



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

ANÁLISIS INTERNACIONAL

EJEMPLOS PRÁCTICOS EN MATERIA DE REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO



Modo Lectura

5 DE SEPTIEMBRE DE 2018

Este documento busca analizar distintos escenarios de prácticas exitosas en la reducción del gasto público, considerando un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

This document analyzes different cases of successful reductions in government spending, based on a report by the Organization for Economic Cooperation and Development.

ANTECEDENTES

Desde 2009, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publica el informe intitulado Panorama de las Administraciones Públicas que, en su edición 2017, presenta las estimaciones más recientes respecto al funcionamiento y el desempeño de la administración pública en más de 35 países, considerando elementos como las finanzas públicas, el empleo en el sector público, la participación de las mujeres en el gobierno, los procedimientos para determinar el presupuesto, la integridad en el sector público y las contrataciones públicas, entre otros.¹

De acuerdo con la publicación, el gasto público promedio entre los países de la OCDE fue de 40.9% en 2015; en contraste, dicho porcentaje fue de 38.8% en 2007.² No obstante, conviene señalar la existencia de divergencias entre países cuando se visualizan las cifras más allá del promedio: mientras el gasto público como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en 2015 fue de 57% en países como Finlandia y Francia, éste alcanzó sus niveles más bajos ese mismo año en países como México (24.5%), Irlanda (29.5%) y Corea (32.4%).³

Las tendencias en buen manejo de finanzas públicas reflejan un enfoque en contrataciones eficientes y ligadas al desempeño, así como supervisiones constantes del presupuesto.

Mientras la estabilización fiscal continúa entre los países que integran la OCDE, la deuda pública sigue siendo alta en promedio y la inversión del gobierno ha disminuido de manera constante en comparación con los niveles registrados en años anteriores a la crisis financiera de 2008. Además,

existen áreas -como la provisión de servicios básicos y la confianza de la ciudadanía en los gobiernos- en las que se necesitan mayores esfuerzos para superar obstáculos persistentes. No obstante, se puede observar cierta tendencia en cuanto al buen manejo de finanzas públicas, incluyendo una contratación eficiente y ligada al desempeño, sistemas de transparencia y rendición de cuentas y finalmente, una supervisión constante del presupuesto.

ANÁLISIS

Alemania: apuesta por un gobierno más reducido

Alemania ha introducido como parte de sus prácticas de austeridad la revisión periódica de la documentación presupuestaria para los ministerios federales con el propósito de aumentar la transparencia y atender los objetivos generales del gasto gubernamental, entre ellos, la eficiencia de la distribución de recursos.⁴ En dicho país, el crecimiento económico (2.2% en 2017)⁵ ha ido de la mano de la austeridad, ya que el Ejecutivo ha apostado por un Gobierno más

reducido, en donde el control y el ejercicio presupuestal son asignados de manera estricta incluyendo así, a los funcionarios de alto nivel. Desde 2013, el Ministerio de Finanzas de Alemania ha insistido en realizar mayores esfuerzos de ahorro en los distintos ministerios.

Países Bajos: revisiones periódicas del gasto público⁶

El gasto de este país como porcentaje del PIB fue del 43.6% en 2016, experimentando una reducción respecto al año anterior (45.3%).⁷

En los últimos dos años, además, el país ha reducido su déficit fiscal hasta alcanzar un balance superavitario; también, ha disminuido la deuda pública del mismo en términos brutos, si bien al mismo tiempo se han registrado reducciones en la inversión por parte del gobierno.⁸

En el caso de Países Bajos destaca la conducción periódica de revisiones al gasto del gobierno, siendo éste el país de la OCDE que más ejercicios de este tipo ha llevado a cabo desde 2008, de entre los 23 que reportaron haberlos realizado en 2016.⁹ En este sentido, condujo una revisión general y ocho revisiones focalizadas entre 2008 y 2016¹⁰, bajo un modelo mixto en el que actores como la autoridad presupuestaria central, la Oficina de la Presidencia y/o Primer Ministro, los ministerios y un comité o comisión ejercen distintas responsabilidades (ver gráfico 1).

Israel: presupuesto ligado al desempeño

Israel, por su parte, distribuye el presupuesto con base en el desempeño a nivel ministerial, es decir, vincula las asignaciones a los resultados con el fin de facilitar una gestión más eficiente y transparente de los recursos públicos. Sin embargo, no cuenta con un marco estandarizado que se aplique en toda la administración del Gobierno.¹¹ El Knesset (Parlamento israelí) ha comenzado a discutir la aprobación del presupuesto para el ejercicio 2019, el cual contempla una reducción en el número de Ministerios, de manera que se eliminarían 12 de ellos o bien, serían fusionados entre sí.¹² Asimismo, un recorte presupuestal al Ministerio de Asuntos Exteriores, prevé el cierre de siete misiones diplomáticas de Israel en el mundo,

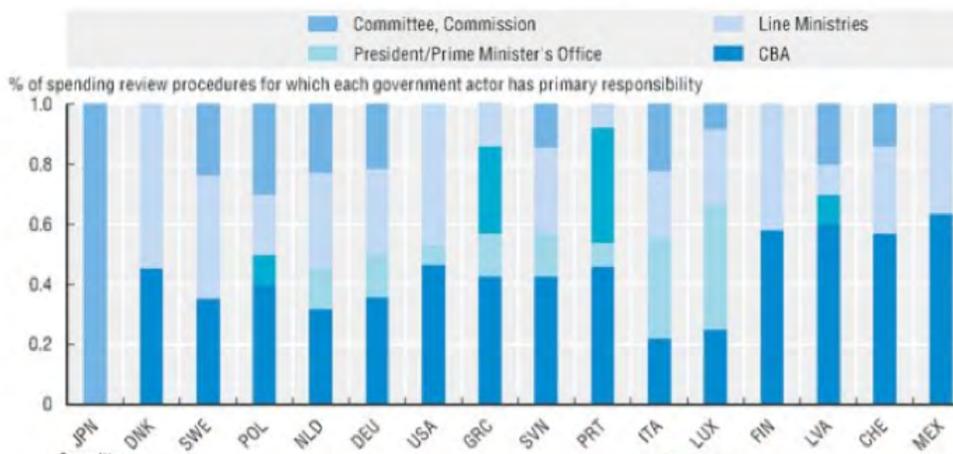


Gráfico 1. Modelos de gobernanza para la revisión de gasto
Fuente: OECD, Government at a Glance 2017, p. 131.

por el momento se ha tentativamente mencionado algunas ubicadas en Estados Unidos, Canadá y Turquía. Se espera que el cierre de dichas misiones sea gradual para finales de 2020 y que sus actividades sean trasladadas a misiones regionales. El objetivo del mencionado recorte consiste en utilizar los fondos ahorrados para la actividad gubernamental. En caso de implementarse esta medida, se estima una reducción de alrededor de 30 millones de dólares del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que el costo operativo estimado de cada misión es de entre 3.4 y 4.4 millones de dólares anuales.¹³

Mientras que Alemania y Países Bajos han apostado por revisar periódicamente el gasto público para esclarecer y mejor distribuir sus recursos, Italia e Israel han priorizado el gasto con miras en disminuir costos sin dañar el buen funcionamiento del Estado.

Italia: el recorte a la pensión vitalicia de los ex parlamentarios

El plan de austeridad impulsado por el Gobierno de Italia tiene el objetivo de evitar una crisis financiera, de manera

que incluye medidas como el aumento de la edad de retiro, la reducción de gastos del gobierno central y de las administraciones locales, la disminución de la contratación de funcionarios públicos y el recorte de los gastos de los ministerios. Entre 2008 y 2016, Italia llevó a cabo seis revisiones integrales del presupuesto para garantizar que el gasto público fuera asignado a las prioridades del país.¹⁴

El pasado mes de julio, la Cámara de Diputados italiana aprobó recortar la pensión vitalicia de los ex parlamentarios, medida con la que se espera ahorrar alrededor de 40 millones de euros anuales.¹⁵ Como resultado de dicha reforma, las pensiones vitalicias serán calculadas en función de lo que cotizaron durante toda su función pública y no con base en el último sueldo que obtuvieron. La reforma prevé el recorte del sueldo de 1,300 ex diputados. La normativa se implementará a partir de 2019 y el Gobierno italiano espera reducir el gasto también en el Senado, donde buscará terminar con las llamadas “pensiones de oro”, mismas que superan los 4,000 euros por Senador.¹⁶

