GRUPO BANCO MUNDIAL

INVERTIR EN CAPITAL HUMANO PARA LOGRAR UNA RECUPERACIÓN RESILIENTE:

La función del financiamiento público

***PROTEGER** a las personas **E INVERTIR** en ellas*

© 2021 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL
Washington, DC 20433
Teléfono: +1 (202) 473 1000
Internet: www.bancomundial.org

El presente documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial, con contribuciones externas. Los resultados, las interpretaciones y las conclusiones que aquí se expresan no necesariamente reflejan la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. Todos los montos expresados en dólares corresponden a dólares de Estados Unidos, salvo indicación en contrario.

Derechos y autorizaciones: El material contenido en este trabajo está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: +1 (202) 522 2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

INVERTIR EN CAPITAL HUMANO PARA LOGRAR UNA RECUPERACIÓN RESILIENTE:

La función del financiamiento público

RESUMEN

En este documento expositivo se analiza el papel que puede desempeñar el financiamiento público para desarrollar, proteger y aprovechar el capital humano en un momento en que los países buscan recuperarse de la crisis derivada de la COVID-19 y sentar las bases para un desarrollo inclusivo, resiliente y sostenible. En el documento se define el problema en relación con los resultados en el área del capital humano en el contexto de la crisis de la COVID-19 y se describen tres ámbitos de acción: las prioridades normativas, la gobernanza y el espacio fiscal para desarrollar y aprovechar el capital humano. Asimismo, se ponen de relieve las innovaciones recientes y se brindan ejemplos de medidas prácticas a corto plazo, así como orientaciones a largo plazo, según las circunstancias nacionales, con el objetivo general de apoyar una recuperación resiliente.

AGRADECIMIENTOS

Este documento es un trabajo conjunto de los departamentos de Prácticas Mundiales de Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones (EFI) y Desarrollo Humano (HD) del Banco Mundial. Ayhan Kose, vicepresidente interino de Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones, y Mamta Murthi, vicepresidenta de Desarrollo Humano, proporcionaron la orientación general. El equipo recibió pautas adicionales de Marcello Estevao, director mundial de Comercio, Macroeconomía e Inversión, y Edward Olowo-Okere, director mundial de Buen Gobierno.

Hana Brixi y Chiara Bronchi lideraron un equipo de coautores compuesto por Samer Al-Samarrai, Mary Breeding, Chadi Bou Habib, Zahid Hasnain, Igor Kheyfets, Christoph Kurowski, Tracey Lane, Yasuhiko Matsuda, Saw Young Min, Ceren Ozer, Adenike Sherifat Oyeyiola, Laura B. Rawlings, Michael Weber y Timothy Williamson.

Agradecemos los exhaustivos comentarios formulados por los expertos evaluadores: Luis Benveniste, James A. Brumby, Tito Cordella y William F. Maloney. También recibimos valiosas contribuciones y observaciones de las siguientes personas: Anders Agerskov, James Anderson, Sameera Maziad Al Tuwaijri, Mary Frances Beaton, Kathleen Beegle, Tania Priscilla Begazo Gómez, Christian Bodewig, Anna Custers, Richard Damania, Amit Dar, Amanda Devercelli, Bill Dorotinsky, Leslie Elder, Pablo Fajnzylber, Isis Gaddis, Koen Martijn Geven, Marelize Gorgens, Pablo Gottret, Margaret Grosh, Caren Grown, Srinivas Gurazada, Daniel Halim, Elisabeth Huybens, Ogo-Oluwa Oluwatoyin Jagha, Bernard James Haven, Kelly Suzanne Johnson, Youngkyu Kang, Young Eun Kim, Stefan G. Koeberle, Eric Lacey, George Addo Larbi, Kate Mandeville, Massimo Mastruzzi, Carolina Monsalve, Samia Msadek, Andrew Myburgh, Philippe Neves, Tobias Pfutze, Miria Pigato, Shomikho Raha, Siddhartha Raja, Jun Rentschler, Hartwig Schafer, Siddharth Sharma, Meera Shekar, Lynne D. Sherburne-Benz, Elena Sterlin, Ajay Tandon, Margaret Triyana, Robert Utz, Hisham Ahmed Waly, Nuoya Wu y Xiaoqing Yu. Agradecemos a Deepika Davidar y Franklyn Ayensu por su colaboración editorial, a Junya Yuan e Israel David Meléndez por el diseño gráfico, y a Kavoori Lakshmi Diksha Ramesh por la revisión de la bibliografía.

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS **05**
PRÓLOGO **06**
RESUMEN **08**
INTRODUCCIÓN **10**

CAPÍTULO 1
Capital humano para la recuperación y el desarrollo resiliente e inclusivo **12**
1.1 El impacto de la crisis de la COVID-19 en el capital humano 13
1.2 El impacto fiscal de la crisis de la COVID-19 15
1.3 El papel del financiamiento público en las inversiones en capital humano para la recuperación 17

CAPÍTULO 2
Gasto público para desarrollar, proteger y aprovechar el capital humano **20**
2.1 Un marco para el gasto público en capital humano orientado a los resultados 20
2.2 Recuperar el capital humano 22
Controlar la pandemia 23
Restablecer la salud 23
Lograr que los niños vuelvan a la escuela y recuperar el aprendizaje perdido 24
Proteger a los niños pequeños y sentar las bases para el desarrollo del capital humano 25
Prevenir las secuelas en las personas que buscan empleo y apoyar los ingresos laborales 26
2.3 Fortalecer los sistemas de prestación de servicios 28
Sacar provecho de la tecnología para brindar servicios 29
Fortalecer los sistemas de salud y la preparación 29
Crear servicios educativos resilientes 30
Fortalecer los sistemas de protección social y del mercado laboral 31

CAPÍTULO 3
Gobernanza para traducir las políticas fiscales en resultados en el área del capital humano **34**
3.1 Establecer prioridades para el área del capital humano en el conjunto del Gobierno 34
3.2 Gestionar las finanzas públicas para obtener resultados 36
3.3 Gestionar la fuerza de trabajo orientándola a los resultados 42
3.4 Transparencia, rendición de cuentas y confianza 44

CAPÍTULO 4
Garantizar los recursos necesarios para financiar las prioridades referidas al capital humano **47**
4.1 Proteger los recursos destinados al capital humano durante la crisis 47
4.2 Movilizar recursos nacionales a través de la óptica del capital humano 49
4.3 Encontrar espacio dentro de los presupuestos 52
4.4 Endeudamiento, gestión de la deuda y apoyo internacional a las prioridades relacionadas con el capital humano 55
4.5 Reducir el riesgo y los impactos de crisis futuras 57

ABREVIATURAS Y SIGLAS

APP	asociación público-privada
BISP	Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos
CGE	equilibrio general computable
DSSI	Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda
ESMAP	Programa de Asistencia para la Gestión del Sector de la Energía
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-20	Grupo de los Veinte
GFP	gestión de las finanzas públicas
ICH	Índice de Capital Humano
ICHA	Índice de Capital Humano Ajustado en función del Aprovechamiento
MAMS	modelo de simulación sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio
MFMP	marco fiscal a mediano plazo
MGMP	marco de gasto a mediano plazo
MTDS	estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	producto interno bruto
PpR	presupuesto por resultados
s. f.	sin fecha
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PRÓLOGO

En menos de un año, la pandemia de COVID-19 ha trastocado miles de millones de vidas y medios de subsistencia: es posible que en 2020 haya provocado la eliminación del equivalente a más de 250 millones de empleos y haya empujado a 100 millones de personas a la pobreza extrema. Las personas más pobres del mundo están expuestas a una inseguridad alimentaria creciente.

La reducción de la pobreza y el aumento de la prosperidad compartida han sufrido el peor revés en décadas. Se han perdido 10 años de avances en el área del capital humano. La pandemia ha causado disrupciones en los servicios esenciales que han dado lugar a graves consecuencias para los niños menores de 5 años y a aumentos en la mortalidad materna, los embarazos no deseados y las enfermedades no transmisibles que no se diagnostican ni se tratan. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima que habrá 130 millones más de niños desnutridos de lo que se proyectaba antes de la crisis. Asimismo, se estima que la pobreza de aprendizajes aumentará 10 puntos porcentuales hasta superar el 60 %, y toda una generación de niños puede perder USD 10 billones en ingresos durante el curso de sus vidas si no se logra remediar por completo esta situación.

Los cierres de escuelas también han contribuido a ampliar las desigualdades sociales y económicas. La escalada de la violencia de género, el aumento de las tasas de matrimonio infantil y la carga que supone el incremento de las tareas domésticas han destrozado la vida de muchas niñas y mujeres y han reducido sus oportunidades de buscar opciones para llevar una existencia plena. Estos impactos pueden frenar el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La crisis de la COVID-19 también ha agravado los efectos del cambio climático, que venían intensificándose desde hace algún tiempo, y ha puesto de relieve con toda claridad la delicada interdependencia entre las personas, el planeta y la economía. Los sectores pobres y vulnerables, que por lo general son los que más sufren las consecuencias de los desastres naturales y los conflictos violentos, se han visto especialmente perjudicados.

En este grave contexto, es de vital importancia que las economías de mercados emergentes y en desarrollo eviten plantear un paquete de políticas para la recuperación basado en las premisas habituales, puesto que probablemente dará como resultado una década perdida para el desarrollo. Por el contrario, los Gobiernos deberían tomar medidas excepcionales y urgentes para abordar el impacto combinado de las crisis en cascada y las interrelaciones entre las personas, el planeta y la economía, y adaptarse a la vez a las nuevas realidades tras la pandemia. Entre las prioridades urgentes figuran las de recuperar el capital humano que se ha perdido como consecuencia de la pandemia e invertir en la creación de nuevo capital humano para lograr una recuperación resiliente.

La acumulación de capital humano no solo es una inversión productiva: también es fundamental para llevar adelante un desarrollo verde, resiliente e inclusivo. La inversión en las personas facilita la transición hacia una economía más ecológica, pues permite reconvertir a los trabajadores para que dejen los sectores altamente contaminantes y desarrollen las habilidades que requieren las industrias verdes. La educación de las niñas, junto con la planificación familiar, la salud reproductiva y sexual, y las oportunidades económicas para las mujeres, pueden tener un impacto positivo en el uso de los recursos y el medio ambiente en los Estados frágiles y afectados por conflictos. Quienes tienen buena salud, reciben nutrición suficiente y educación adecuada y pertinente, poseen ahorros y medios de vida alternativos, y cuentan con una red de protección para cuando las cosas van mal pueden capear una crisis climática o una pandemia con mucha mayor facilidad que quienes no disponen de esos elementos de apoyo. Del mismo modo, los sistemas de prestación de servicios que cuenten con el personal y los suministros apropiados y

tengan capacidad de adaptación podrán enfrentar la próxima crisis. Para que el crecimiento sea verdaderamente inclusivo, es necesario establecer programas de educación, atención médica y protección social de calidad que lleguen a los más pobres y permitan abordar las necesidades de los grupos más vulnerables, incluidas las personas con discapacidades.

Este documento expositivo complementa la visión sobre desarrollo verde, resiliente e inclusivo presentada ante el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial en las Reuniones de Primavera de 2021, que implica invertir en capital humano para abordar los principales desafíos del desarrollo y la sostenibilidad. En el documento se describe el papel que desempeña el financiamiento público en la promoción de resultados positivos en el área del capital humano y se analizan las prioridades normativas con el objetivo general de apoyar una recuperación resiliente. Se presentan aquí enfoques innovadores aplicados en diversos países para mejorar la nutrición infantil y el desarrollo en la primera infancia; lograr que los niños vuelvan a la escuela y garantizar un aprendizaje de calidad; construir plataformas de prestación de servicios resistentes a las crisis, y apoyar los medios de vida y la inclusión productiva, en particular de las mujeres y los marginados.

En este documento se muestra cómo una gestión más eficiente puede mejorar el impacto del gasto público en los resultados del área del capital humano. Asimismo, se brindan ejemplos de ejercicios de priorización de políticas basados en evidencias, de coordinación de políticas y de gestión de los presupuestos gubernamentales y los recursos humanos orientada a los resultados, con énfasis en la rendición de cuentas y facilitada por las tecnologías digitales.

Es importante destacar que en este documento se analizan nuevas formas posibles de garantizar los recursos necesarios para avanzar con las prioridades referidas al capital humano. Se muestra asimismo cómo encontrar espacio fiscal dentro de presupuestos limitados, identificar las reformas más eficaces en función de los costos y proteger las partidas presupuestarias específicas fundamentales para continuar brindando los servicios que influyen a largo plazo en los resultados del capital humano. En este documento también se analizan desde la perspectiva del capital humano diversas oportunidades para incrementar los ingresos internos, abordar la reestructuración y el alivio de la deuda, y planificar para prepararse frente a crisis futuras. Asimismo, se muestra cómo las reformas vinculadas con los impuestos ambientales y la eliminación de los subsidios a la energía pueden crear espacio fiscal para los gastos en capital humano, al tiempo que reducen el uso de combustibles fósiles, perjudiciales para la salud y el medio ambiente.

Este documento expositivo sirvió de marco para las deliberaciones que tuvieron lugar durante el Quinto Cónclave Ministerial sobre Capital Humano, celebrado en abril de 2021. Aquí se reflejan las experiencias innovadoras presentadas en el Cónclave y se busca orientar los nuevos esfuerzos que emprendan los Gobiernos y los socios internacionales para el desarrollo a fin de sentar las bases de una recuperación verde, resiliente e inclusiva.

MAMTA MURTHI
Vicepresidenta de Desarrollo Humano del Banco Mundial

AYHAN KOSE
Vicepresidente interino de Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones y director del Grupo de Perspectivas

RESUMEN

En los últimos 10 años muchos países lograron importantes avances en el capital humano, si bien persisten déficits significativos. Hoy en día, la pandemia de COVID-19 amenaza con revertir muchos de esos logros y recrear los desafíos preexistentes. En consecuencia, es necesario aplicar medidas urgentes para proteger los avances en el área del capital humano que tanto ha costado conseguir, en particular entre los sectores pobres y vulnerables.

Una recuperación estable y duradera dependerá de que se logre restablecer el capital humano y a la vez se refuercen los sistemas de prestación de servicios que pueden desarrollarlo, protegerlo y aprovecharlo. ¿Qué es el capital humano? Es el conjunto de conocimientos, habilidades y salud que las personas acumulan durante el curso de sus vidas. Es innegable que la salud y la educación tienen un valor intrínseco, pero el capital humano también puede servir como medio para lograr fines valiosos y gratificantes, por ejemplo, al permitir que las personas alcancen su potencial como miembros productivos de la sociedad. Un capital humano más desarrollado se asocia con ingresos más altos tanto para las personas como para los países. La creación de capital humano en los pobres y los sectores vulnerables también propicia la equidad y la cohesión social.

Por lo tanto, la inversión en las personas debe ocupar un lugar central en cualquier plan que tenga como objetivo lograr un desarrollo verde, resiliente e inclusivo. Sin embargo, tanto para los países ricos como para los pobres, la transición para pasar de la crisis a la recuperación sigue siendo difícil. La pandemia agudiza una serie de tendencias preocupantes observadas en el último decenio que amenazan con erosionar las perspectivas de crecimiento en las economías en desarrollo. Entre ellas figuran la desaceleración de la inversión, la productividad, el empleo y la reducción de la pobreza; el aumento de la deuda, y la destrucción acelerada del capital natural. Por primera vez en una generación, la pandemia ha revertido una trayectoria de caída constante pero inexorable de la pobreza mundial. Se estima, además, que en 2020 empujó a más de 100 millones de personas a la pobreza extrema, un número que, según las previsiones, aumentará en 2021.

A menos que se aborden con un volumen contundente de inversiones, las secuelas de la COVID-19 en el capital humano y la productividad futura podrían profundizarse y volverse permanentes. La malnutrición y la exposición prolongada al estrés pueden tener múltiples impactos acumulativos a largo plazo en los niños. Los cierres de escuelas y el aumento de la probabilidad de deserción escolar están erosionando los conocimientos y las aptitudes de la actual generación de niños en edad escolar, especialmente de los que pertenecen a hogares pobres y vulnerables. Las estimaciones recientes del personal del Banco Mundial sugieren que la pobreza de aprendizajes puede aumentar del 53 % al 63 % en los países de ingreso bajo y mediano, y que al menos 24 millones de niños de todo el mundo, desde el nivel preescolar hasta el terciario, tal vez nunca regresen a la escuela. Esto, combinado con los efectos de descualificación derivados del desempleo prolongado y el subempleo, probablemente reducirá la productividad y los ingresos futuros en muchos países. Asimismo, las mujeres sufren de manera desproporcionada la falta de empleo, la carga que supone el cuidado doméstico y la violencia de género, y se ven también afectadas por los embarazos no deseados y las muertes maternas.

Por este motivo es necesario garantizar un gasto público adecuado, eficiente y sostenible para lograr resultados en el área del capital humano, especialmente durante los períodos de ajuste fiscal como el actual. Mediante inversiones estratégicas de alta prioridad se podrían reducir las pérdidas permanentes y poner al capital humano en condiciones para la recuperación económica. Entre las prioridades inmediatas se incluyen restablecer la salud, proteger a los niños pequeños de la malnutrición y otros males, lograr que los niños vuelvan a la escuela y recuperen los aprendizajes perdidos, y apoyar las oportunidades para generar ingresos laborales. A mediano plazo, para que la recuperación económica sea sostenida, se deberá seguir avanzando en la cobertura universal de salud, el desarrollo de los niños en la primera infancia y el desarrollo de aptitudes y aprendizajes. Asimismo, será necesario mejorar la pertinencia de la educación terciaria en relación con el mercado laboral, diseñar sistemas de protección social adaptativos y hacer hincapié en el empoderamiento económico de la mujer.

Al mismo tiempo, en asociación con el sector privado, los Gobiernos pueden reconfigurar los sistemas de prestación de servicios en el contexto de un mundo cada vez más digitalizado. Esto implicará el desarrollo de infraestructura digital y el fortalecimiento de las instituciones para lograr preparación, coordinación, financiamiento y prestación de servicios. En este sentido, será fundamental fortalecer los sistemas de salud a fin de prepararlos para futuras pandemias

mediante esquemas de atención primaria de salud integrados y centrados en las personas, consolidar la prestación de servicios educativos a fin de que los niños desfavorecidos no queden relegados, y fortalecer los sistemas de protección social y laboral para que puedan adaptarse ágilmente a las necesidades cambiantes y a las crisis emergentes.

Asimismo, será crucial fortalecer la gobernanza para restablecer la confianza de los ciudadanos y garantizar que el gasto tenga el impacto deseado en los resultados del área de capital humano. Diversos estudios han demostrado que el mero aumento del gasto en los sectores de la educación o la salud no se traduce necesariamente en mejores resultados. Se requiere priorizar las políticas, lograr una fuerte coordinación entre ministerios, organismos y jurisdicciones, y hacer hincapié en la formulación de políticas basadas en evidencias. La gestión de los presupuestos gubernamentales y de los recursos humanos tendrá que estar más orientada a los resultados, con énfasis en la rendición de cuentas y con el apoyo de las tecnologías digitales. Los Gobiernos pueden renovar el contrato social en torno al capital humano restableciendo la confianza de los ciudadanos a través de una mayor transparencia y oportunidades para la participación en la formulación de políticas y la asignación de recursos.

Garantizar recursos para el desarrollo del capital humano implica ubicar los resultados en esta área en el centro del proceso presupuestario y priorizar los gastos que contribuyan a la acumulación y el aprovechamiento de dicho capital. Garantizar los recursos que financien las prioridades referidas al capital humano quizá implique encontrar espacio dentro de los presupuestos, llevar a cabo reformas eficaces en función de los costos y reprogramar los presupuestos orientándolos hacia esas prioridades, al tiempo que se protegen del ajuste fiscal las partidas de gasto cruciales. En situaciones de restricción fiscal y cuando se necesita efectuar ajustes, es esencial identificar y proteger las partidas presupuestarias específicas que resultan claves para continuar brindando los servicios que influyen a largo plazo en los resultados del capital humano.

El aumento de los ingresos internos, la reestructuración y el alivio de la deuda y la planificación para futuras crisis forman parte de esta estrategia. Los países con dificultades persistentes para aumentar los ingresos públicos pueden recurrir a seis estrategias generales a fin de incrementar el financiamiento del capital humano: a) elevar la recaudación general mediante la ampliación de la base impositiva; b) mejorar la equidad fiscal, de modo que la carga tributaria aumente con los ingresos o el patrimonio del contribuyente; c) establecer reservas "blandas" para proporcionar flujos de fondos adicionales destinados específicamente a las inversiones en capital humano; d) establecer "impuestos saludables" para desalentar los consumos nocivos mediante desincentivos financieros; e) ofrecer incentivos a los contribuyentes para que inviertan en capital humano, y f) utilizar impuestos ambientales para financiar la inversión en medidas de mitigación y adaptación al cambio climático al tiempo que se desalientan las actividades perjudiciales para el medio ambiente y se generan cobeneficios para la salud y el clima. Además, la mayor descentralización del gasto en educación y salud en favor de los Gobiernos subnacionales pone de relieve la importancia de las finanzas locales, en particular de los impuestos sobre la propiedad.

Las inversiones que buscan desarrollar y aprovechar el capital humano no solo son productivas, sino también cruciales para una recuperación verde, resiliente e inclusiva, que requiere movilizar recursos a través de diversas iniciativas y vehículos de ahorro. La COVID-19 golpeó al mundo al mismo tiempo que la crisis climática, y esta combinación de dos grandes conmociones ha sido devastadora para los pobres y los sectores vulnerables. Por lo tanto, la respuesta colectiva a la crisis debe tener como objetivo una recuperación sólida que aborde no solo el impacto inmediato de la COVID-19, sino también la crisis climática a largo plazo. El ahorro que se generó con la implementación de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) ya se está destinando a brindar apoyo a los más vulnerables y a los sectores que contribuyen a proteger y reconstruir el capital humano.

En el futuro, pueden utilizarse los bonos de sostenibilidad empleados para la reestructuración de la deuda, los fondos soberanos de inversión y el financiamiento privado para respaldar las inversiones verdes y las consiguientes inversiones necesarias en capital humano y en reconversión de la fuerza laboral. Asimismo, y como se desprende de la experiencia ganada tanto en crisis anteriores como durante la pandemia de coronavirus, los países se beneficiarán si se abocan a una planificación fiscal adecuada, a la reducción de riesgos y la preparación. La protección social adaptativa y los sistemas resilientes de prestación de servicios, por ejemplo, pueden mitigar el impacto de las crisis en el capital humano, facilitar una respuesta fiscal eficiente e impulsar una recuperación sólida.

INTRODUCCIÓN

El 5 de abril de 2021, el Cónclave Ministerial del Proyecto de Capital Humano, organizado por el Grupo Banco Mundial en la ciudad de Washington durante las Reuniones de Primavera, se centró en el financiamiento sostenible de las inversiones en capital humano. El presente documento expositivo se elaboró para encuadrar el debate durante ese encuentro y fue modificado para reflejar los comentarios de los ministros de Finanzas y Planificación que participaron en las deliberaciones. Aquí se analiza la función que desempeñará el financiamiento público en relación con el capital humano a medida que los países busquen recuperarse de la crisis derivada de la COVID-19 y sienten las bases para un desarrollo inclusivo, resiliente y sostenible.

Por otro lado, el documento incluye un llamado a la acción para desarrollar y aprovechar el capital humano a fin de promover la recuperación económica. En este trabajo se define el problema en relación con los resultados en el área del capital humano y se describen tres ámbitos de acción: las prioridades normativas, la gobernanza y el espacio fiscal para desarrollar y aprovechar el capital humano. Asimismo, se ponen de relieve las innovaciones recientes y se brindan ejemplos de medidas prácticas a corto plazo, así como orientaciones a largo plazo, según los contextos nacionales, con el objetivo general de promover una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible.

En el capítulo 1 se describen diversos problemas de larga data y las tendencias previas a la pandemia de COVID-19, así como el impacto de esta crisis en el capital humano, y se resumen los impedimentos institucionales y financieros subyacentes que obstaculizan el desarrollo del capital humano, entre los que figuran la falta de financiamiento, la ineficiencia del gasto y la prestación deficiente de servicios. Se subraya el papel del financiamiento público señalando la importancia de las inversiones en capital humano (es decir, las que se realizan en todos los sectores a fin de desarrollar, proteger y aprovechar dicho capital) para generar externalidades económicas y sociales positivas.

En el capítulo 2 se identifican las prioridades normativas en los diversos sectores a partir de teorías del cambio basadas en evidencias para lograr resultados en el área del capital humano. Además, se describen estrategias para restablecer la salud, proteger a los niños pequeños, lograr que los niños regresen a la escuela a fin de recuperar los aprendizajes perdidos y apoyar oportunidades que permitan generar ingresos laborales. Con la mirada puesta en el largo plazo, en este capítulo se hace hincapié en la cobertura universal de salud, los sistemas educativos resilientes dirigidos a mejorar el aprendizaje, la protección social adaptativa y el empoderamiento económico de las mujeres.

En el capítulo 3, por su parte, se describen diversos enfoques institucionales para apoyar la priorización, abordar los equilibrios que es necesario establecer en los presupuestos públicos y aumentar la eficiencia y la relación calidad-precio de los gastos gubernamentales con miras a lograr resultados de capital humano positivos tras la crisis de la COVID-19. Se hace hincapié en el papel fundamental de la coordinación entre ministerios, organismos y niveles de Gobierno en relación con las políticas y los recursos. Asimismo, se insta a adaptar los procesos presupuestarios e introducir pautas basadas en los resultados tanto en la asignación como en la gestión de los recursos humanos y financieros del sector público.

En el capítulo 4, por último, se analiza la movilización de ingresos desde la perspectiva del capital humano, reconociendo las limitaciones reales impuestas por las restricciones fiscales y el aumento de los niveles de deuda. Se examina también cómo los países pueden reprogramar presupuestos, incrementar los ingresos internos, participar en iniciativas de reestructuración y alivio de la deuda y planificar para casos de crisis futuras al tiempo que promueven las prioridades referidas al capital humano en pos de una recuperación sólida.

Capítulo 1:

CAPITAL HUMANO PARA LA RECUPERACIÓN Y EL DESARROLLO RESILIENTE E INCLUSIVO

CAPÍTULO 1: CAPITAL HUMANO PARA LA RECUPERACIÓN Y EL DESARROLLO RESILIENTE E INCLUSIVO

MENSAJES PRINCIPALES

- *El capital humano es un motor clave del crecimiento que trae aparejadas importantes externalidades positivas y constituye un fundamento para repensar el papel del financiamiento público en las inversiones en esta área.*
- *La pandemia de COVID-19 ha desatado una emergencia sanitaria mundial y una crisis económica sin precedentes, con impactos en múltiples frentes, desde la salud, la educación y la nutrición hasta el empleo y la igualdad socioeconómica y de género. Estos impactos han exacerbado los déficits de capital humano preexistentes y amenazan con hacer retroceder una década de avances en la acumulación de capital humano.*
- *Al priorizar las inversiones en capital humano y mejorar la eficiencia de las instituciones y los sistemas subyacentes de prestación de servicios, el financiamiento público no solo puede ayudar a impulsar una recuperación verde, resiliente e inclusiva tras la COVID-19, sino también proporcionar una base para la productividad y el crecimiento futuros.*

El capital humano —los conocimientos, las habilidades y la salud que las personas acumulan a lo largo de sus vidas y que les permiten alcanzar su potencial como miembros productivos de la sociedad— es fundamental para la productividad y el bienestar de los individuos y las comunidades, y para el crecimiento económico de los países. El capital humano representa las dos terceras partes de la riqueza total de todo el mundo y es uno de los factores clave para el crecimiento inclusivo en un mundo cada vez más integrado (Lange, Wodon and Carey, 2018). Los países pueden acelerar su crecimiento económico, lograr mayor equidad y reducir la pobreza desarrollando y aprovechando el capital humano en combinación con otros tipos de inversiones de capital, y sacando provecho de un clima favorable para los negocios y una buena gobernanza (Bakker *et al*., 2020). Las personas sanas, que cuentan con un buen nivel educativo y no son pobres no solo contribuyen al crecimiento económico como trabajadores productivos, sino que también aportan una serie de externalidades sociales y económicas positivas adicionales, como la cohesión social y la protección del medio ambiente.

Para que el capital humano alcance todo su potencial, es necesario gestionar eficazmente las complejas interrelaciones que lo vinculan con el capital producido y el natural. El capital humano, el producido (que incluye la infraestructura, las manufacturas y las maquinarias) y el natural (que abarca el petróleo, el gas, el carbón, los minerales, las tierras agrícolas, los bosques, el agua y las zonas protegidas) guardan una interdependencia que se manifiesta de maneras cruciales. Los empleos de calidad traducen en ganancias monetarias las inversiones en educación y en habilidades; la infraestructura libre de carbono genera beneficios para la salud; la reducción de la pobreza alivia la presión sobre las tierras marginales y los recursos naturales, y las prácticas mejoradas en la industria cárnica ayudan a abordar el cambio climático y la transmisión de zoonosis. Gestionar esta interdependencia constituye un desafío clave para este período de la historia. Entre las soluciones posibles se incluyen la focalización espacial de las inversiones en capital humano, con programas de reestructuración económica como los que buscan la transición hacia la descarbonización, y la estructuración de inversiones en capital humano para garantizar el desarrollo sostenible y la preservación de otras formas de capital.

Los países enfrentan una serie de desafíos referidos al capital humano que son anteriores a la crisis de la COVID-19, en particular, déficits estructurales de larga data en esta área, financiamiento limitado e

impedimentos institucionales que obstaculizan las inversiones en capital humano eficientes y de alta calidad. A nivel mundial, el Índice de Capital Humano (ICH) de 2020 muestra que, antes de la pandemia, un niño podía esperar alcanzar en promedio el 56 % de su productividad potencial como futuro trabajador. Sin embargo, un niño nacido en un país de ingreso bajo alcanzaría solo el 37 %, y uno nacido en un país de ingreso alto, el 70 % (Gatti *et al*., 2021; World Bank, 2020i). Dentro de los países se observan disparidades similares entre los diversos grupos socioeconómicos y áreas geográficas. Por ejemplo, en promedio, se puede esperar que un niño brasileño alcance el 55 % de su potencial productivo. No obstante, en el municipio con mejor desempeño del país, este valor aumenta al 72 % (cifra equiparable al promedio de los países de ingreso alto), mientras que los niños del municipio de peor desempeño alcanzarán solo el 38 %, valor comparable al promedio de los países de ingreso bajo.

Las prioridades en el área del capital humano, y las opciones disponibles para abordarlas, varían entre los distintos países y dentro de ellos. No obstante, el fortalecimiento de los sistemas de prestación de servicios es una necesidad imperiosa en todos los países, tanto para abordar la crisis derivada de la COVID-19 a corto plazo como para sentar las bases de una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible a largo plazo. La respuesta urgente con la que se busca controlar la propagación del virus y hacer frente a los efectos de la crisis para restablecer el capital humano debe alinearse con las prioridades del desarrollo y el aprovechamiento de dicho capital a largo plazo.

El financiamiento público puede desempeñar un papel fundamental en la recuperación y el uso productivo del capital humano durante la crisis de la COVID-19 y una vez que esta haya terminado. La crisis ha agravado los problemas preexistentes de escasa movilización de recursos internos, escasa inversión en capital humano, elevados niveles de deuda e inadecuada relación calidad-precio. Estas dificultades son particularmente apremiantes para los países de ingreso bajo, donde las limitaciones fiscales y los déficits de capital humano son más graves. Los encargados de formular políticas deben buscar el equilibrio entre la necesidad de salvar vidas y medios de subsistencia hoy y la importancia de sentar las bases para un crecimiento futuro más equitativo, sostenible y resiliente.

1.1 El impacto de la crisis de la COVID-19 en el capital humano

La crisis de la COVID-19 amenaza con revertir una década de avances arduamente logrados en la acumulación de capital humano. Antes de la pandemia, los progresos en esta área, si bien tal vez no eran lo suficientemente rápidos como para cumplir con muchas de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mostraban un ritmo constante en la mayor parte del mundo. La crisis de la COVID-19 puede hacer perder una década de avances en el capital humano, según las mediciones de diversos indicadores del ICH, como el retraso del crecimiento infantil, los años de escolaridad ajustados en función del aprendizaje y la probabilidad de supervivencia.

Además de los devastadores efectos directos del virus en la morbilidad y la mortalidad, la crisis de la COVID-19 representa riesgos significativos para el capital humano por varias otras vías (WHO, 2020b). Una de las más importantes es la interrupción de servicios esenciales, incluidos los de salud básica y nutrición (fundamentales para la vida), cuidado de los niños, educación y servicios comunitarios. Las medidas de mitigación adoptadas para contener la pandemia han tenido graves consecuencias en los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria. Las disrupciones en el suministro han provocado aumentos en los precios y reducido la disponibilidad de productos básicos esenciales, incluidos los alimentos perecederos y nutritivos. De manera menos visible, el estrés que generan la inseguridad, el aislamiento y la cuarentena pueden relacionarse con un aumento en los niveles de depresión, violencia doméstica y abuso. Lo que comenzó como una pandemia sanitaria y una crisis económica, para muchos países se está convirtiendo en una crisis financiera que ejerce una presión cada vez mayor sobre los presupuestos gubernamentales para la provisión de servicios esenciales para desarrollar, proteger y aprovechar el capital humano. Entre los dramáticos impactos de esta crisis sobre el capital humano figuran los siguientes:

- **Aumento de la morbilidad y la mortalidad.** De cada 10 países, 9 señalan que tienen dificultades para mantener la cobertura de los servicios más esenciales (WHO, 2020c); esto genera graves consecuencias en las tasas de morbilidad y mortalidad, que pueden superar incluso los impactos directos del propio virus. En los países de ingreso bajo y mediano bajo, las alteraciones en los servicios de salud maternoinfantil y en

el acceso a los alimentos podrían provocar cerca de 2,5 millones de muertes de madres y niños en un año. En el trabajo de Robertson y otros (Robertson *et al*., 2020) se proyecta un aumento promedio por mes de hasta el 45 % en la mortalidad de menores de 5 años y del 39 % en la mortalidad materna en 118 países de ingreso bajo y mediano, suponiendo una disrupción de seis meses en el acceso a los servicios básicos de salud y a los alimentos. La suba de la mortalidad materna obedece principalmente a la reducción del alcance de las intervenciones críticas relacionadas con el parto, mientras que la menor cobertura de los antibióticos contra la neumonía y la sepsis neonatal y de las soluciones de rehidratación oral para casos de diarrea es un factor determinante del incremento de la mortalidad infantil (Robertson *et al*., 2020). También se espera un aumento significativo de los casos de enfermedades infecciosas distintas de la COVID-19 y de las muertes provocadas por esas afecciones, en vista de las interrupciones en los servicios básicos de atención primaria de la salud. Según las previsiones, las muertes por VIH, paludismo y tuberculosis aumentarán hasta en un 10 %, 20 % y 36 %, respectivamente, en los próximos cinco años (Hogan *et al*., 2020). Las proyecciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) referidas al paludismo en África al sur del Sahara, calculadas teniendo en cuenta la interrupción de las campañas sobre el uso de mosquiteros tratados con insecticidas y una reducción del 75 % en el acceso a medicamentos antipalúdicos eficaces, indican que se volverá a niveles de mortalidad por paludismo que no se han visto en 20 años (WHO, 2020d).

- **Aumento de la malnutrición y la inseguridad alimentaria y nutricional.** El incremento de los precios de los alimentos y las interrupciones en sus cadenas de suministro, junto con las alteraciones en los servicios de salud y la reducción de los ingresos de los pobres, contribuyen al aumento del hambre, la malnutrición y la cantidad de personas que necesitan asistencia humanitaria, que ha llegado a niveles sin precedentes (UN, 2021). Es posible que, en 2020, la COVID-19 haya sido la causa de la inseguridad alimentaria de casi 100 millones de personas. Las encuestas telefónicas realizadas por el Banco Mundial (s. f.) confirman el impacto generalizado de la pandemia en los ingresos y la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares (Pirlea *et al*., 2020). La suba de los precios de los alimentos y la disrupción de los servicios de salud y nutrición probablemente darán como resultado un aumento de hasta 9,3 millones en la cantidad de niños emaciados y de 2,6 millones en los que padecen retraso del crecimiento en todo el mundo, además de 168 000 muertes infantiles adicionales, 2,1 millones de nuevos casos de anemia materna, 2,1 millones más de niños nacidos de mujeres malnutridas y USD 29 700 millones en futuras pérdidas de productividad derivadas del retraso del crecimiento y la mortalidad infantil (Osendarp *et al*., 2020).

- **Pérdidas generalizadas de aprendizaje.** En el pico de la pandemia, el 94 % de los estudiantes de todo el mundo no asistían a la escuela (Gatti *et al*., 2021). Incluso según estimaciones conservadoras, las pérdidas de aprendizaje resultantes pueden representar entre 0,3 y 0,9 años de escolaridad ajustados por la calidad —es decir, una disminución prevista de un promedio de 7,9 años a 7,3 años en los países de ingreso bajo y mediano—, con lo que se revertirían gran parte de los avances logrados en los últimos años (Azevedo *et al*., 2020). La pobreza de aprendizajes, medida por el porcentaje de niños de 10 años que no pueden leer y comprender una narración simple, podría aumentar del 53 % antes de la pandemia al 63 %. Es posible que al menos 24 millones de alumnos, desde el nivel preescolar hasta el terciario, nunca regresen a la escuela. Esto supone un aumento significativo en relación con el valor de referencia de los niños que no concurrían a la escuela antes de la pandemia, estimado en al menos 258 millones. Por otro lado, el hecho de que los niños de entornos pobres y vulnerables se vean más gravemente afectados por las interrupciones en el acceso a la escolaridad agrava aún más las profundas desigualdades en el aprendizaje que se observan en muchos países. En total, los niños perjudicados por este déficit de aprendizaje pueden llegar a perder USD 10 billones en ingresos futuros en el curso de su vida, lo que equivale al 8 % del producto interno bruto (PIB) mundial (Azevedo *et al*., 2020). En el caso de los jóvenes que asisten a universidades e instituciones de educación y formación técnica y profesional, la disminución de las actividades de capacitación práctica y certificación de habilidades, así como la reducción de los vínculos con el mercado laboral, podrían acotar sus oportunidades de empleo en el futuro.

- **Elevados niveles de desempleo en el mundo y pérdida de ingresos.** Como consecuencia de los confinamientos, se han perdido puestos de trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que en 2020 desaparecieron 255 millones de empleos equivalentes a tiempo completo en todo el mundo. La consiguiente pérdida de ingresos laborales (si no se tienen en cuenta las medidas de apoyo) se estima en USD 3,7 billones. Las proyecciones para 2021 indican un déficit persistente de empleo que se traducirá en la pérdida de entre 90 millones y 130 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (ILO, 2021).

- **Pobreza y desigualdades crecientes.** La crisis está exacerbando las inequidades y revirtiendo la disminución histórica de la pobreza. La desigualdad se ha ampliado en detrimento de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales y poco calificados y sus familias. Se estima que en 2020 la pérdida de empleo juvenil en todo el mundo ascendió al 8,7 %, mientras que, entre los adultos mayores de 25 años, el porcentaje fue del 3,7 %. En un conjunto de 50 países seleccionados, durante el segundo trimestre de 2020, la pérdida media de empleo entre los trabajadores poco calificados alcanzó el 10,8 %, mientras que entre los de mediana calificación fue del 7,5 % y entre los altamente calificados, del 2,5 % (ILO, 2021). La pandemia y las medidas de respuesta implementadas han afectado gravemente a los trabajadores por cuenta propia y a los hogares que obtienen sus ingresos en la economía informal. Asimismo, se prevé que la pobreza extrema aumentará por primera vez en más de 20 años. El Banco Mundial estima que en 2020 la COVID-19 provocó un aumento en el número de personas extremadamente pobres de entre 119 millones y 124 millones, calculado a partir de la línea de USD 1,90 al día. Esta cifra incluye 31 millones de personas que, de no ser por la pandemia, habrían logrado salir de la pobreza extrema. Las evidencias recogidas en momentos anteriores de conmoción económica mundial sugieren que la crisis derivada de la COVID-19 está ampliando aún más la desigualdad de ingresos dentro de los países, puesto que genera perjuicios económicos desproporcionados entre los grupos demográficos de menores ingresos (Furceri *et al*., 2020).

- **Ampliación de las brechas de género.** La COVID-19 está exacerbando los peligros a los que están expuestas las adolescentes, que van desde el aumento en las tasas de deserción escolar y de matrimonio infantil hasta la maternidad adolescente y la violencia. Por ejemplo, tras el cierre de escuelas durante la crisis del ébola de 2014-16, muchas niñas no regresaron a clase y crecieron las tasas de embarazo adolescente. Las mujeres y las niñas sufren de manera desproporcionada la carga que supone la atención del hogar, la falta de servicios de cuidado infantil y la violencia de género. También son más vulnerables, en vista de su situación en el mercado laboral (véase el recuadro 1.1).

Si no se implementan medidas para remediar la situación, el impacto de la COVID-19 podría dejar rezagada a toda una generación. Las perspectivas futuras del empleo, la productividad y las ganancias son sombrías. Las experiencias anteriores muestran que los trabajadores que comienzan a buscar trabajo durante una recesión sufren impactos negativos importantes en el empleo y los ingresos, a diferencia de aquellos que lo hacen en momentos más favorables. Esta "generación COVID-19" incluye a personas graduadas recientemente, jóvenes que buscan empleo por primera vez y trabajadores que han perdido su trabajo debido a la pandemia. Cuanto más tiempo permanezcan sin trabajo o subempleados, más probable será que les queden secuelas de esta crisis. El panorama se oscurece aún más cuando se tiene en cuenta el efecto de la pandemia en los niños, que puede conducir a una pérdida irreversible de su capital humano. Los resultados de simulaciones efectuadas en el informe de 2020 sobre el ICH muestran que, en 20 años, aproximadamente el 46 % de la fuerza laboral de un país típico (personas de 20 a 65 años) estará compuesta por individuos que durante la pandemia estaban en la escuela o tenían menos de 5 años (Gatti *et al*., 2021).

1.2 El impacto fiscal de la crisis de la COVID-19

La pandemia ha desencadenado una recesión devastadora, y las perspectivas de recuperación dependen de que se logre contener con éxito el virus y se disponga del apoyo fiscal adecuado. El Banco Mundial estima una disminución del PIB total del 4,3 % en 2020, lo que constituye la recesión global más profunda desde la Segunda Guerra Mundial. Si bien dicha entidad reconoce

RECUADRO 1.1. LA COVID-19 PONE EN RIESGO LOS PUESTOS DE TRABAJO DE LAS MUJERES

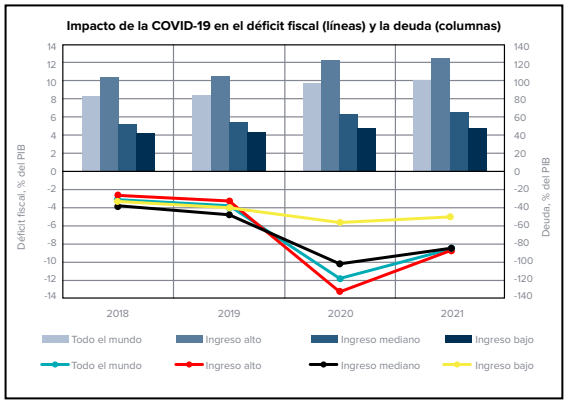
En todo el mundo, dos tercios de los trabajadores de las áreas de salud y asistencia social son mujeres (Boniol *et al.*, 2019). Las niñas y las mujeres están en la primera línea de los servicios de cuidado, tanto en los empleos formales como en los informales. Esto incluye ocupaciones a menudo subestimadas y mal pagas, a pesar de que resultan esenciales en la respuesta a la pandemia, como el cuidado de ancianos y el apoyo a las personas con discapacidad. La sobrerrepresentación de las mujeres en este tipo de servicios las expone a un riesgo mayor de infección por enfermedades agudas graves, así como a presiones físicas y psicológicas. Suelen ser las primeras a las que se pide que cuiden a parientes enfermos, niños pequeños o padres ancianos. Incluso antes de la pandemia, las mujeres dedicaban tres veces más tiempo que los hombres al cuidado no remunerado (ILO, 2018). La pandemia agrava esta carga preexistente. Los medios de vida y el trabajo de las mujeres se han visto afectados de manera desproporcionada. La mujer está sobrerrepresentada en los empleos del sector informal, los cuales están sometidos en mayor medida al riesgo de desaparecer y brindan menos protección en casos de desempleo, enfermedad y vejez. En 35 de los 40 países en los que se realizaron encuestas telefónicas durante la etapa inicial de la crisis de la COVID-19, las mujeres consultadas tenían más probabilidades de dejar de trabajar que los hombres debido a la pandemia. La OIT (ILO, 2021) indica que, en todo el mundo, la incidencia de la pérdida de puestos de trabajo en 2020 fue mayor entre las mujeres (5 %) que entre los hombres (3,9 %), lo que agravó aún más las brechas de género en el empleo.

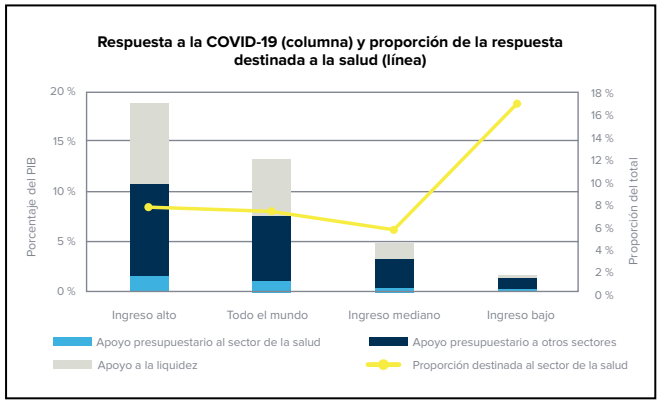
que las perspectivas aún son inciertas, proyecta una recuperación para 2021 y 2022 del 4 % y el 3,8 %, respectivamente. Se prevé que los países de ingreso alto experimentarán una caída más abrupta y una recuperación más atenuada. En cambio, es probable que el declive de las economías en desarrollo sea menos pronunciado y la recuperación, más fuerte. Según las proyecciones, los países de ingreso bajo mostrarán una disminución del 0,9 % en 2020 y se recuperarán en 2021 y 2022 con un 3,3 % y un 5,2 %, respectivamente. Las perspectivas de recuperación estarán condicionadas al éxito en el despliegue de las vacunas y al incremento en la eficacia de la respuesta sanitaria a la pandemia. También dependerán de que se mantengan los estímulos fiscales y la relajación monetaria, especialmente en las economías desarrolladas, y de que mejoren las condiciones de financiamiento para las economías en desarrollo (World Bank, 2021b).

El impacto fiscal de la crisis ha sido grande y ha llevado al aumento de los déficits fiscales y a subas significativas en los niveles de endeudamiento (véase el gráfico 1.1). El déficit fiscal mundial se disparó hasta alcanzar el 11,8 % del PIB a finales de 2020, mientras que en 2019 se había ubicado en el 3,8 % (IMF, 2021a). El incremento más marcado se produjo en los países de ingreso alto, cuyo déficit llegó en 2020 al 13,3 %, mientras que el año anterior se había situado en el 3,3 %. Esto se debió principalmente a una combinación de aumento del gasto y disminución de los ingresos. En los países de ingreso mediano, el déficit llegó al 10,3 % del PIB en 2020, frente al 4,8 % de 2019, y, en los de ingreso bajo, se ubicó en el 5,7 % en 2020, frente al 4 % del año anterior. Tanto en los países de ingreso bajo como en los de ingreso mediano, esto se explica por el colapso en la recaudación fiscal. La deuda mundial, por su parte, alcanzó el 97,6 % del PIB en 2020, mientras que el año anterior llegaba al 83,5 %. En esta área, los mayores incrementos se observan en los países de ingreso alto (123 % en 2020 frente al 105 % en 2019), seguidos de los de ingreso mediano (63 % en 2020 y 54 % en 2019) y los de ingreso bajo (49 % en 2020 y 43 % en 2019) (IMF, 2021a). Algunos países vienen de pasar una década de acumulación de deuda, lo que genera inquietudes acerca de una posible crisis financiera (Kose *et al*., 2021).

Sin embargo, la escala sin precedentes de la respuesta fiscal a la pandemia ha ayudado a mitigar el impacto económico y social de la crisis. En 2020, el apoyo fiscal en todo el mundo alcanzó los USD 14 billones, lo que equivale al 13,5 % del PIB mundial. El gasto adicional y los ingresos no percibidos ascendieron a USD 7,8 billones, o el 7,4 % del PIB, mientras que el resto correspondió al apoyo a la liquidez. Este último incluye inyecciones de capital,

GRÁFICO 1.1. IMPACTO FISCAL DE LA CRISIS DE LA COVID-19





Fuente: **Personal del Banco Mundial, a partir del documento *Perspectivas económicas mundiales 2021* (panel a) y de la base de datos de medidas fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), 2021 (panel b).**

préstamos, compra de activos/asunción de deuda, garantías y operaciones cuasifiscales, principalmente destinadas a las empresas, pero también a los hogares. Los países de ingreso alto representan el 84 % de este apoyo global. Del 16 % restante, China explica el 6,4 % (IMF, 2021a).

Sin embargo, el apoyo relacionado con la salud ha sido relativamente modesto. Del 13,5 % del PIB mundial que se destina a la respuesta a la pandemia, solo 1 punto porcentual (7,4 % del total) correspondió al sector de la salud. En los países de ingreso alto, dentro de la respuesta fiscal general, que representó el 19 % del PIB, menos del 7 % se destinó a la salud. En los países de ingreso mediano, la asistencia fiscal se situó en el 5,1 % del PIB, y la salud representó el 6 % del total. En los de ingreso bajo, el esfuerzo general fue del 1,5 % del PIB, de los cuales el 17 % se destinó a la salud[1]. De las 3991 intervenciones fiscales relacionadas con la COVID-19 implementadas en todo el mundo, solo 548 estuvieron referidas al sector de la salud (14 %), tanto en el lado de los gastos como en el de los ingresos. En cambio, se destinaron 1884 medidas a las empresas y 1372 a los hogares, y 187 no fueron clasificadas[2].

La crisis de la COVID-19 ya está contribuyendo a la aplicación de recortes presupuestarios drásticos en todos los sectores, incluida la educación. En el 65 % de los países de ingreso bajo y mediano bajo, y en el 33 % de los de ingreso mediano alto y alto, los presupuestos educativos se redujeron después del inicio de la pandemia. Estas tendencias divergentes pueden exacerbar la disparidad que ya existía en el gasto en educación entre los diversos países (Al-Samarrai *et al*., 2021)[3].

1.3 El papel del financiamiento público en las inversiones en capital humano para la recuperación

Las inversiones en capital humano tienen altas tasas de rendimiento y pueden generar importantes externalidades económicas y sociales positivas. Las inversiones en los sistemas de salud, en particular de atención primaria, así como en investigación y manejo de zoonosis, preparación para pandemias y sistemas de agua y saneamiento, conllevan fuertes externalidades positivas. Las inversiones ambientales, que abarcan la agricultura sostenible, la seguridad alimentaria y nutricional, la gestión de la tierra, la planificación urbana y la gestión del riesgo de desastres, son igualmente esenciales para la salud del planeta y de sus habitantes. Por ejemplo, en Jamaica se implementó el Programa de Incentivos para la Producción con el objetivo de aumentar y mantener la producción agrícola para satisfacer la demanda del mercado, así como para proteger los medios de subsistencia de las familias de los agricultores e influir positivamente en la seguridad alimentaria del país (States of Guernsey, 2020, 2021).

El desarrollo en la primera infancia, la educación y el desarrollo de habilidades producen beneficios que perduran durante toda la vida y se traspasan de una generación a otra, con impactos reconocidos en el crecimiento, los ingresos laborales y la igualdad, así como en la cohesión social. Las inversiones dirigidas a fortalecer la protección social, promover el empleo y mejorar los resultados en el mercado laboral de grupos típicamente desaprovechados o mal pagos, como las mujeres, los jóvenes y las poblaciones

vulnerables, generan externalidades económicas y sociales positivas. Por ejemplo, la inversión en servicios de guardería de calidad y accesibles puede mejorar el empleo de las mujeres, la productividad general y los resultados alcanzados por los niños. El apoyo financiero del Gobierno y los programas activos del mercado laboral pueden reducir los efectos negativos a largo plazo de la crisis de la COVID-19 en la empleabilidad y los ingresos futuros de los trabajadores. Además del apoyo al empleo asalariado, el respaldo a la actividad empresarial de las mujeres, los jóvenes y las poblaciones vulnerables puede ayudar aún más a aprovechar su potencial económico, a menudo infrautilizado. En Bosnia y Herzegovina, el Gobierno modificó el Fondo de Garantía para apoyar el desarrollo de la actividad empresarial facilitando el acceso de los futuros empresarios a los recursos que necesitan para llevar a cabo sus actividades, en especial entre los jóvenes y las mujeres (Office of the President, Republic of Srpska, 2020).

La recuperación sostenible e inclusiva tras la crisis de la COVID-19 exige lograr el equilibrio entre la eliminación gradual y prudente de los paquetes de estímulo, especialmente con miras a proteger a los pobres y a los sectores vulnerables, y el aumento de las inversiones en capital humano, físico y natural, alineadas con los objetivos de inclusión, resiliencia, sostenibilidad y aumento y mejora del empleo a largo plazo. