livianamente de la siguiente manera: aparentemente, los subsidios no sociales están en alguna medida encaminados a aumentar la tasa de retorno de la inversión privada, lo que induce una mayor inversión. Pero estos subsidios se financian con una menor inversión en bienes públicos, como capital humano, salud, protección y recuperación de recursos naturales, ID, extensión agrícola e infraestructura física. Todos estos son importantes factores de producción, pero que no se miden explícitamente en la función estimada del PIB per cápita, por lo que su efecto aparece únicamente como “productividad”. El aumentar el subsidio no social en un dólar implica un dólar menos gastado en bienes públicos, dado que se está controlando por el gasto total. Así aparece el *trade-off* fundamental: el efecto del aumento de la inversión privada sobre el PIB causado por ese dólar es menor que el efecto de la disminución de la inversión en bienes públicos sobre el PIB que se requiere para financiar ese dólar.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

De los estudios presentados en este libro se desprenden dos conclusiones generales:

- El nivel del gasto importa, pero aún más importa su composición. A medida que el gasto público se orienta cada vez más hacia los bienes públicos, mayor será su impacto sobre la pobreza y el crecimiento. El gasto público hacia bienes privados (subsidios no sociales) aumenta la inversión privada, pero no necesariamente acelera el crecimiento económico ni reduce la pobreza. Sin embargo, en ocasiones el gasto en bienes privados puede ser beneficioso, sobre todo si se orienta hacia el fomento productivo y se concentra en los pequeños empresarios rurales.
- El gasto público ha mostrado un sesgo favorable a las elites económicas, lo cual no solo ha determinado en parte la alta concentración de la riqueza en América Latina y el Caribe, sino que ha tenido además un elevado costo en términos de eficiencia económica.

De estos trabajos pueden desprenderse también algunas lecciones de política:

- Es importante que los países mejoren los sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público, a fin de mejorar su gestión y aumentar su impacto. Estos sistemas han de incluir la sistematización de proyectos de campo, el seguimiento y la evaluación de los programas, y el seguimiento y la evaluación del gasto público agregado.
- El gasto público rural ha de orientarse hacia bienes públicos; debe propiciar el acceso de los sectores más pobres de la población a toda una gama de activos naturales, físicos, financieros, humanos, sociales, políticos e institucionales, y debe velar por que haya complementariedad entre esos activos. Tal como se demuestra en el capítulo VII del presente libro (Jansen y Alwang, 2006) y en un estudio del Banco Mundial (2004) sobre Centroamérica, el acceso a los activos posibilita un mejor manejo del riesgo y una participación más activa en la vida social y política; por su lado, la complementariedad de los activos permite aprovechar mejor las oportunidades y enfrentar con mayor facilidad los contratiempos.

- Un aspecto importante de la desigualdad tiene que ver con las dinámicas territoriales. Por tanto, los países deben realizar una gestión diferencial de la política pública en los territorios.
- Se necesitan reformas institucionales y una mayor participación social para disminuir el sesgo del gasto público hacia las elites. Una de estas reformas sería el aseguramiento jurídico de los derechos de propiedad y el alineamiento de incentivos para promover alianzas entre el sector público y el privado.
- Otra reforma institucional fundamental debe apuntar a mejorar el funcionamiento de los mercados de factores (sobre todo los mercados financiero, de trabajo y de tierra) y, asimismo, a facilitar el acceso a esos mercados. La identificación y la solución de las fallas de tales mercados son decisivas para mejorar las oportunidades de desarrollo de los pobres y asegurar que la salida de la pobreza mediante programas sociales sea una realidad duradera.

Finalmente, la base de datos GPRural, los análisis realizados a partir de estos datos y los estudios contenidos en este libro constituyen un aporte fundamental para la tarea que se ha puesto últimamente a la orden del día, a saber, la de reposicionar las áreas rurales y la agricultura en el desarrollo. Este libro es un complemento de los estudios realizados por el Proyecto Roles de la Agricultura de FAO, el libro de De Ferranti *et al.* (2005) y el Informe sobre Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial (en preparación), que trata sobre agricultura y desarrollo. Algunos países, como Brasil, Chile y Guatemala, ya han tomado iniciativas para actualizar y analizar en forma continua el gasto público rural. Se espera que otros países sigan el ejemplo, de manera de facilitar el trabajo de actualización continua de la base de datos y de proporcionar información que permita mejorar la gestión pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allcott, H., Lederman, D. y López, R.** 2006. Political Institutions, Inequality, and Agricultural Growth: The Public Expenditure Connection. World Bank Policy Research Working Paper 3902.
- Anríquez, G.** 2006. *Governance and rural public expenditures in Latin America. The impact in on rural development.* Working Paper, ESA – FAO.
- Aspe, P. y Gurria, A. J.** 1992. The state and economic development: a mexican perspective. Presentado en: *Annual World Bank Conference on Development Economics.*
- Banco Mundial.** 2005. Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Washington, D.C.
- Banco Mundial.** 2004. Drivers of sustainable rural growth and poverty reduction in Central America: Guatemala Case Study. Report No. 31191-GT, Volume I: Executive summary and main text, December 31, 2004. Department of Environmentally and Socially Sustainable Development Latin America and the Caribbean Region The World Bank.
- Banco Mundial.** 2007. World Development Report 2008: Agriculture and Development (forthcoming)
- CEPAL.** 2005. Base de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO). <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>
- De Ferranti, D., Perry, P., Foster, W., Lederman, D. y Valdés, A.** 2005. *Beyond the City: the Rural Contribution to Development.* World Bank, Washington, D.C.
- Engel, E.** 2000. ¿Distribuir o crecer? *América Economía*, septiembre.
- FAO.** 2001. Gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales, Vol. 4. Santiago, Chile, 1-27.
- FAO.** 2006. Gasto Público Rural (GPRural): Base de Datos de Estadísticas e Indicadores de Gasto Público Agrícola y Rural, FAO RLC. <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/presentacion.asp>
- Hoff, K. y Stiglitz, J.E.** 2001. Modern economic theory and development. En G. Meier y J.E. Stiglitz eds. *Frontiers of development economics: the future in perspective.* Oxford, Oxford University Press, pp. 389-459.
- López, R.** 2004. Effect of the Structure of Rural Public Expenditures on Agricultural Growth and Rural Poverty in Latin America. IADB papers 12/04, RUR-04-01, E, S.
- López, R.** 2006. Fiscal Policies in Unequal Societies: Implications for Agricultural Growth. University of Maryland at College Park.
- Meller, P.** 2005. Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento. En P. Meller ed. *La paradoja aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema.* Aguilar Chilena de Ediciones. Santiago.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2002. *Human Development Report.*

- Rivas, P.** 1999. *La reforma del sector salud y su incidencia sobre el sector nutrición en Costa Rica*. UNICEF.
- Rodrik, D.** 2005. Política de diversificación económica. *Revista de la CEPAL*. 85:7-23.
- Sabalain, C.** 2005. El concepto de “rural” en los países de la región. Informe de avance, realizado para la Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago.
- Santos, J. y Ortega, J.** 2006. *Crecimiento, inversión privada y eficiencia del gasto público en las áreas rurales de América Latina y el Caribe*. Documento realizado para el Proyecto de Cooperación Técnica FAO – BID.
- Stiglitz, J. E.** 2000. *La Economía del Sector Público*. Editorial Boschí. Barcelona, España.

## Anexo

### ■ CUADRO 1

#### CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL USADA EN ESTE ESTUDIO

<b>I. Subtotal fomento productivo rural</b>
1.1. Otros gastos silvoagropecuarios y pesqueros
1.2. Desarrollo de mercados:
1.3. Desarrollo del riego
1.4. Investigación y extensión científico y tecnológica agrícola
1.5. Conservación y recuperación de recursos naturales
1.6. Fomento productivo forestal
1.7. Patrimonio fitosanitario y zoonosanitario
1.8. Comunicación y servicios de información
1.9. Programas de fomento productivo focalizado
1.10. Programas de desarrollo rural integral
1.11. Fomento productivo pesquero y acuícola
<b>II. Subtotal infraestructura rural</b>
2.1. Vivienda
2.2. Obras viales y caminos
2.3. Electrificación y telefonía rural
2.4. Saneamiento rural básico
2.5. Agua potable para comunidades rurales
2.6. Regularización de propiedad agraria y compra de tierras
2.7. Regulación sobre derechos de agua para fines agrícolas
2.8. Infraestructura social para comunidades rurales
2.9. Programa de compra de tierras para dotación agraria
<b>III. Subtotal inversión social rural</b>
3.1. Otros gastos en servicios sociales rural
3.2. Salud y nutrición
3.3. Educación
3.4. Justicia
3.5. Recreación y deporte
3.6. Apoyo a grupos étnicos
3.7. Apoyo a grupos etarios específicos
3.8. Apoyo a mujeres
3.9. Apoyo familiar
3.10. Promoción de asociatividad de la población rural
3.11. Capacitación
<b>TOTAL DEL GASTO PÚBLICO RURAL (I + II + III)</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de GPRural, FAO, 2006.

## ■ CUADRO 2

## RESUMEN DE ESTADÍSTICAS E INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO RURAL (GPR) RASTREABLE

(Millones de dólares EE.UU. del año 2000) <sup>a</sup>

Pais	Periodo	Gasto público rural per cápita (\$EE.UU. año 2000)	Gasto público rural (Millones \$EE.UU. año 2000)	Gasto público en fomento productivo (% del GPR)	Gasto público en infraestructura rural (% del GPR)	Gasto público en servicios sociales (% del GPR)	Gasto público rural (% gasto total de gobierno)	PIB rural (% PIB total)	Índice de Orientación Agrícola	Gasto en subsidios no sociales (% GPR)
	1985-1990	109,82	480,91	100,00	-	-	1,96	4,82	0,41	0,67
Arg	1991-1995	119,32	492,16	99,37	-	1,58	1,49	4,63	0,32	0,50
	1996-2001	128,22	503,21	96,25	0,89	3,16	1,08	4,60	0,23	0,41
	1985-1990	8,69	25,69	100,00	-	-	1,59	16,21	0,10	0,33
Bol	1991-1995	12,38	37,26	30,40	17,50	52,10	2,43	13,95	0,05	0,30
	1996-2001	28,02	87,75	56,52	9,17	34,31	3,75	13,20	0,16	0,26
	1985-1990	148,59	5,740,42	96,67	3,26	0,08	4,20	5,31	0,76	0,78
Bra	1991-1995	183,42	6,654,56	94,93	5,04	0,08	4,39	5,47	0,76	0,88
	1996-2001	148,91	4,933,92	86,92	12,26	0,99	3,37	5,62	0,52	0,79
	1985-1990	34,37	377,50	24,17	36,62	39,21	-	18,95	-	0,33
Col	1991-1995	30,61	332,40	27,61	32,75	39,64	3,30	15,43	0,06	0,30
	1996-2001	24,74	264,27	27,83	22,26	49,91	1,77	12,65	0,04	0,26
	1985-1090	307,06	416,15	91,73	6,96	1,31	28,20	9,54	2,71	0,50
CR	1991-1995	169,91	249,65	77,95	19,20	2,86	14,72	9,37	1,22	0,32
	1996-2001	111,57	172,06	58,22	34,54	7,24	7,72	8,87	0,51	0,15
	1985-1990	22,64	102,55	80,82	5,83	13,36	4,93	16,60	0,24	0,32
Ecu	1991-1995	20,56	97,45	79,43	4,38	16,19	4,75	10,53	0,36	0,36
	1996-2001	36,73	180,10	77,35	2,51	20,14	6,80	10,07	0,52	0,33
	1985-1990	17,61	45,26	81,78	1,55	35,41	3,68	16,28	0,18	0,40
ELSA	1991-1995	7,35	19,11	30,63	12,12	57,24	1,40	11,94	0,04	0,20
	1996-2001	16,07	41,84	49,32	17,25	33,44	2,70	10,05	0,13	0,14
	1985-1990	50,31	248,05	24,45	40,33	35,22	18,69	25,72	0,18	0,13
Gua	1991-1995	43,73	238,79	16,97	48,69	34,34	17,69	24,92	0,12	0,09
	1996-2001	88,99	540,45	11,60	56,53	31,87	24,81	23,25	0,12	0,06