Chile: líder en evaluaciones de personal

Entre los países de la OCDE, Chile cuenta con el segundo nivel más bajo de deuda bruta del gobierno (24.5%).¹⁷ De acuerdo con la propia Organización, además, es un país líder entre los que la integran en términos del uso de evaluaciones de desempeño de empleados del gobierno central (ver gráfico 2). Junto con Reino Unido, Chile es uno de los países del organismo que más integran este tipo de evaluaciones en procesos de toma de decisiones en materia de recursos humanos.¹⁸ Sin embargo, la OCDE apunta también a un descenso significativo en 2016 respecto a los niveles de satisfacción de la sociedad chilena con el sistema educativo, en comparación con aquellos registrados antes de la crisis financiera de 2008.¹⁹

Japón: descentralización y meritocracia

Japón es el país de la OCDE donde los empleados de gobierno representan la menor cifra del empleo total, rondando el 6% de la fuerza laboral.²⁰

Dicho porcentaje ha permanecido estable desde alrededor de 2007 y la mayoría de los empleados contratados no trabajan para el gobierno federal, lo cual indica un alto nivel de descentralización en la administración pública. Asimismo, el país también utiliza más ejercicios de evaluación y control para tomar decisiones relativas a su personal, ya sea en términos de contrataciones o pagos. En especial, el uso de mecanismos de evaluación para decidir nivel salarial es mucho más común en el país asiático que en el resto de los miembros de la OCDE y también se refleja

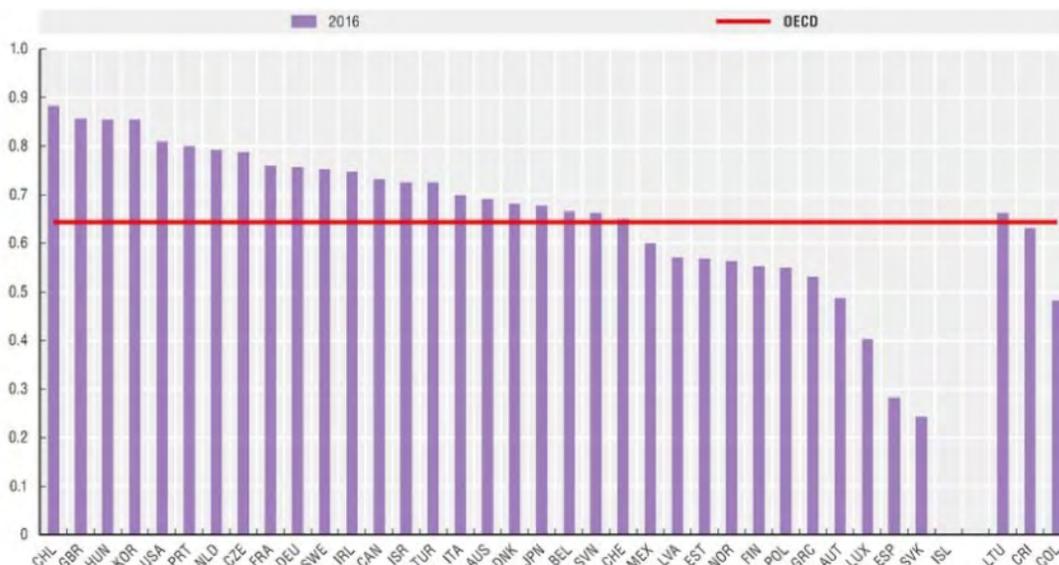


Gráfico 1. Uso de evaluaciones de desempeño en decisiones de recursos humanos
Fuente: OECD, Government at a Glance 2017, p. 141.

un menor uso de mecanismos distintos (trato preferencial) para miembros de mayor rango o antigüedad del Servicio Civil de Carrera. El bajo índice de contratación del gobierno bien podría entonces estar relacionada con su capacidad para seleccionar y retener a mejores candidatos, sin embargo, los puestos no son accesibles para la mayoría de las mujeres, las cuales representan únicamente el 3% de las empleadas de rango medio-alto dentro de la administración pública.

Por otro lado, Japón y Chile han invertido en procesos de evaluación que ligan el desempeño con la paga de servidores públicos, lo cual ha resultado en mejores prácticas de contratación y un incremento en transparencia.

Finalmente, cabe considerar que el país también cuenta con la deuda pública

más alta del mundo industrializado, estimada en más del 220% del PIB.²¹ En parte, esto tiene que ver con que el gasto del gobierno ha roto récords históricos desde 2012 dadas las necesidades de los servicios de salud y pensiones que deben atender a una población de edad avanzada y una alza al gasto de seguridad por las tensiones regionales. Aún cuando Japón cuenta con una deuda de más del 200%, una consideración importante es que su deuda es interna, no externa, por lo cual la posibilidad de default en su deuda es menor; además, se estima que de continuar operando como lo hace hoy, no sería hasta 2041 que el país alcance una situación tributaria que no logre cubrir los pagos de intereses a deudores de bonos de gobierno.²²

IMPLICACIONES PARA MÉXICO

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos considera que las áreas de mayor avance en el país han sido los rubros de gobierno abierto (disponibilidad de información y uso) y en la consideración de mejoras regulatorias.²³ Se destaca en particular que la Comisión Federal de Mejora

Regulatoria implica una mayor consulta con aquellos que se verán impactados por los cambios regulatorios: esta interlocución implica que se deban publicar todas las versiones de posibles regulaciones que además señalen su utilidad y objetivos, alternativas y una relación costo-beneficio.

Este tipo de plataformas son las que también ha celebrado la OCDE por su accesibilidad al público y su transparencia, más se señala que aún queda mucho por hacer en términos de igualdad, educación y calidad de vida. En efecto, un rubro del cual se podría beneficiar el país sería de prácticas salariales más vinculadas con resultados y quizás, una evaluación de los procesos de contratación así como de los incentivos ofrecidos.

Un documento publicado en 2015 por el Buró Nacional de Investigación Económica (EEUU) señala que alrededor del mundo, los empleados del sector público disfrutan de mejores salarios que sus contrapartes en sector privado.²⁴ Esta brecha salarial resulta más pronunciada en países de menores recursos, en donde también son más agudos los problemas relacionados con gobernanza; es decir, los países donde ganan mucho más los trabajadores de sector público que de privado, son generalmente los mismos en donde existen más problemas relacionados al desempeño del gobierno.²⁵ No obstante, los investigadores indican que estas dificultades pueden bien estar relacionados con los procesos institucionales que atraen a ciertos perfiles, los incentivos de crecimiento dentro de las instituciones y el tipo de monitoreo/supervisión al que están sujetos los/as empleados/as. Los investigadores insisten que aún cuando es

difícil señalar una relación causal entre los altos salarios y prestaciones de los trabajos del servicio público y la calidad del gobierno, sí es posible identificar ciertos factores que podrían mejorarse para incidir en el desempeño de los empleados de gobierno. Más que la diferencia en la cantidad (salario) de incentivos, el enfoque debiera ser en la naturaleza de los incentivos, aseguran.²⁶ Además, los investigadores resaltan que los salarios competitivos atraen a personas altamente calificadas, más no son factor suficiente para sugerir que todos los empleados con grandes salarios lo son; he aquí donde importan los procesos de selección que definan criterios meritorios sobre criterios personales o partidarios. Concluyen que el uso de incentivos financieros resulta no ser de gran utilidad cuando los mecanismos de control y regulación interna no funcionan de manera adecuada, o son inexistentes.

En países donde resulta peor calificado el desempeño del gobierno, también existe la brecha salarial más grande entre empleados del sector público y el privado. México se vería beneficiado de emular los procesos de evaluación que han resultado exitosos en otros países, además de que existen nuevas tecnologías que podrían aumentar sus capacidades en materia de transparencia.

Ciertos avances tecnológicos se sugieren como solución para el problema de monitoreo del cuerpo burocrático: las plataformas de gobierno en línea proveen transparencia además de poder fungir como herramientas disciplinarias. Específicamente, la tecnología de *blockchain*²⁷, ha comenzado a especializarse y sofisticarse para agilizar y reducir el costo de los procesos de registro, inventario, e intercambio de información incluyendo sobre bienes inmuebles físicos (propiedades) e intangibles como votos electrónicos, patentes, datos de salud, etc.²⁸ En México, se han comenzado a pilotear el sistema de blockchain para contratos públicos con el objetivo de transparentar licitaciones y fácilmente detectar intentos de corrupción, lo cual podría ayudar a hacer más eficiente el gasto público.²⁹

Uno de los mayores beneficios de la aplicación de dicha tecnología sería la potencial cercanía que se generaría con la gente en materia de información y transparencia.³⁰

Finalmente, será de utilidad continuar monitoreando los desarrollos innovadores en países que apliquen nuevos sistemas tecnológicos, o bien, que busquen rediseñar sus aparatos gubernamentales para reducir la contratación y mejorar la calidad de los funcionarios públicos.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General

Aliza Chelminsky

Coordinación y revisión

Inés Carrasco Scherer

Investigación y elaboración

Inés Carrasco Scherer

Alejandra Sánchez Montiel

Anna Regina Sevilla Domínguez

Septiembre de 2018

@CGBSenado

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>

REFERENCIAS

- 1.- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Government at a Glance 2017: Highlights*, julio 2017. Consultado el 21 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2uYgOi3>
- 2.- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *El sector público necesita más ahorros en eficiencia y mayores inversiones*, señala la OCDE, Comunicado de Prensa, 13 de julio de 2017. Consultado el 21 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2PvjNWY>
- 4.- OECD, *Government at a Glance: Country Factsheets*, julio de 2017. Consultado el 21 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2OQUFZK>
- 5.- OECD, "Country Fact Sheet: Germany", *Government at a Glance 2017*, julio de 2017.. Consultado el 19 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/LzITCp>
- 6.- EFE, "Alemania registra su mayor crecimiento económico en 6 años", Deutsche Welle, 11 de enero de 2018. Consultado el 19 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2Ah3Z6T>
- 7.- Con una población de 16.8 millones de habitantes y un producto interno bruto (PIB) per cápita de 52,799 dólares, los Países Bajos cuentan con una tasa de empleo de 76.5% y una tasa de pobreza del 0.08%. OECD, "Netherlands," Data, s.l, 2018. Consultado el 20 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2lAmGtp>
- 8.- En 2015, el balance en términos fiscales del país europeo fue de -2.1% como porcentaje del PIB. OECD, "Country Fact Sheet: Netherlands," *Government at a Glance 2017*, julio de 2017. Consultado el 20 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2OQUFZK>.1.- e esta manera, el balance fiscal de Países Bajos en 2016 fue del 0.4% del PIB, en comparación con 2015 cuando éste fue de -2.1%, y la inversión pública pasó de 3.3% en 2015 a 3.1% en 2016.
- 9.- *Ídem*.
- 10.- OECD, "5. Budgeting practices and procedures: Spending reviews," *Government at a Glance*, julio de 2017, pp. 130-131. Consultado el 22 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2MqOjn3>.
- 11.- El alcance de las revisiones focalizadas, cabe destacar, refieren a un solo programa o ministerio que representen hasta el 5% del gasto del gobierno. OECD, op. cit. ("Country Fact Sheet: Netherlands"...)
- 12.- OECD, "Country Factsheet: Israel," *Government at a Glance 2017*, julio de 2017. Consultado el 19 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2OQUFZK>.
- 13.- Anadolu Agency, "Israel cerrará 7 misiones diplomáticas alrededor del mundo: Haaretz", 13 de enero de 2018. Consultado el 19 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2P3oSFd>
- 14.- *Ídem*.
- 15.- OECD, "Country Factsheet: Italy", *Government at a Glance 2017*, julio de 2017. Consultado el 19 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2OQUFZK>.
- 16.- Agencia EFE, "La Cámara Baja italiana recorta la pensión vitalicia a los exdiputados", 12 de julio de 2018. Consultado el 21 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2w32dBs>.
- 17.- *Ídem*.
- 18.- OECD, "Country Factsheet: Chile", *Government at a Glance 2017*, julio de 2017. Consultado el 22 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2OQUFZK>.
- vOECD, "6. Human Resources Management: Staff performance management," *Government at a Glance 2017*, julio de 2017. Consultado el 22 de agosto de 2018 en: <https://bit.ly/2wiKmpz>
- 19.- OECD, op. cit. ("Country Factsheet: Chile...")
- 20.- OECD, "Government at a Glance 2017: Country fact sheet Japan", 2017. Consultado el 16 de agosto de 2018 en: <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-japan.pdf>
- 21.- Tetsushi Kajimoto, "Japan's record financial year 2018 budget puts fiscal discipline in doubt", Reuters, 21 de diciembre de 2017. Consultado el 22 de agosto de 2018 en: <https://www.reuters.com/article/us-japan-economy-budget/japans-record-financial-year-2018-budget-puts-fiscal-discipline-in-doubt-idUSKBN1EG061>
- 22.- Peter Pham, "When will Japan's debt crisis implode?", Forbes, 11 de diciembre de 2017. Consultado el 22 de agosto de 2018 en: <https://www.forbes.com/sites/peterpham/2017/12/11/when-will-japans-debt-crisis-implode/#7c52cbff4c6d>
- 23.- OECD, "Government at a Glance 2017: Country fact sheet Mexico", 2017. Consultado el 16 de agosto de 2018 en: <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-mexico.pdf>
- 24.- Frederico Finan, Rohini Pande, Benjamin A. Olken, "The Personnel Economics of the State", National Bureau of Economic Research, diciembre de 2015. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: www.nber.org/papers/w21825
- 25.- Gobernanza, según el Banco Mundial consiste de "las tradiciones e instituciones por mediante las cual se ejerce la autoridad en un país. Incluye el proceso por mediante el cual se selecciona, monitorea y reemplaza el gobierno; la capacidad de formular e implementar políticas efectivamente; y, se refiere al respeto que los ciudadanos y el Estado tienen hacia las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos". World Bank, "Governance indicators", 2018. Consultado el 20 de agosto de 2018 en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- 26.- Según el estudio, cuando los gobiernos ofrecen incentivos laborales como asistencia tributaria o educación, el trabajo de sus empleados refleja mejores resultados.

27.- Para más información sobre esta tecnología véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Los debates del bitcoin: el papel de las criptomonedas en un cambiante mundo financiero (I)", Senado de la República, 31 de enero de 2018. Consultado el 20 de agosto de 2018 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_Bitcoin_310118.pdf

Cabe señalar que la tecnología es aún poco conocida y su aplicación no es simple ni puede interpretarse como una solución a todo problema logístico o informático; en vez, debería de considerarse como una opción que debe ser adaptada para las necesidades particulares y específicas de las instituciones como una herramienta que facilite su funcionamiento interno así como su vinculación con el público u otras instancias de gobierno.

28.- Svein Olnes, Marijn Janssen, Jolien Ubacht, "*Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing*", Government Information Quarterly, octubre de 2017. Consultado el 21 de agosto de 2018 en: https://www.researchgate.net/publication/320706476_Blockchain_in_government_Benefits_and_implications_of_distributed_ledger_technology_for_information_sharing?enrichId=rgreq-31e405630da8eda8b706779a55ad7a27-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMyMDcwNjQ3NjtBUzo2MzE5NjQ5MjMwO DA3MDRAMTUyNzY4MzU4NzA3OQ%3D%3D&el=1_x_2&_esc=publicationCoverPdf

29.- David Floyd, "*Mexico tests Blockchain to track public contracts*", Coindesk, 5 de abril de 2018. Consultado el 23 de agosto de 2018 en: <https://www.coindesk.com/mexico-tests-blockchain-track-public-contract-bids/>

30.- *Ídem*

CONSULTA

El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques ha elaborado distintos documentos sobre esta misma temática que también podrían ser de su interés:

Disponible en:

Esfuerzos internacionales para combatir la corrupción (I): aspectos destacados a considerar en las Américas. (Mayo, 2018).

La Alianza para el Gobierno Abierto celebra su quinta Cumbre Global en Georgia: aspectos destacados y temas a considerar (Julio, 2018).

Para saber más de la tecnología del blockchain: Los debates del Bitcoin: El papel de las criptomonedas en un cambiante mundo financiero (Enero, 2018).

Angela Merkel se prepara para su cuarto mandato como Canciller Federal: conformación y desafíos de la nueva gran coalición en Alemania. (Marzo, 2018).