	1985-1990	14,30	39,41	58,12	37,28	4,60	4,32	16,34	0,15	0,05
Hon	1991-1995	23,43	72,97	27,17	56,24	16,59	6,74	14,95	0,12	0,12
	1996-2001	32,87	114,75	29,15	57,85	12,99	9,17	14,18	0,19	0,05
	1985-1990	59,27	69,28	95,22	2,97	6,83	3,25	7,89	0,39	0,22
Jam	1991-1995	34,16	40,26	80,40	-	4,82	1,50	8,07	0,15	0,44
	1996-2001	25,84	31,62	91,64	-	0,75	0,85	7,37	0,11	0,37
	1985-1990	554,94	12,754,34	85,57	2,64	11,79	14,32	4,84	2,53	0,37
Méx	1991-1995	353,02	8,366,47	74,12	12,78	13,10	12,43	4,40	2,09	0,25
	1996-2001	281,40	6,936,40	72,44	6,22	21,34	8,53	4,05	1,53	0,25
	1985-1990	0,00	0,00	-	-	-	0,00	31,06	-	0,00
Nic	1991-1995	93,01	179,19	42,08	23,14	34,79	25,50	17,70	0,61	0,21
	1996-2001	88,16	190,61	36,49	30,04	33,47	24,79	18,05	0,50	0,17
	1985-1990	96,95	104,10	98,28	1,42	0,30	5,48	7,76	0,69	0,12
Pan	1991-1995	60,44	69,81	97,08	2,23	0,69	3,26	6,95	0,46	0,21
	1996-2001	106,67	131,13	75,85	23,44	0,71	5,05	6,70	0,57	0,20
	1985-1990	21,01	43,26	65,98	24,34	9,68	6,70	25,72	0,17	0,11
Par	1991-1995	24,49	53,99	74,47	13,08	12,46	5,80	19,95	0,22	0,15
	1996-2001	30,11	69,96	85,59	7,13	7,28	5,12	20,59	0,21	0,14
	1985-1990	20,13	132,67	96,88	2,86	0,26	1,29	12,22	0,10	0,43
Per	1991-1995	57,26	392,17	68,23	16,67	15,11	5,35	8,24	0,44	0,37
	1996-2001	63,88	449,81	55,43	28,18	16,39	4,72	8,82	0,30	0,34
	1985-1990	97,82	300,39	75,39	13,14	11,47	22,01	14,30	1,16	0,49
RD	1991-1995	93,33	304,64	72,12	12,85	15,04	18,14	12,95	1,01	0,54
	1996-2001	118,56	408,41	53,95	9,89	36,16	15,94	11,60	0,74	0,36
	1985-1990	815,32	296,48	24,70	25,89	49,40	8,64	7,07	0,30	0,11
Uru	1991-1995	1,168,24	373,81	21,79	15,96	62,25	7,59	6,79	0,24	0,10
	1996-2001	1,592,71	446,28	26,85	14,71	58,44	7,21	6,50	0,30	0,14
	1985-1990	324,90	1,028,53	63,45	21,52	15,03	5,50	4,72	0,74	0,31
Ven	1991-1995	239,65	763,10	49,48	29,91	20,61	3,61	4,12	0,43	0,19
	1996-2001	140,58	448,00	47,89	24,45	27,66	1,78	4,06	0,21	0,22
	1985-1990	221,99	1,372,02	88,57	5,93	11,00	7,73	6,71	1,02	0,33
ALC	1991-1995	164,26	1,017,15	77,73	12,89	11,82	6,45	6,15	0,82	0,30
	1996-2001	143,30	883,90	70,56	13,63	17,05	5,92	5,88	0,71	0,26

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006.

<sup>a</sup> Los valores calculados en este cuadro equivalen a promedios ponderados, por lo que podría haber alguna discrepancia con algunos estudios que utilizaron promedios simples.

## CAPÍTULO II

# Medir para mejorar el gasto público rural en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

Gustavo Gordillo, Rodrigo Wagner y Jorge Ortega<sup>2</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué los gobiernos deben divulgar sus gastos en las áreas rurales? Un análisis cuidadoso del gasto público rural es de suma importancia para manejar el desarrollo económico, dado que ese gasto es una de las herramientas gubernamentales que pueden tener más impacto sobre las zonas rurales, usualmente las menos desarrolladas en términos económicos y sociales.

¿Cuánto asignan los gobiernos de América Latina y el Caribe a las áreas rurales? ¿Cómo distribuyen esa inversión? ¿Cómo puede mejorarse su impacto?

En la región, de hecho, la pobreza es mucho más marcada en las áreas rurales que en las urbanas. Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004), cerca del 31 por ciento de la población urbana regional está bajo la línea de pobreza, proporción que se eleva a 61 por ciento en las áreas rurales. La distancia es aún mayor en lo referente a las tasas de extrema pobreza: 13 por ciento en las áreas urbanas frente a 37 por ciento en las rurales. Al mismo

---

1 Una versión anterior de este capítulo (21 de octubre de 2005), en inglés, se presentó al Journal on Budgeting de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Otras versiones anteriores se beneficiaron de comentarios recibidos en la Décima Conferencia Regional del Banco Mundial, celebrada en Costa Rica en noviembre de 2004. Los autores agradecen los útiles comentarios de Elizabeth Sadoulet, Alain De Janvry, Paul Lewin y Jozimo Santos.

2 Gustavo Gordillo fue Subdirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina y el Caribe. Rodrigo Wagner fue Consultor de FAO-RLC y en la actualidad es estudiante del Programa de Políticas Públicas de la Universidad de Harvard. Jorge Ortega es Consultor en economía y políticas alimentarias de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

tiempo, hay grandes diferencias en lo concerniente a oportunidades de acceso a educación, salud y bienes públicos, diferencias que tienden a estar en la raíz de las mencionadas disparidades de ingreso. Además, las altas tasas de migración del campo a la ciudad y a otros países apoyan también la hipótesis de la falta de oportunidades en las áreas rurales.

Para avanzar en la reducción de la pobreza y disminuir las disparidades en activos productivos, incluyendo capital humano y capacidad de descubrir nuevas áreas productivas, es necesario monitorear las oportunidades que abre a los habitantes rurales el acceso al gasto público. Esta constatación, así como los hallazgos del presente estudio, apuntan a enriquecer la discusión pública mediante un enfoque formal para la medición de objetivos, con el fin de amortiguar el efecto de determinadas decisiones públicas contra la acción de ciertos grupos de presión y, asimismo, de cambiar el paradigma de algunas oficinas presupuestarias que equiparan el mundo rural con el sector agrícola.

Para determinar la magnitud del gasto público orientado hacia las áreas rurales, la FAO, en asociación con los gobiernos de la región, llevó a cabo un estudio donde se clasifican los programas presupuestarios nacionales en 31 categorías funcionales de gasto. El estudio, que abarca un conjunto de 19 países de América Latina y el Caribe, está referido al período 1985-2001.<sup>3</sup>

A comienzos de los años ochenta se realizaron varios estudios con los que se procuraba cuantificar, modelar y comparar el gasto público en las áreas rurales (FAO, 1984; Elias, 1981). En las dos décadas subsiguientes no se dirigieron esfuerzos coordinados internacionalmente a esta materia específica en los países en desarrollo. En consecuencia, con el presente trabajo se pretende insistir, una vez más, en la relevancia de monitorear el gasto público rural como una valiosa herramienta para la rendición de cuentas (*accountability*) democrática y para el control de calidad de las políticas públicas. Esta información es especialmente útil en aquellos casos en que el gasto público produce una amplia variedad de resultados, que normalmente son difíciles de observar. Así ocurre, por ejemplo, cuando los beneficiarios están dispersos geográficamente, o cuando los grupos de interés son incapaces de presentar argumentos a los ministerios de Hacienda o de Finanzas públicas usando el mismo lenguaje (por ejemplo, el análisis de costo-beneficio).

A nuestro juicio, los principales aportes de este trabajo son: i) mostrar una metodología concreta para monitorear los gastos orientados a las áreas rurales, lo que va más allá de la identificación tradicional entre áreas rurales y sector agrícola; ii) presentar las principales tendencias del gasto rural en la región; iii) analizar y aplicar parcialmente un marco general para evaluar la calidad del gasto, y iv) esbozar una serie de innovaciones institucionales para mejorar el manejo del gasto público en las áreas rurales.

El trabajo está estructurado como sigue: en la Sección 2 revisamos la literatura relacionada con el monitoreo del gasto público en las áreas rurales en los países latinoamericanos y caribeños. En la Sección 3 presentamos los principales resultados descriptivos de nuestra evaluación del gasto público rural. En la Sección 4 se expone un marco teórico para evaluar la calidad del gasto público, marco que en la Sección 5 se aplica empíricamente a algunos ítems del gasto. En la Sección 6 sugerimos algunas innovaciones institucionales en orden a asegurar la calidad del gasto público rural, y en la 7 se presentan algunas consideraciones finales.

---

3 Para más detalles, véanse el Cuadro 3 del Anexo y en el sitio oficial de la base de datos <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/presentacion.asp>.

## 2. EL GASTO RURAL NO SE LIMITA A LA AGRICULTURA. SIN EMBARGO, ¿CÓMO DEBE SER REGISTRADO?

### 2.1 Contexto

La planificación y la ejecución del presupuesto son procesos complejos, donde se dan diversas interacciones entre mandantes y mandatarios (problemas Agente-Principal), con un punto de equilibrio difícil de predecir. En este escenario, tanto las reglas como los jugadores tienen impacto en los resultados finales. Por ejemplo, según han mostrado Perotti y Kontopoulos (2002), en los países de la OCDE, el número de ministerios que enfrentan una tragedia de los comunes, el tamaño de la coalición gobernante y la ideología prevaleciente son factores determinantes de los resultados fiscales. Por otra parte, Alesina *et al.* (1999) sostienen que en los países de América Latina y el Caribe la calidad institucional es extremadamente importante para mantener el balance fiscal. En ambos casos se sugiere que la cuasi privatización del proceso presupuestario en manos de los ministros de Hacienda constituye un modo de preservar el balance fiscal agregado.

Sin embargo, las oficinas financieras raramente están dotadas de ventajas competitivas para manejar gastos referidos a áreas específicas, algo particularmente evidente en las intervenciones públicas en las zonas rurales. Esta debilidad los impulsa a discutir presupuestos específicos en negociaciones complejas con diferentes grupos de interés que operan tanto dentro como fuera del gobierno. Además, como estos grupos están desigualmente dotados de lo que podríamos llamar tecnología de presión (por ejemplo grandes consorcios exportadores versus asalariados temporeros), la elaboración del presupuesto termina siendo un proceso sesgado (Grossman y Helpman, 2001; Becker, 1983).

Precisamente debido a esta situación, se ha estimado imprescindible como medio para incrementar la democracia efectiva y mejorar la calidad presupuestaria, la introducción de controles y equilibrios, así como de un marco parejo para comparar distintas prácticas presupuestarias.

En este sentido, una de las regulaciones implícitas quizá más importantes para los procesos presupuestarios fue la estandarización de la manera como los países presentan sus cifras a través del Sistema Financiero de Gobierno, modalidad liderada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde 1986 y actualizada en 2001 para hacerla coincidir con el Sistema de Cuentas Nacionales (FMI, 2001).

Gracias a esta regulación, se dispuso de una medida objetiva para mejorar la calidad de la discusión, así como de una herramienta que permite comparar los resultados de los distintos países. El objetivo del presente estudio es presentar un mecanismo similar para monitorear los gastos, pero enfocado esta vez en las áreas rurales, que van más allá, como se dijo, del sector agrícola.

Hasta hace unas décadas, los mercados rurales estaban unívocamente vinculados a la agricultura, y la relación entre las áreas urbanas y las rurales se establecía principalmente a través de los productos agrícolas. Sin embargo, en los últimos 25 años del siglo XX tuvo lugar una transformación estructural en las áreas rurales de los países de la región, una de cuyas manifestaciones fue un considerable aumento del ingreso no agrícola con respecto al agrícola (Dirven, 2004). Esto permite ver que los enfoques anteriores, que hacían depender las oportunidades de las áreas rurales solo de las actividades agrícolas, han perdido validez.

Hoy ya existen bases de datos de gasto público en el sector agrícola que permiten comparaciones entre países. De hecho, la matriz estándar del FMI requerida para todos los países incluye una base de datos de este tipo. Sin embargo, está desagregada solo en tres categorías: agricultura, silvicultura, y pesca y caza.

Una primera mejora a este respecto fue desarrollada en un estudio del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) referido a nueve países desde 1950 a 1978 (Elias, 1981 y 1985). En él, se añadieron a la contabilidad agrícola estándar (promoción agrícola, investigación y extensión agrícola, riego y otros), las estimaciones indirectas de gasto en salud y educación rurales. Estas estimaciones se obtuvieron ponderando el gasto total en educación y salud por la proporción escolar y la proporción de pensionados establecidos en las áreas rurales. Aunque útil para algunas comparaciones, la estimación de gastos con este enfoque no permite – por definición – determinar una brecha de ingreso per cápita entre las áreas urbanas y las rurales.

En 1984, la FAO publicó el primer panel consistente de gasto público en agricultura para 57 países en desarrollo de todo el mundo, correspondiente al período 1978-1982. El estudio, que se basaba en una encuesta, se hizo a partir de la definición de agricultura de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU). Sin embargo, se recomendó recurrir a la Clasificación de las funciones del Gobierno (CFG) para extraer los datos de gasto público en agricultura de los documentos nacionales de presupuesto (véase el Cuadro 1) (UN Statistical Papers, 1980). La fortaleza de este análisis reside en que separa los gastos por nivel de gobierno, lo que reparte la asignación (gobierno central, gobierno estatal/provincial o gobierno local), y ofrece también una división por gastos de capital y gastos corrientes. Asimismo, esta clasificación permite la construcción de variables *proxies* para cuantificar los stock de capital (inversión acumulada).

#### ■ CUADRO 1

DEFINICIÓN DE AGRICULTURA SEGÚN LA CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL INTERNACIONAL UNIFORME DE TODAS LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS (CIIU)

I	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	
11	Agricultura y caza	
	111	Agricultura y producción de ganado
	112	Servicios agrícolas
	113	Caza y captura
12	Silvicultura y producción de trozas	
	121	Silvicultura
	122	Producción de trozas
13	130	Pesca

Fuente: UN Statistical Papers, ST/ESA/STAT/SER, M/70, Nueva York, 1980.

Un paso adelante se dio en otro estudio del IFPRI (Fan, Hazell y Thorat, 2000), que incluyó las variables antes mencionadas, pero también cuantificó las inversiones en infraestructura en las áreas rurales. Una importante contribución fue analizar el impacto del gasto en la producción, tanto de activos intermedios como de indicadores finales de bienestar, como el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y la reducción de la pobreza, todo dentro de un sistema estructural integrado. Sin

embargo, esta base de datos cubre exclusivamente 13 estados de un país (India), beneficiándose del hecho de que solo había una autoridad y un único mecanismo para la recolección de datos.

Justamente, el presente proyecto de FAO busco extender esta última idea a un entorno de muchos países, buscando empalmar distintos tipos de contabilidad.

## 2.2 ¿Cómo se construyó la base de datos?

Siguiendo la metodología usada por la FAO en 1984, se estableció un sistema de consultores nacionales, que fueron seleccionados por la Organización sobre la base de candidaturas presentadas por instituciones nacionales, entre estas los ministerios de Agricultura.

Para verificar la consistencia de los datos reportados, se comparó la suma de todos los datos en la categoría «promoción productiva agrícola» con el componente del gasto rural usualmente consignado como «agricultura» en las cuentas nacionales. No se encontraron diferencias importantes, lo que indica que, al menos en términos agregados (véase el Cuadro 1 del Anexo), nuestra clasificación de esos gastos en más de 11 categorías es consistente con los datos nacionales agregados del FMI<sup>4</sup>.

En general, somos cautos en la interpretación de los datos y los llamamos gasto público rastreable a áreas rurales (GPRR). Este no es necesariamente el verdadero gasto público, pero es el más detallado y actualizado esfuerzo que se ha realizado en esta línea.

## 2.3 Uso y mejoramiento de la base de datos

Cada país define lo “rural” de manera diferente (Banco Mundial, 2004). Además, existen importantes diferencias en como los países ejecutan sus presupuestos y la discreción de sus niveles descentralizados de gobierno. Por esto, las comparaciones directas del GPRR son solo aproximaciones imperfectas del nivel real de gasto público en las áreas rurales de los diversos países. Sin embargo, aún reconociendo que este primer intento por monitorear el gasto público rural tiene una consistencia limitada cuando se aplica en niveles absolutos<sup>5</sup>, éste puede ser útil cuando el análisis econométrico permite discriminar características idiosincráticas de los países. En este sentido, algunos puntos de esta base de datos deben ser antes de intentar otras inferencias demasiado exigentes en términos de supuestos.<sup>6</sup> Los aspectos que conviene mejorar son los siguientes:

---

4 Desafortunadamente, no se pueden realizar verificaciones cruzadas confiables para los ítems referidos a inversiones sociales e infraestructura, dadas las restricciones de nuestras variables sustitutivas. Tomando en cuenta que la selección de la contraparte se vio levemente sesgada por consideraciones «agriculturalistas» (por ejemplo, cuando el consultor fue seleccionado porque la FAO había consultado a un Ministro de Agricultura por un posible candidato), y considerando que los sistemas nacionales de presupuesto no suelen ir más allá de la identificación simplista entre lo rural y lo agrícola, los ítems clasificados como gastos sociales y como gastos en infraestructura son probablemente menos robustos.

5 Nos referimos a regresiones en niveles directos y no en primeras diferencias o quitando el promedio del país (efectos fijos).

6 Los análisis adicionales, como una cuantificación directa del impacto global en la pobreza o en el ingreso rural, normalmente requieren supuestos más fuertes acerca de la calidad de la variable sustitutiva (GPRR), supuestos que son difíciles de sostener. Los intentos anteriores de medir este impacto global, como el realizado por los autores (presentado en ABCD\_LAC en noviembre de 2004) y el hecho por López (2004), deben ser revisados cuidadosamente considerando la deficiencia mencionada.

- (i) Registrar apropiadamente los datos en países federalizados, así como también las transferencias descentralizadas.
- (ii) Incluir una verificación cruzada de la calidad de los datos dentro de cada país, especialmente con contrapartes en las oficinas nacionales de presupuesto y en las oficinas parlamentarias de presupuesto, allí donde estén disponibles.
- (iii) Ajustar unívocamente la clasificación con entidades de programas específicos.
- (iv) Revisar la compatibilidad general cuando se compara con la clasificación estándar de «agricultura» del FMI.
- (v) Proveer un mejor marco para la clasificación de los datos en orden a reducir la discreción de los consultores de cada país.
- (vi) Medir transferencias parafiscales, como las tarifas específicas de importación de los productos agrícolas.

### 3. ¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS ÁREAS RURALES?

En esta sección se expone una versión preliminar de esta nueva base de datos del GPRR, referida a los países latinoamericanos y caribeños durante el período 1985-2001. Los resultados surgen de la compilación de varios estudios llevados a cabo por la Oficina Regional de la FAO desde 2001.<sup>7</sup>

La base de datos contiene 31 categorías, que se clasificaron en tres grupos: fomento productivo agrícola; infraestructura rural, y gasto social rural.<sup>8</sup> Como esta clasificación puede parecer arbitraria, en el Cuadro 1 del Anexo se presenta otra clasificación admisible, basada en el enfoque (productivo o social) y el tipo de bienes producidos (privados o públicos).

En total, se dispuso de datos sobre 18 países. Los registros de Cuba no se utilizaron en el presente análisis, dada la diferente naturaleza de su marco económico.

En promedio, el GPRR per cápita<sup>9</sup> decreció de 205 dólares EE.UU. a 140 dólares EE.UU.<sup>10</sup> en el lapso comprendido entre el período 1985-1990 y el período 1996-2001 (para mayores detalles, véanse el Gráfico 1 y el Cuadro 1 del Anexo). Estos gastos representaron, respectivamente, el 7,05 por ciento y el 6,15 por ciento del gasto total del gobierno. Sin embargo, hay importantes diferencias entre los países, incluso dentro de cada una de las subregiones. Por ejemplo, dentro de la subregión andina, el gasto experimentó en Venezuela una reducción notable (de 225 dólares EE.UU. a 94 dólares EE.UU. en el mismo período), al tiempo que había incrementos muy significativos en Ecuador y Perú. Siempre en la zona andina, en Bolivia aumentó levemente el GPRR, mientras que el de Colombia prácticamente no cambió. En la subregión del Caribe, hubo una disminución en dos de los países estudiados.

---

7 Una primera versión de esta base de datos comenzó a elaborarse a partir de 2001, uniendo recursos de dos proyectos regionales de la FAO. Para analizar y mejorar las clasificaciones y la tecnología de recolección, a fin de dar mayor precisión a los datos, se desarrollará investigación adicional.

8 Para más detalles, véase el Cuadro 1 del Anexo.

9 Si no median otras explicaciones, per cápita se refiere en este trabajo solo a los habitantes rurales.

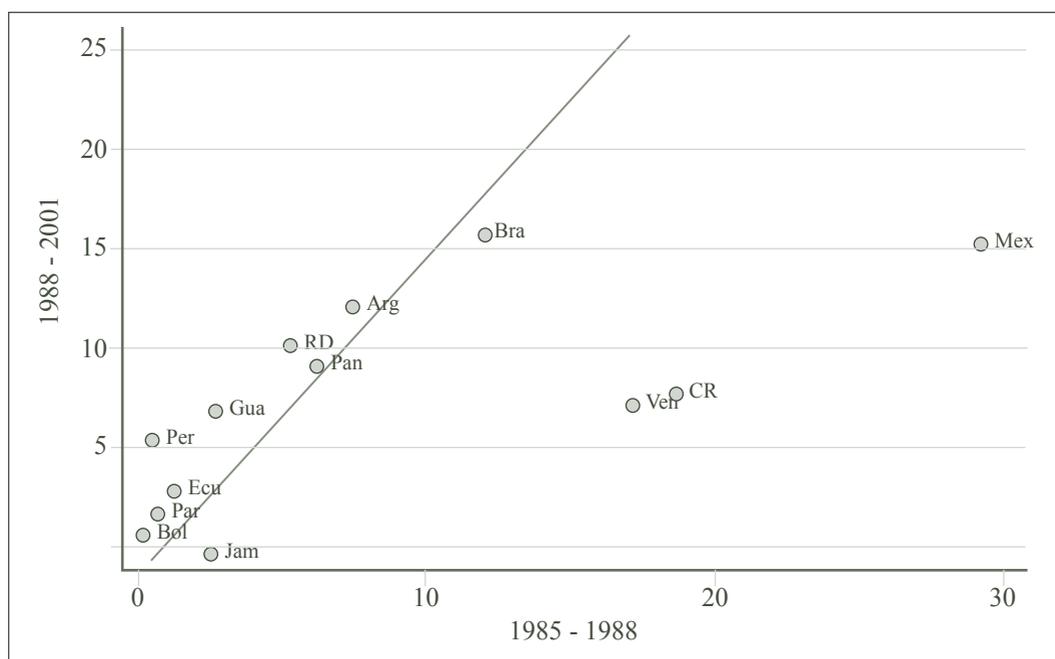
10 Dólares EE.UU. reales de 1995, usando el deflactor implícito del PIB de cada país.

En el Cono Sur, en Uruguay parece haberse dado un incremento asombroso de 872 dólares EE.UU. a 1 698 dólares EE.UU., pero esto se debe a que no fue posible separar las pensiones rurales del resto de los gastos rurales.

En Argentina y Paraguay se advierte un leve incremento, mientras que en Brasil el gasto aumentó de 1991 a 1995, para caer en los años subsiguientes. Finalmente, en Mesoamérica se presentó una imagen contrastante, con reducciones del GPRR en Costa Rica y México e incrementos en los otros países.

**GRÁFICO 1**

COMPARACIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL POR HABITANTE RURAL ENTRE LOS PERÍODOS 1985-1988 Y 1998-2001<sup>a</sup>



Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

<sup>a</sup> Dólares EE.UU. constantes de 1995. La línea recta representa una relación 1 a 1, es decir, sin cambios.

Nota: Jam: Jamaica. Bol: Bolivia. Par: Paraguay. Ecu: Ecuador. Per: Perú. Gua: Guatemala. Pan: Panamá. RD: República Dominicana. Ven: Venezuela. C: Costa Rica. Arg: Argentina. Bra: Brasil. Mex.: México.

En el Gráfico 2 se presenta el Índice de Orientación Agrícola (IOA), que cuantifica la importancia relativa del sector agrícola en el gasto total del gobierno.<sup>11</sup> Un IOA igual a uno significa que el gasto del gobierno en el sector es igual a la participación del producto agrícola en el PIB total. No obstante, debe tenerse en mente que en el PIB agrícola puede estar subestimado el aporte de este

11  $IOA = (\text{Gasto en incentivos rurales directos} / \text{gasto total del gobierno}) / (\text{PIB agrícola} / \text{PIB total})$ .

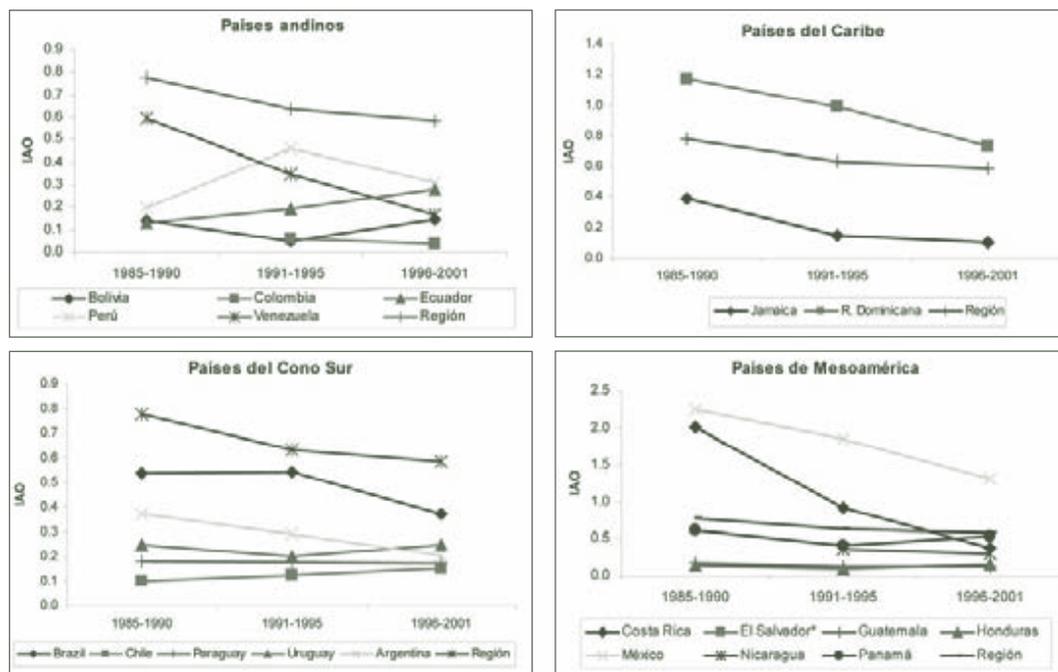
El IOA fue usado por la FAO en la presentación hecha para la Cumbre Mundial de Alimentación - Cinco Años Después: Comité de seguridad alimentaria mundial. 2001. Movilizando recursos para combatir el hambre. Vigésimo séptima sesión, Roma, del 28 mayo al 1º de junio de 2001.

sector a la economía y el bienestar, dados algunos multiplicadores y externalidades positivas (Banco Mundial, 2004). Con excepción de México, Nicaragua y Costa Rica (los dos últimos solo en el período 1985-1990), este indicador se encuentra consistentemente por debajo de uno, y el promedio es relativamente estable, resultado congruente con las reducciones del GPRR y de la participación de la agricultura en el PIB. En todos los países, excepto Bolivia, Ecuador y Uruguay, este indicador fue decreciente. Otra evidencia importante es la convergencia relativa de Centroamérica en torno a 0,5 o menos, con excepción de México, donde, aunque levemente reducido, continúa siendo mayor que uno.

En México, los incentivos directos desde 1996 a 2001 representaron el 72 por ciento, lo que en términos per cápita es levemente mayor que en otros países centroamericanos. Por otro lado, el 22 por ciento corresponde a gasto social.

## GRÁFICO 2

### ÍNDICE DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA (IOA)



Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

Aunque hay coincidencia entre la caída del gasto rural per cápita y la reducción del IOA, estos indicadores no muestran otras diferencias existentes, como la participación decreciente de la agricultura en el ingreso rural (De Janvry y Sadoulet, 2001), la migración rural y ciertos cambios en la composición del gasto rural; específicamente el incremento del porcentaje destinado a gasto social (véanse el cuadro 2 y el Gráfico 3).

Dados los cambios mencionados en las economías rurales de América Latina, el PIB agrícola no es suficientemente confiable en cuanto a indicador de la actividad económica en las áreas rurales

■ CUADRO 2

GASTO PÚBLICO RURAL RASTREABLE (GPRR) Y SU COMPOSICIÓN

Subregión	País	Años	GPRR per cápita (\$EE.UU. de 1995)	GPRR total (MM \$ EE.UU. de 1995)	Promoc. prod. agríc. (% del GPRR)	Infraestructura rural (% del GPRR)	Gasto social rural (% GPRR)	GPRR como % del gasto total del gob.	Valor agregado agrícola (% PIB)	Índice de Orientación Agrícola (IOA)
Andina	Bol	1991-95	12	35	30	18	52	2,43	15,25	0,05
		1996-01	26	83	57	9	34	3,75	14,43	0,15
	Col	1991-95	37	403	28	33	40	3,43	17,32	0,05
		1996-01	29	306	28	22	50	1,77	13,52	0,04
	Ecu	1991-95	27	130	79	4	16	4,75	19,73	0,19
1996-01		49	239	77	1	22	6,79	18,88	0,28	
Per	1991-95	65	447	68	16	16	5,35	7,92	0,46	
	1996-01	73	513	55	28	16	4,72	8,48	0,31	
Ven	1991-95	166	522	49	22	29	3,61	5,15	0,35	
	1996-01	94	298	48	16	36	1,79	5,26	0,16	
Caribe	Jam	1991-95	25	30	81	-	5	1,49	8,42	0,14
		1996-01	19	23	92	-	1	0,85	8,05	0,10
RD	1991-95	84	274	72	13	15	18,05	13,15	0,99	
	1996-01	105	362	54	10	36	15,87	11,69	0,73	
Mesoamérica	CR	1991-95	159	234	78	5	17	14,72	12,58	0,91
		1996-01	104	161	58	9	33	7,72	11,91	0,38
	Gua	1991-95	40	220	17	49	34	17,69	24,87	0,12
		1996-01	82	499	12	55	33	24,81	23,24	0,12
	Hon	1991-95	18	56	27	56	17	6,74	18,40	0,10
		1996-01	25	88	29	58	13	9,17	17,47	0,15
Mex	1991-95	227	5 379	74	13	13	12,43	4,99	1,84	
	1996-01	181	4 454	72	6	21	8,53	4,68	1,32	
Nic	1991-95	67	129	43	23	35	26,53	30,78	0,37	
	1996-01	77	167	37	29	35	25,23	30,51	0,30	
Pan	1991-95	52	60	97	2	1	3,26	7,74	0,41	
	1996-01	90	111	76	23	1	5,02	7,20	0,53	
Cono Sur	Arg	1991-95	125	508	99	-	2	1,49	5,07	0,29
		1996-01	135	519	96	1	3	1,08	5,04	0,21
	Bra	1991-95	240	8 704	95	5	-	4,39	7,70	0,54
		1996-01	194	6 437	87	12	1	3,36	7,87	0,37
	Chi	1991-95	218	483	27	26	47	4,18	9,31	0,12
1996-01		301	651	29	33	38	3,82	7,35	0,15	
Par	1991-95	30	65	74	13	12	5,80	24,75	0,17	
	1996-01	36	85	86	7	7	5,12	25,49	0,17	
Uru	1991-95	1 245	398	22	13	65	7,59	8,20	0,20	
	1996-01	1 698	476	27	12	61	7,21	7,88	0,25	
ALC (países estudiados)	1985-90	205	1 268	90	5	10	7,05	0,08	0,77	
	1991-95	162	1 004	80	11	11	6,17	0,08	0,63	
	1996-01	139	860	72	14	16	6,15	0,08	0,59	

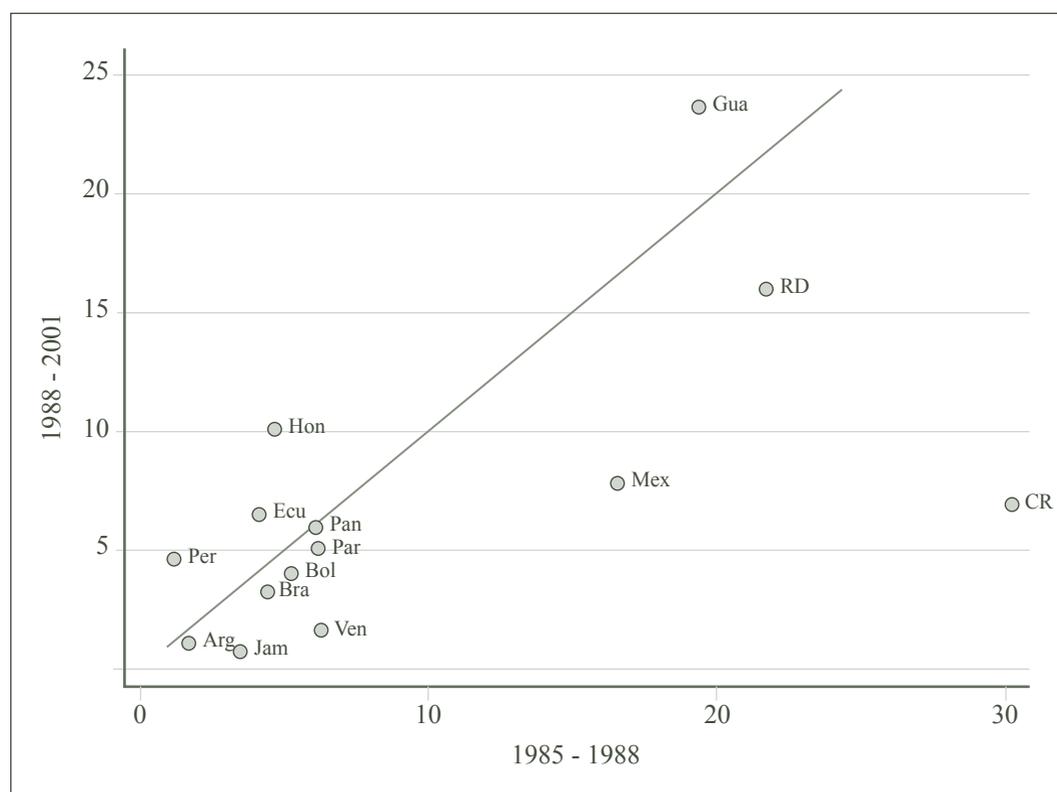
Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

Nota: En el Cuadro 3 del Anexo se indica el grado de aceptación formal del gobierno de cada país de los datos aquí consignados. ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

(véase, por ejemplo, OCDE, 2005). Por esta razón, debería idealmente utilizarse lo que hemos denominado Índice de Orientación Rural (IOR), que equivale al porcentaje del gasto público destinado a las áreas rurales/porcentaje rural del PIB. Sin embargo, el denominador, a saber, el PIB rural, no está disponible todavía para estimar de manera apropiada este índice.

### GRÁFICO 3

PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL DE GOBIERNO DIRECTAMENTE ASIGNABLE A LAS ÁREAS RURALES. COMPARACIÓN AL COMIENZO Y AL FINAL DEL PERÍODO 1985-2001



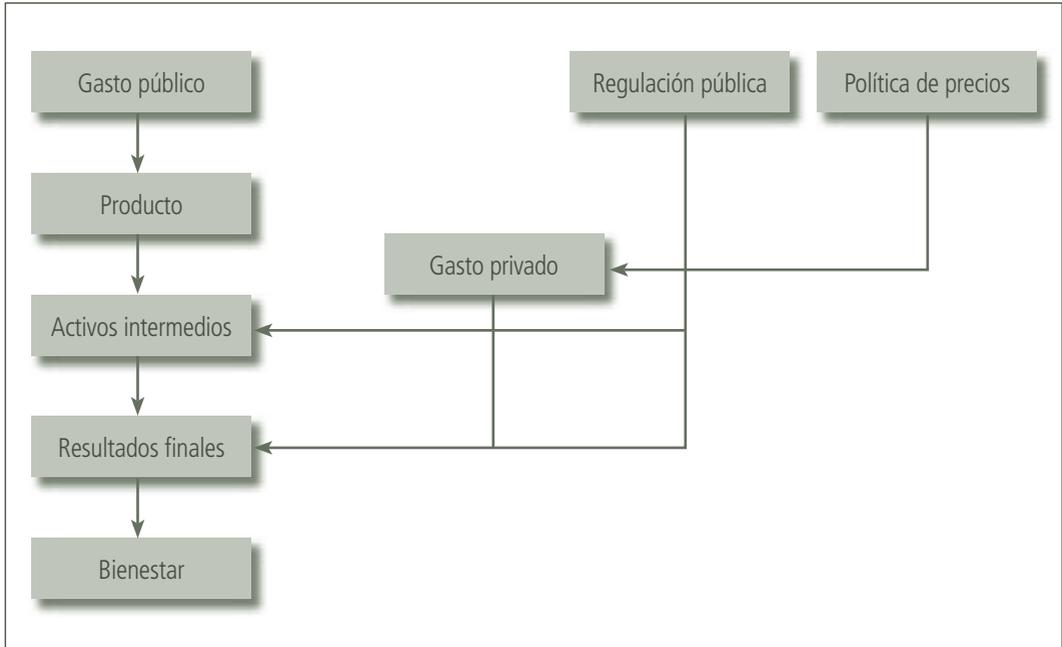
Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

## 4. MÁS ALLÁ DE LAS ASIGNACIONES DE DINERO: CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

En el Diagrama 1 se presenta una visión esquemática del proceso que transforma las decisiones públicas (arriba) en resultados de bienestar (abajo). Como puede verse, una de las mayores dificultades es determinar el grado en que un resultado dado es atribuido a una determinada decisión pública.

**DIAGRAMA 1**

MARCO GENERAL DE RELACIONES CAUSALES HIPOTÉTICAS ENTRE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS Y LOS RESULTADOS DE BIENESTAR



Fuente: elaboración propia, 2005

Como punto de partida, podemos considerar un modelo en el cual los indicadores de bienestar (PIB, pobreza y otros), agrupados en un vector  $W$ , dependen a través de una forma funcional dada de un vector de activos disponibles en las áreas rurales  $X$  (caminos, agua potable segura, tasa de alfabetización) y de otros determinantes  $Z$ .

$$W = f(X, Z) \quad \text{(Ecuación 1)}$$

Los **activos X** deben ser construidos y mantenidos, es decir, se necesitan inversiones para cada activo. Sin pérdida de generalidad, esas inversiones comprenden un monto de inversiones públicas ( $G$ ) y un monto de inversiones privadas ( $P$ ). En consecuencia,

$$X = F(G, P) \quad \text{(Ecuación 2)}$$

Si consideramos el supuesto (fuerte) de que los efectos son separables funcionalmente en  $G$  y  $P$ <sup>12</sup>, podemos describir el impacto del monto de gastos públicos  $G_{it}$  en el mencionado activo  $X$  como

12 En teoría no es necesario asumir que son aditivamente separables, pero al no contar con una buena proxy para el stock de inversión privada, es necesario hacer ese supuesto, el cual es relativamente restrictivo. Se debe chequear en cada caso lo razonable que resulte el supuesto.

$$\frac{\partial \mathbf{X}}{\partial \mathbf{G}} = \begin{bmatrix} \frac{\partial X_1}{\partial G_1} & L & \frac{\partial X_n}{\partial G_1} \\ M & M & M \\ \frac{\partial X_1}{\partial G_n} & L & \frac{\partial X_n}{\partial G_n} \end{bmatrix} \quad (\text{Ecuación 3})$$

En este trabajo se explorarán los impactos directos del gasto público en la producción de los activos  $X$ . Esto significa que solo se examina la relación entre un activo dado  $x_k$  (por ejemplo, caminos rurales) y el monto respectivo de activos provistos públicamente que pudieron ser claramente asignados a él,  $G_k$  (por ejemplo, gasto público en caminos rurales). Con este enfoque estamos desechando cualquier efecto cruzado de  $G_j$  sobre  $x_k$  (por ejemplo, el efecto del gasto en investigación y desarrollo sobre los caminos rurales).

Matemáticamente, esto significa que solo vamos a explorar la diagonal vectorizada de  $d\mathbf{X}/d\mathbf{G}$

$$\text{vec} \left( \text{diag} \left( \frac{\partial \mathbf{X}}{\partial \mathbf{G}} \right) \right) = \begin{bmatrix} \frac{\partial X_1}{\partial G_1} \\ M \\ \frac{\partial X_n}{\partial G_n} \end{bmatrix} \quad (\text{Ecuación 4})$$

Aunque en verdad pueden sobrevenir efectos imprevistos (por ejemplo, un efecto de la inversión en caminos que mejore la eficiencia del gasto rural en educación), por simplicidad solo se explorarán los efectos que llamaremos principales. Un similar análisis se podría extender al caso de complementariedades y shocks aleatorios.

Quizá uno de los principales aportes de la nueva base de datos del GPRT en América Latina y el Caribe es el grado de detalle alcanzado en los ítems presupuestarios, lo que no solo permite evaluar el impacto del gasto desde un punto de vista estructural, sino también determinar qué ítem tiene un desempeño bajo.

Finalmente, si se supone que los efectos son funcionalmente separables, podemos explorar el impacto global de un determinado gasto público sobre el bienestar social, definido este último ya sea como el PIB, el ingreso rural o las personas situadas sobre la línea de la pobreza. Para ello se utiliza la regla de la cadena:

$$\frac{\partial W}{\partial g_k} = \frac{\partial X_k}{\partial g_k} \frac{\partial W}{\partial X_k} \quad (\text{Ecuación 5})$$

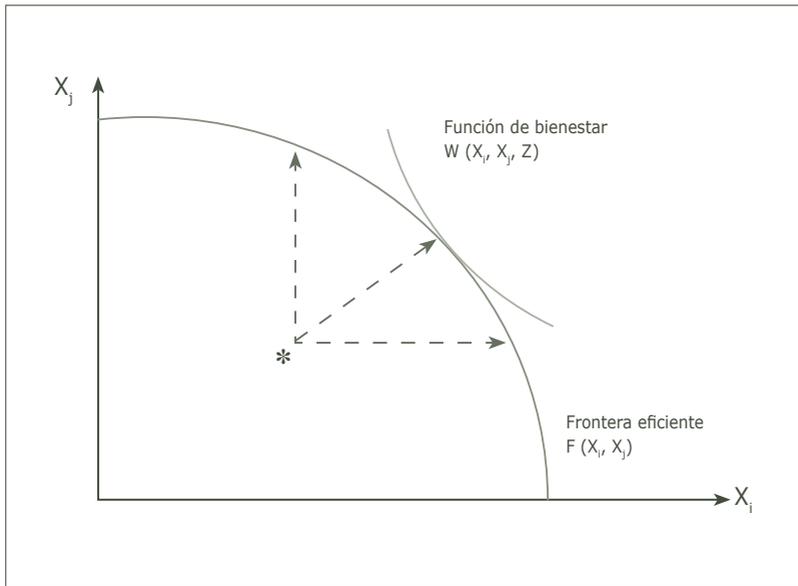
Para examinar la eficiencia, podemos descomponer parcialmente el lado derecho de la ecuación 5 en dos mecanismos (FMI, 1995):

- El primero es la eficiencia en lo concerniente a producir un determinado activo de calidad estandarizada  $X$  a un costo mínimo mediante inversión pública (eficiencia técnica).
- El segundo es la eficiencia en lo concerniente a elegir la mezcla adecuada de activos que maximicen el bienestar global (eficiencia en la asignación).

Lo anterior queda ilustrado en el Gráfico 4.

**GRÁFICO 4**

MAXIMIZACIÓN DEL BIENESTAR A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO:  
 EFICIENCIA TÉCNICA Y EFICIENCIA ASIGNATIVA



Fuente: elaboración propia, 2005

Aunque es prácticamente imposible determinar exactamente el nivel óptimo del gasto público, entendemos que para mejorar el desempeño de la inversión pública en las áreas rurales se requiere todo un sistema. Este debe permitir monitorear y manejar continuamente el presupuesto, basándose en resultados estipulados *ex ante* y, más específicamente, en resultados y no en insumos. En términos concretos, no es fácil determinar  $\frac{\partial W}{\partial X}$ , debido a los problemas que se presentan cuando se construye un contrafactual, como también por la incertidumbre acerca de «la» función de bienestar, que es un concepto puramente teórico. No obstante, un sistema democrático exitoso no debe permitir más discreción que la concedida por los accionistas a los gerentes de una corporación: «Haz lo que quieras, pero dame pruebas objetivas de que los resultados que planeaste se están alcanzando».

Como argumentamos anteriormente, el impacto del gasto público en el bienestar tiene dos componentes. Por un lado está  $\frac{\partial W}{\partial X}$ , que se halla intrínsecamente determinado por el sistema económico y político. Con esto, solo podemos esperar que la autoridad descubra e implemente la combinación «óptima». Por otro lado,  $\frac{\partial X}{\partial g}$  es una cuestión de eficiencia técnica o de «eficiencia comercial», que puede ser monitoreada con las herramientas clásicas de gestión de la calidad (p. Ej. ISO 9001). Sin embargo, no debemos olvidar que las decisiones no son sólo económicas: la implementación debe explorar los posibles impactos políticos.

## 5. ESTIMACIONES PRELIMINARES DE LOS IMPACTOS DEL GASTO

La medición de la eficiencia pública no debe ser simplificada en exceso por indicadores de productividad parcial (p.ej. {producto / un tipo de insumo}), debido a que diferencias en cualquier otro determinante de la función de producción pueden hacer aparecer ineficientes a quienes no lo son (Farrell, 1957). En consecuencia, guiados por el propósito de hacer comparaciones globales varios autores han realizado numerosas comparaciones entre países mediante métodos de frontera, con el fin de evaluar la calidad del gasto público. Por ejemplo, el impacto del gasto en educación sobre la alfabetización o el impacto del gasto en salud sobre la esperanza de vida.

Un nuevo trabajo acerca de la eficiencia del gasto público en 140 países en desarrollo fue realizado por Herrera y Pang (2005), estimando la frontera de eficiencia de varios indicadores de producto de salud y educación, por medio de las técnicas de Free Disposable Hull (FDH) y Data Envelopment Analysis (DEA). Según concluyen estos autores, los países de menor puntuación en lo que a eficiencia se refiere obtienen en promedio peores resultados que los de mejor puntuación en una serie de parámetros, como mayor nivel de gastos, mayor proporción del presupuesto del gobierno gastado en remuneraciones, mayor porcentaje de financiamiento público con respecto al financiamiento privado en la provisión de servicios, mayor incidencia de VIH/SIDA, desigualdades más marcadas en el ingreso y dependencia más acusada de la ayuda internacional.

No obstante, Ravallion (2005) sostiene que en estas eficiencias relativas entre países son muy difícil determinar con exactitud si se usan los enfoques paramétricos corrientes. Por ejemplo, no está claro si algunas variables relevantes forman parte de la función de producción «ineficiente» o si son determinantes de la ineficiencia descrita. Otros problemas tienen que ver con los supuestos paramétricos sobre la naturaleza de la función matemática usada y de la distribución estocástica del error hechos en tales comparaciones.

Además, las respuestas finales del sistema socioeconómico están mediadas por interacciones complejas, de suerte que cualquier factor no observable no corregido puede ser atribuido erróneamente a esa ineficiencia agregada.

Para estimar en forma confiable los resultados de la política pública sobre las áreas rurales, esto es, el impacto del gasto público en ellas, necesitamos un enfoque estructural similar al utilizado por Fan (2000), que relaciona gastos con variables intermedias y después, indirectamente, con indicadores de bienestar. De esa manera es posible ganar no solo en eficiencia estadística, sino también identificar los efectos parciales mediante más de un único mecanismo, lo que redundaría en mayor información para la toma de decisiones gerenciales.

Desafortunadamente, dadas las restricciones de datos respecto de dichos activos intermedios en la región, es imposible entregar comparaciones completas. De ese modo, estamos restringidos a reportar valores promedios para los países de ALAC. Además, solo se puede dar cuenta de un grupo seleccionado de indicadores para los cuales se identificaron relaciones causales simples (por ejemplo, funciones de producción simples de gasto público para superficie irrigada o escolaridad rural).

En cuanto al origen de los datos, la variable *proxy* del gasto proviene del mencionado estudio de la FAO. Los indicadores sociales y económicos se elaboraron a partir de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial y de la Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La Base de

datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT) se utilizó como fuente de activos intermedios para la agricultura. En el caso de los activos de investigación y desarrollo (ID), usamos los Indicadores de Ciencia y Tecnología Agrícola (ASTI, por sus siglas en inglés) del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

## 5.1 Producción directa de productos

Para cuantificar la cuasi función de producción entre un ítem dado de gasto en las áreas rurales y sus respectivos productos, se estimó un primer conjunto de ecuaciones (véase el Cuadro 3).

Respecto de los gastos en riego, podemos ver que con las estimaciones de efectos fijos usadas, e incluso varias especificaciones no mostradas, son incapaces de encontrar un impacto sobre la superficie bajo riego. Esto, podría deberse a que muchos esfuerzos públicos durante los años noventa estuvieron orientados a elevar la calidad del riego (por ejemplo, mediante la técnica del goteo). Dada la ausencia de una variable proxy confiable, nos es imposible corregir por las inversiones privadas en riego.

Cuando se estimaron los gastos públicos en investigación agrícola (I+D), se encontró que un aumento del 10 por ciento del gasto en I+D puede incrementar en uno por ciento el número de investigadores agrícolas. Esto no debe interpretarse como prueba de ineficiencia, pues la calidad de la investigación (y su consecuente impacto) normalmente depende de: i) la presencia de investigadores no permanentes, que usualmente no quedan registrados en las bases de datos públicas; ii) la existencia de recursos para equipamientos y gastos fungibles para la experimentación, y iii) el mayor nivel de capital humano acumulado por cada investigador. El próximo paso podría ser quizá tomar en consideración no solo a los investigadores, sino también los trabajos científicos relevantes (por ejemplo, revistas ISI).

Los productos de educación y salud no están desagregados en rurales y urbanos, pero sí el gasto total del gobierno. En consecuencia, se acudió a un enfoque diferente para estimar el impacto del gasto rural y del no rural en la variable de resultado. Esto es consistente con el método seguido por Calderón, Easterly y Serven (2003), que estimaron el impacto de la inversión pública y privada sobre la infraestructura.

Con esta metodología no pudimos identificar un efecto estadísticamente significativo acerca de la respuesta de la escolaridad ante la inversión en educación, una vez que corregimos por efectos no observables constantes del país en cuestión. Es probable que esto dependa de la mala calidad de los datos de escolaridad en las áreas rurales, lo cual debe mejorarse para monitorear el objetivo de igualdad de oportunidades para dichas áreas.

Cuando aplicamos la misma metodología a un indicador de servicios de salud —por ejemplo, inmunización contra la difteria-tétanos-tos ferina (DPT)—, se descubrimos que las inversiones rurales en salud estuvieron relacionadas significativamente con este producto, y se obtuvieron resultados casi iguales a los de las inversiones no rurales.<sup>13</sup>

13 Esto es cierto si se realiza la transformación apropiada en una base per cápita, lo que supone dividir la elasticidad rural por la razón de la población urbana sobre la rural, que en promedio es de alrededor de 25 por ciento en América Latina. Sin embargo, esta "igualdad" podría ser también el resultado de una inhabilidad de las agencias de presupuestos para separar el gasto rural y el uso de una proporción constante. En todo caso eso no parece ser el caso en todos los países, porque no se detectó excesiva colinealidad.

## ■ CUADRO 3

EVALUACIÓN DE LAS ASIGNACIONES INDIVIDUALES. RESUMEN DE LOS EFECTOS ESTIMADOS DEL GASTO PÚBLICO RURAL EN LOS ACTIVOS INTERMEDIOS

Tipo de gasto público rural	Tipo de activos	Método de estimación seleccionado	Variables de control	Elasticidad	R <sup>2</sup>	Observaciones
ln (gasto público en riego, MM \$EE:UU. 1995)	ln (cambio en la tierra irrigada, hectáreas)	Efectos fijos	-	-0,1145 n.s.	0,40	Efectos fijos y aleatorios son diferentes (valor-p del test de Hausman = 0,0). La mayor parte de la variación es entre (R <sup>2</sup> = 0,74)
		Regresión con errores estándares robustos	ln (uso de tierra arable, hectáreas), efectos temporales.	0,1476 **	0,60	
ln (gasto público en investigación agrícola por hectárea, \$EE:UU. 1995)	ln (investigadores agrícolas del sector público, equivalente completo por 100 MM hectáreas)	Efectos aleatorios - Regresión por MCG	-	0,1216 ***	0,73	Efectos fijos y aleatorios son similares (Valor-p del test de Hausman = 0,25)
		Efectos fijos	-	0,1065 ***	0,73	
ln(gasto público per cápita en educación urbana, PPP 1995)	ln (Reclutamiento escolar en la red primaria, %)	Regresión con errores estándares robustos	ln(población total)	0,0492 ***	0,551	Efectos fijos y aleatorios no son diferentes (valor-p del test de Hausman = 0,08), pero la mayor parte de la variación es entre (R <sup>2</sup> = 0,72)
-0,0329 **						
ln(gasto público per cápita en salud urbana, PPP 1995)	Inmunización, DPT (% de niños en edades entre 12-23 meses)	Efectos aleatorios - Regresión MCG	-	0,0777 *	0,01	Efectos fijos y aleatorios son similares (valor-p del test de Hausman = 0,83).
ln(gasto público per cápita en salud rural, PPP 1995)			-	0,0214 n.s.		

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

\* Significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%; n.s. no significativo

## 5.2 Impacto del gasto en algunos resultados rurales<sup>14</sup>

Para cuantificar la contribución de los productos de algunas inversiones públicas a los resultados rurales, se recurrió a un segundo conjunto de ecuaciones. Por ejemplo, seleccionamos dos relaciones: el impacto de la tierra irrigada sobre la diversificación de las exportaciones y el impacto de los investigadores agrícolas sobre la producción agrícola.

Respecto a la diversificación de las exportaciones, las estimaciones de efectos fijos y aleatorios dan cuenta de un impacto significativo del riego, aun cuando se corrija por los efectos anuales (como los efectos de crisis internacionales) y los esfuerzos de I+D.

En cuanto al segundo ejemplo, no es de extrañar que la presencia de investigadores a tiempo completo o equivalentes tenga un importante efecto positivo sobre la productividad. Estos resultados son consistentes con evaluaciones anteriores (véase el Cuadro 4).<sup>15</sup>

### ■ CUADRO 4

RESUMEN DE LOS EFECTOS DE LOS ACTIVOS EN ALGUNOS PRODUCTOS RURALES FINALES DE PRODUCCIÓN Y DIVERSIFICACIÓN

Tipo de activo	Tipo de producto	Método de estimación seleccionado	VARIABLES DE CONTROL	Elasticidad	R <sup>2</sup>	Observaciones
ln (tierra irrigada, %)	ln (índice de diversificación de exportaciones)	Efectos aleatorios - Regresión MCG	Efectos temporales	-0,0155 n.s.	0,25	Los efectos fijos y aleatorios son similares (valor-p del test de Hausman = 1.00)
		Regresión con errores estándares robustos	ln (uso de tierra arable, hectáreas) y efectos temporales	0,0464 **	0,31	
ln (investigadores agrícolas públicos, equivalente completo por 100 MM hectáreas)	ln (valor agregado agrícola por hectárea)	Efectos fijos	Insumos agrícolas y efectos temporales	0,0721 n.s.	0,82	Los efectos fijos y aleatorios son diferentes (valor-p del test de Hausman = 0.0)
		Regresión con errores estándares robustos	Insumos agrícolas, efectos temporales y ln (uso de la tierra arable, hectáreas)	0,1301 **	0,99	

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

\* Significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%; n.s. no significativo

14 Por no encontrar una manera más clara de expresarlo, llamaremos output al resultado directo de un gasto (numero de investigadores, numero de asesorías técnicas realizadas, km de carretera construida...), y outcome a los resultados tales como valor agregado de exportaciones, diversificación productiva.

15 Véase, por ejemplo, el análisis de varias evaluaciones hecho por Rosenboom (2003). Véase también Thirtle, Lin y Piese (2003).

### 5.3 En busca de ineficiencias

Finalmente, se reporta otra aplicación de esta base de datos, a saber, la búsqueda de ineficiencias en las estimaciones anteriores de los efectos regionales promedio. Considerando las limitaciones mencionadas por Ravallion (2005), solo se estimaron los efectos de variables intermedias (gastos → productos → resultados intermedios), pero no sus efectos en indicadores finales de bienestar como la pobreza rural o el ingreso.

Según se desprende de los resultados contenidos en el Cuadro 5,<sup>16</sup> los impactos del gasto sobre la eficiencia de, por un lado, diversificación de las exportaciones y, por el otro, de la presencia de investigadores, son claramente distintos según los países. Estos resultados son consistentes con el hecho de que los esfuerzos nacionales, como podría mencionarse el marketing internacional y la promoción de exportaciones (por ejemplo, la experiencia chilena), así como los incentivos para los investigadores, serían muy relevantes en determinar la eficiencia del gasto

Como conclusión del análisis empírico, es importante remarcar que los resultados preliminares actuales podrían servir para la comparación internacional solo si pueden obtenerse estimaciones confiables de los productos y activos antes mencionados. Medir el gasto es únicamente el primer paso para monitorear la eficiencia pública. De hecho, con este enfoque, más que sugerir medidas directas de política sobre los gastos públicos en sí mismos, se genera un conjunto amplio de hipótesis que deben ser probadas después que se remuevan las restricciones de datos.

## 6. VACÍOS INSTITUCIONALES Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL GASTO

Como se mencionó en la sección 2, el establecimiento de prioridades y la ejecución del presupuesto público es un proceso complejo que debe ser manejado apropiadamente, de manera de evitar la disipación de recursos. En esta sección, presentamos algunas innovaciones institucionales que podrían ser consideradas para mejorar la calidad del proceso que diseña, ejecuta y evalúa el desempeño del gasto público en las áreas rurales.

### 6.1 Organismos públicos no vinculados a actividades partidistas

Una importante lección de los ciclos anteriores de reformas estructurales es que los mercados débiles o incompletos llaman a la *intervención pública*, pero no necesariamente a las *agencias gubernamentales*. Dichas organizaciones públicas no gubernamentales,<sup>17</sup> proveerían de ciertos bienes públicos (como políticas, normas y regulaciones) a través de actores privados y de ciudadanos. Estas organizaciones, no adscritas a un régimen político particular, están sujetas a reglas específicas en lo relativo a su composición, su duración y sus procedimientos de reforzamiento. Ejemplos de organizaciones de este tipo pueden encontrarse en las comisiones de derechos humanos, las juntas electorales, los bancos centrales o las instituciones de certificación privadas.

---

16 Usando las mismas especificaciones utilizadas en el análisis de los Cuadros 2 y 3.

17 Actualmente se usa también el término "GONGO" (por sus siglas en inglés), ONG organizadas por el gobierno. Asimismo, Gordillo (1999) diferencia esta expresión de una similar usada por Bresser y Cunill (1998), en el sentido de que estas son organizaciones públicas pero no agencias gubernamentales.

■ CUADRO 5

ESTIMACIONES CON DATOS DE PANEL DEL ANÁLISIS DE FRONTERA Y DE LAS INEFICIENCIAS

Variable dependiente	Método de estimación	Invariante en el tiempo de la eficiencia técnica ( $\mu$ )	Parámetro de decaimiento ( $\lambda$ )	Proporción de la varianza de la eficiencia técnica ( $\gamma$ )	Valor-p general	Observaciones
ln (cambio en tierra irrigada, hectáreas)	Modelo de ineficiencia invariante en el tiempo	3,1848 n.s.	--	0,67	0,6156	No hay evidencia de ineficiencia
	Modelo de ineficiencia con decaimiento variable en el tiempo	--	--	--	--	
ln (investigadores agrícolas públicos, equivalente completo por 100 MM hectáreas)	Modelo de ineficiencia invariante en el tiempo	1,4178 ***	--	0,99	0,0000	Evidencia de ineficiencia invariante en el tiempo
	Modelo de ineficiencia con decaimiento variable en el tiempo	--	--	--	--	
ln (inmunización DPT, % en edades de entre 12-23 meses)	Modelo de ineficiencia invariante en el tiempo	0,1422 n.s.	--	0,50	0,1047	No hay evidencia de ineficiencia
	Modelo de ineficiencia con decaimiento variable en el tiempo	1,0420 n.s.	0,0209 n.s.	0,23	0,3448	
ln (índice de diversificación de las exportaciones)	Modelo de ineficiencia invariante en el tiempo	0,3066 **	--	0,65	0,0001	Alguna evidencia de ineficiencia decreciente en el tiempo
	Modelo de ineficiencia con decaimiento variable en el tiempo	0,2261 n.s.	0,0362 **	0,48	0,0101	

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

\* Significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%; n.s. no significativo

Bien sabido es cuánto ha aumentado la eficacia de la toma de decisiones en materia de política monetaria desde la institucionalización de bancos centrales independientes (Alesina y Summers, 1988; Cukierman, Webb y Neyapti, 1993). Ello es resultado de la naturaleza no partidista de estos bancos, en virtud de la cual: i) se mantiene un conjunto de indicadores y objetivos claros, entre estos una meta inflacionaria; ii) hay todo un grupo de expertos que está progresando continuamente en la comprensión de su negocio específico; iii) existe un lenguaje y un contexto estandarizados que permiten a la comunidad internacional de expertos analizar y, en consecuencia, avanzar conceptualmente de forma paralela y en red, en vez de hacerlo de manera secuencial, y iv) existe una fuerte relación con los mercados y con un grupo técnico supervisor, que permite un control de desempeño pertinente. Puede argumentarse que las variables manejadas por un banco central (dinero) están relacionadas de una manera fuerte con objetivos determinados (inflación, desempleo), a diferencia de lo que ocurre con la compleja naturaleza del desarrollo rural. Sin embargo, los principios subyacentes en el funcionamiento de estos bancos podrían ser adaptados y aplicados eficientemente en este otro ámbito, para propiciar la evaluación integrada de impactos y el rebalse (*spillover*) del gasto público.

## 6.2 Calidad de la discusión parlamentaria

Siguiendo a Rodrik (1999), la debilidad de instituciones “de voz” en los países de ALAC constituye una de las restricciones más importantes para el desarrollo. Por ello, la mejora de la gestión en los parlamentos son un desafío primordial.

Pese a sus limitaciones, las deliberaciones parlamentarias representan algún grado de diversidad territorial y partidista en las preferencias, aunque estas últimas versan principalmente sobre resultados de políticas (ingreso, redistribución, externalidades y otros) y no directamente sobre las medidas políticas (productos de discusión) que deben adoptarse para obtener un resultado dado del sistema (reformas, impuestos, subsidios, regulaciones y otros). En general, los parlamentos no tienen ventajas competitivas para modelar, y en los países de la región rara vez se establecen arreglos internos que un sistema de información con calidad técnica de frontera..

En nuestra región, la toma de decisiones parlamentaria tiene muy poco de discusión argumentativa, mucho de doctrina y, como resultado paradójico, mucho de enfoque fragmentado. La aceptación de una doctrina puede ser un asunto de fe, pero eso no exime, para una elaboración apropiada de las políticas, de la necesidad de presentar pruebas objetivas o suposiciones que sustenten un argumento (Norman y Gregory, 2003).

La regulación en este “mercado de toma de decisiones” puede mejorar el bienestar precisamente porque mejorar la calidad de la arena en la que las ideas son discutidas es un bien público que no se está proveyendo de manera suficiente. En otras palabras, el ya clásico teorema de Coase – que dice que las externalidades se pueden manejar si dejas a la gente negociar libremente - no es factible en la esfera política (Acemoglu, 2003).

Es así como, siguiendo la experiencia recogida en más de 40 años de manejo de la Ingeniería de la Calidad,<sup>18</sup> la atención debe ponerse no solo en la calidad de las leyes — los productos de la

---

18 Ahora formalmente una rama de la gestión de operaciones.

discusión parlamentaria— las leyes-, sino también en el proceso que engendra esos productos, con el fin de evitar retrasos excesivos, razonamientos casuísticos y costosos problemas de calidad, que muchas veces no logran ser percibidas por los votantes (Grasso, 2003). Por ejemplo, los efectos secundarios e inesperados puede ser un indicador de fallas en la calidad.

Para tratar algunos de los problemas de calidad, se necesita una expansión del «mercado de toma de decisiones», con el objeto de realzar los procesos electivos y de decisión. Esa expansión debería contener, entre otros, los siguientes elementos:

- Un cuerpo consultivo independiente que prepare proyectos de ley y propuestas de regulaciones, similar a la estructura consultiva del Congreso de los Estados Unidos. Sin embargo puede tener una estructura descentralizada y quizás funcionar con investigadores ad-hoc. Aquí no planteamos un arreglo institucional específico, sino el principio subyacente de mejorar la calidad del debate.
- Una agencia de Contraloría que —siguiendo el ejemplo de la General Accounting Office—, que no solo revise la legalidad de algunos procedimientos seguidos por el Ejecutivo, es común en América Latina,, sino también su efectividad y eficiencia. De hecho, actualmente hay claras asimetrías de información entre el Ejecutivo y el Legislativo acerca en como están funcionando las agencias públicas.
- Empezar a tomar decisiones basadas en resultados, lo que resulta crucial para reducir la fragmentación de las misiones y el traslape de los programas. Un vector de indicadores que puedan ser maximizados por el parlamento: esto es útil si se considera la naturaleza no contractual (es decir, no exigible en las cortes) del trabajo de los parlamentarios. Este vector debe contener variables (o variables sustitutivas) referentes tanto al control de calidad de los productos (leyes analizadas *ex post*) y a la calidad de los procesos.<sup>20</sup>

Estos cambios pueden efectivamente realizarse, dado que hay un contexto propicio para ello. En efecto, distintas encuestas recientes reflejan la escasa confianza de los votantes en sus instituciones y, especialmente, el bajo valor que asignan a la democracia;<sup>20</sup> por otra parte, existe una amenaza creíble de populismo y, en tercer lugar, se hace sentir la necesidad de emitir señales nacionales internas y externas de responsabilidad.

Para llevar a cabo la reforma, se debe considerar una adecuada sincronización y secuencia (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005), así como un cambio en los enfoques de manejo para implantar realmente algunas de las innovaciones mencionadas.<sup>21</sup>

19 Respecto de lo último, un sistema para monitorear la elaboración de decisiones gerenciales sirve para incrementar la transparencia. Sin embargo, si se registran solo «indicadores fáciles», como la asistencia a las sesiones o la tasa de aceptación de los proyectos, se están sesgando los incentivos en desmedro de la buena calidad de la discusión. Una opción alternativa puede ser la constitución de un grupo de profesionales de la argumentación que registren la profundidad de la discusión y la calidad de los argumentos esgrimidos por cada representante.

20 Véanse, por ejemplo, las encuestas de Latinobarómetro.

21 Siguiendo uno de los ocho pasos de Kotter para el cambio gerencial.

### 6.3 Coordinación de las políticas públicas y de las inversiones privadas en el ámbito microrregional

El poder central tiene falencias en cuanto a entender las preferencias y capacidades locales. Por otra parte, aunque los gobiernos locales tienen ventajas competitivas a este respecto, carecen de economías de escala suficientes en cuanto a capacidad y vínculos técnicos (que no pueden ser contraídos en unidades completamente divisibles). Además, el tamaño extremadamente reducido de algunas municipalidades produce un sesgo en contra de proyectos con externalidades que impactan de modo significativo más allá de los límites de un municipio determinado (Duret y Ventelou, 2004).

En consecuencia, se propone una institución complementaria: una alianza para el desarrollo (micro) regional que opere como instancia de coordinación de las políticas públicas en el ámbito microrregional, esto es, un grupo de municipalidades. Su propósito es maximizar las externalidades positivas de los proyectos, sin pasar a llevar a las instituciones locales permanentes, sino, por el contrario, coordinando sus labores.

En términos prácticos, para aprender y seguir algunas mejores prácticas en un marco operativo efectivo, estas alianzas revelarían áreas para las intervenciones y las canalizarían en los ministerios, financiando agencias o iniciativas de inversores privados. Estas alianzas pueden ayudar a llenar el vacío en el flujo de información, pero al mismo tiempo con suficiente control central para prevenir captura por “caciques” locales (Gordillo y Wagner, 2004).<sup>22</sup>

En suma, los tres arreglos presentados en esta sección tienden a reducir la captura por la elite, a incrementar las revisiones y balances y a ayudar a la coordinación, por medio de mejoras en los atributos informativos y de calidad de que depende la eficiencia del gasto público en las áreas rurales.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

La exploración del monto del gasto público que llega a las áreas rurales, así como de la manera en que se verifica ese traspaso, es una herramienta clave para monitorear la igualdad de oportunidades y la eficiencia de las inversiones, sobre todo si se tiene en cuenta que el mundo rural es mucho más amplio que el sector agrícola, cómo típicamente lo reportan las estadísticas oficiales<sup>23</sup>.

Ya existen bases de datos de gasto público en el sector agrícola entre distintos países (*cross-country*), así como bases de datos de gasto público rural dentro de un país. Aunque en dos estudios anteriores (Elias, 1981 y 1985) se mostraron también los gastos en educación y salud, el presente trabajo es el primero en monitorear todos los gastos públicos rurales (es decir, promoción de la agricultura + inversión social + infraestructura) en un panel de países, aplicado en este caso a los de América Latina y el Caribe.

Dada la naturaleza desagregada del análisis, puede llevarse a cabo un análisis comparativo, dentro de cada país y entre diversos países, acerca del monto de recursos asignados a cada área.

---

22 Artículo presentado en la Octava Conferencia Anual de la Sociedad Internacional para la Nueva Economía Institucional (ISNIE), celebrada entre el 30 de septiembre y el 3 de octubre de 2004 en Tucson, Estados Unidos, y también en la 10ª Conferencia Anual sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe del Banco Mundial (ABCD-LAC 10), que tuvo lugar el 3 de noviembre de 2004, en San José, Costa Rica.

23 véanse Chomitz, Buys y Thomas, 2004; Banco Mundial, 2005, Capítulo 2).

Aun cuando debiera proveerse más consistencia, es posible de todos modos destacar y comentar algunas tendencias preliminares.

Primero, en lo que respecta a los resultados recopilados, puede decirse que el gasto público per cápita trazable a áreas rurales decreció durante el período en estudio, tendencia al parecer constante en casi todos los países examinados. No es posible pronunciarse categóricamente acerca de las causas de esta reducción. Por un lado esta podría deberse simplemente a un cambio en la manera en que los gobiernos de América Latina y el Caribe organizan sus programas públicos (por ejemplo, de un modo que hace difícil separar las inversiones urbanas de las rurales). Otra alternativa es que realmente exista una reducción real de oportunidades públicas en las áreas rurales.

Segundo, en lo que concierne a la composición del gasto rural, cabe indicar que en casi todos los países se redujo, en términos relativos, el componente de promoción agrícola del gasto público rural total, toda vez que se destinaron mayores recursos a gasto social e infraestructura.

Por otra parte, la asignación de recursos no implica por sí misma resultados ni eficiencia. Por consiguiente, las «cifras» de gasto público podrían entregar mucha más información pertinente para la toma de decisiones si estuvieran vinculadas a un conjunto específico de activos rurales a los cuales dicho gasto buscara mejorar (por ejemplo, tasa de escolaridad rural, cobertura de salud rural). Desafortunadamente, solo una cantidad limitada de variables referidas a esos activos está disponible de manera consistente en el caso de los países seleccionados.

Aun cuando la definición de lo rural en América Latina y el Caribe varía según el país - y tampoco es equivalente a la definición de la OCDE (Banco Mundial, 2004)- el desafío clave no está necesariamente en una homogenización internacional, pero que por lo menos cada país sea capaz de medir tanto los insumos, así como los productos y resultados públicos, conforme a una misma definición de lo rural.

Si bien este primer intento de medir el gasto rural permite algunos resultados analíticos, es necesario introducir algunas mejoras posteriores, tales como: i) registrar apropiadamente el gasto en los países federales; ii) incluir una verificación cruzada de la calidad de los datos dentro de cada país, específicamente con contrapartes en las oficinas nacionales de presupuesto y las oficinas parlamentarias de presupuesto; iii) ajustar unívocamente la clasificación con entidades de programas específicos, y iv) verificar la compatibilidad general cuando se comparan estas categorías con la clasificación estándar del FMI de «agricultura».

En conclusión, lo que se necesita es un sistema completo de información gerencial, capaz de evaluar no sólo el gasto público sin también las inversiones privadas. En el largo plazo, este sistema debe también incluir todo un sistema de indicadores seleccionados ex ante y cuidadosamente incorporado en un modelo coherente de relaciones causales, siguiendo, en alguna medida, el modelo de Cuadro de Mando Integral usado en algunas empresas o quizás algo del marco analítico de “Growth Diagnostics”<sup>24</sup> propuesto por Hausmann, Rodrik y Velasco. Independientemente de cual se elija, es crucial que la Oficina de Presupuesto, el Parlamento y la Sociedad Civil compartan este modelo, de manera de trabajar en un ambiente basado en la evidencia, para la discusión y el mejoramiento de las políticas.

## BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, D.** 2003. Why not a political coase theorem? social conflict, commitment and politics. *Journal of Comparative Economics*, (31): 620-652.
- Alesina A. y Summers, L.** 1988. Central bank independence and economic performance: some comparative evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*. (25-2): 151-162.
- Alesina, A., Asuman, R., Hommes, R. y Stein, E.** 1999. *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*. Inter American Development Bank, Office of The Chief Economist. Documento de trabajo serie 394. Washington D.C.
- Banco Mundial.** 2005. *Beyond the city: the rural contribution to development*. D. Ferranti, G. E. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés, ed. World Bank Latin America and Caribbean Studies. Washington D.C.
- Banco Mundial.** 2004. *World Development Indicators*. Washington D.C.
- Becker, G.** 1983. A Theory of competition among pressure groups for political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, (98-3): 371-400.
- Bresser, L.C. y Cunill, N.** ed. 1998. Lo público no estatal en la reforma del Estado. Paidós - CLAD, Argentina.
- Calderon, C., Easterly, W. y Servén, L.** 2003. Latin America's infrastructure. En W. Easterly y L. Servén, ed. *The limits of stabilization infrastructure, public deficits and growth in Latin America*. Banco Mundial - Stanford University Press.
- CEPAL.** 2004. *Base de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO)*. Santiago.
- CGIAR.** 2001. *Agricultural science and technology indicators (ASTI)*. Disponible en <http://www.asti.cgiar.org/>
- Chomitz, K.M., Buys, P. y Thomas, T.S.** 2004. Quantifying the rural/urban gradient in Latin American and the Caribbean. *Background paper for the World Bank Flagship 2004 Report*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cukierman, A., Webb, S. y Neyapti, B.** 1993. Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*. (6-3):353 - 398.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2001. Income strategies among rural households in Mexico: the role of off-farm activities. *World Development*. (29-3): 467-480.
- Dirven, M.** 2004. El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 83.
- Duret, E. y Ventelou, B.** 2004. Regionalization, public spending and growth: a stylized model dealing with predatory states. *Economic Modeling*. (21):1039-1050.
- Elias, V.** 1985. Government expenditures on agriculture growth in Latin America. *Research Report 50, International Food Policy Research Institute (IFPRI)*, Washington, D.C.

- Elias, V.** 1981. Government expenditures on agriculture growth in Latin America. *Research Report 23, International Food Policy Research Institute (IFPRI)*, Washington, D.C.
- Fan, S., Hazell, P. y Thorat, S.** 2000. Government spending, growth and poverty in rural India. *American Journal of Agricultural Economics*. (82-4):1038-51
- FAO.** 1984. *Public expenditure on agriculture in developing countries - 1978-1982*. Policy Analysis Division and Statistics Division. Roma. 107 p.
- FAO.** 2005. *FAO Statistical data bases (FAOSTAT)*. Disponible en [http://www.fao.org/waicent/portal/statistics\\_en.asp](http://www.fao.org/waicent/portal/statistics_en.asp)
- FAO.** 2005. *Base de datos de estadísticas e indicadores de gasto público rural (GPRural)*. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/presentacion.asp>
- FMI.** 1995. Unproductive public expenditures: a pragmatic approach to policy analysis, *IMF Pamphlet Series – No. 48*.
- FMI.** 2001. *System of National Accounts*. International Monetary Fund Publications.
- Farrel, M. J.** 1957. The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society (A)* (120):253–281.
- Gordillo, G y Wagner, R.** 2004. *Catalysts for regional development: putting territorial coordination in practice*. Documentos de trabajo FAO RLC.
- Gordillo, G.** 1999. La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina. *Revista Nacional Financiera - El Mercado de Valores*, octubre.
- Grasso, P.** 2003. What makes an evaluation useful? reflections from experiences in large organizations. *American Journal of Evaluation*. (24-3): 507 – 514.
- Grossman, G. y Helpman, E.** 2001. *Special Interest Politics*. MIT Press.
- Hausman, R., Rodrik, D. y Velasco, A.** 2005. *Growth diagnostics*. Documento de trabajo KSG, revisado en marzo de 2005.
- Herrera, S. y Pang, G.** 2005. *Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach*. World Bank Policy Research, Documento de trabajo 3645, junio de 2005.
- Lopez, R.** 2004. *Effect of the structure of rural public expenditures on agricultural growth and rural poverty in Latin America*. IADB papers, RUR-04-01, E, S.
- Norman, R y Gregory, R.** 2003. Paradoxes and pendulum swings: performance management in New Zealand's Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*. (62-4):35-49.
- OCDE.** 2005. Designing and implementing rural policies. *Seminar policy paper delivered at the Third Conference in Oaxaca, México*.
- Perotti, R. y Kontopoulos, Y.** 2002. Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics* (86): 191-222.
- Ravallion, M.** 2005. On Measuring aggregate “social efficiency”. *Economic Development and Cultural Change*. (53):273-292.

- Rodrik, D.** 1999. Why is there so much economic insecurity in Latin America? Versión revisada por publicarse en la *Revista de la CEPAL*.
- Rosenboom, J.** 2003. Optimizing investment in agricultural research, or the quest for prosperity. *ISNAR Research Report 23*.
- Sterman, J. D.** 2001. *Business dynamics: system thinking for a complex world*. McGraw Hill.
- Thirtle, C., Lin, L. y Piese, J.** 2003. The impact of research-led agricultural productivity growth on poverty reduction in Africa, Asia and Latin America. *World Development*. (31-12):1959-1975.

## Anexo

### ■ CUADRO 1

#### CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO RURAL USADA EN ESTE ESTUDIO

##### **A. Promoción productiva**

1. Administración y otros
- 2.- Marketing interno y externo (promoción y desarrollo de mercados)
  - 2.1.- Promoción de la exportaciones forestales, agrícolas, animales y pesqueras
  - 2.2.- Marketing interno para la promoción de la producción agrícola y animal
- 3.- Infraestructura de riego
- 4.- Investigación y extensión científica y tecnológica
- 5.- Conservación del suelo, de los recursos naturales y del medio ambiente enfocada en productores agrícolas
- 6.- Incentivos forestales
- 7.- Capital fitozoosanitario
- 8.- Servicios de información y comunicación
- 9.- Incentivos productivos rurales focalizados; programas territoriales o especiales focalizados
- 10.- Programas de desarrollo rural integrado
- 11.- Incentivos productivos para la acuicultura y pesca

##### **B. Infraestructura rural**

- 12.- Caminos y relacionados
- 13.- Infraestructura eléctrica rural
- 14.- Inversiones sanitarias rurales
- 15.- Infraestructura de agua rural (usos humanos)
- 16.- Titulación de tierras y regularización agraria
- 17.- Regularización y titulación de derechos de agua
- 18.- Infraestructura social para comunidades rurales
- 19.- Compra y expropiaciones de tierra

##### **C. Gasto social rural**

- 20.- Servicios sociales en áreas rurales (administrativos y otros)
- 21.- Construcción de viviendas
- 22.- Salud
- 23.- Educación
- 24.- Justicia
- 25.- Deportes y recreación
- 26.- Promoción de grupos étnicos nativos
- 27.- Promoción de grupos etarios
- 28.- Promoción de las mujeres
- 29.- Promoción de la familia
- 30.- Promoción de asociaciones y otras expensas administrativas
- 31.- Capacitación

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

## ■ CUADRO 2

## CLASIFICACIÓN ALTERNATIVA MÚLTIPLE DEL GASTO PÚBLICO RURAL

ITEM	Activos, contexto o Transferencia	Bien público o institucional	Bien privado	Orientado socialmente	Orientado productivamente	Principalmente administrativo	Bien público o subsidio social
<b>A. Incentivos productivos directos</b>							
1. Administración y otros	C	1				1	
2.-Marketing interno y externo (promoción y desarrollo de mercados)	C	1		1			
2.1.- Promoción de exportaciones forestales, agrícolas, animales y pesqueras.	C	1		1			
2.2.- Marketing interno para la promoción de la producción agrícola y animal	C		1		1		
3.- Infraestructura de riego	C/A		1		1		
4.- Investigación y extensión científica y tecnológica	C/A	1			1		1
5.- Conservación del suelo, los recursos naturales y el medioambiente enfocada en productores agrícolas	A		1		1		1
6.- Incentivos forestales	A		1		1		1
7.- Capital fitozoosanitario	C	1			1		1
8.- Servicios de información y comunicación	C	1			1		1
9.- Incentivos productivos rurales focalizados; programas territoriales o especiales focalizados	A		1		1		
10.- Programas de desarrollo rural integrado	C		1		1		1
11.- Incentivos productivos para la acuicultura y la pesca	A		1		1		
<b>B. Infraestructura rural</b>							
			1		1		
1.- Caminos y relacionados	C	1		1			1
2.- Infraestructura eléctrica rural	C/A	1		1			1
3.- Inversiones sanitarias rurales	C/A	1		1			1
4.- Infraestructura rural de agua (usos humanos)	C/A	1		1			1
5.- Titulación de tierras, regularización agraria	A	1			1		1
6.- Regularización y titulación de derechos de agua	A	1			1		1
7.- Infraestructura social para comunidades rurales	C	1		1			1
8.- Compra y expropiaciones de tierra	A		1	1			1
<b>C. Gasto social rural</b>							
1.-Servicios sociales en áreas rurales (administrativo y otros)	C		1	1		1	1
2.- Construcción de viviendas	A/T		1	1			1
3.- Salud	A/T		1	1			1
4.- Educación	A		1	1			1
5.- Justicia	C/A		1	1			1
6.- Deportes y recreación	C		1	1			1
7.- Promoción de grupos étnicos nativos	T		1	1			1
8.- Promoción de grupos etarios	T		1	1			1
8.- Promoción de las mujeres	T		1	1			1
9.- Promoción de la familia	T		1	1			1
10.- Promoción de asociaciones y otros gastos administrativos	C		1	1			1
11.- Capacitación	A		1	1			1

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

**CUADRO 3**

LISTA DE PAÍSES INCLUIDOS EN EL ESTUDIO DE GASTO PÚBLICO RURAL CONDUCTIDO POR LA OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<b>Países con datos aceptados por el gobierno</b>	<b>Países con datos aún no aceptados por el gobierno</b>	<b>Países encuestados con serios problemas de datos o sin datos</b>
<b>n = 12</b>	<b>n = 6</b>	<b>n = 2</b>
Argentina*	Bolivia	Chile
Brasil*	Costa Rica	
Colombia	Guatemala	
Cuba	México*	
Ecuador	Perú	
El Salvador	República Dominicana	
Honduras		
Jamaica		
Nicaragua		
Panamá		
Paraguay		
Uruguay		
Venezuela*		

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005

(\*) Países con una subestimación adicional del gasto público rural rastreado (GPRR) a causa del gran monto de gastos descentralizados que no pudieron asignarse a las áreas rurales.

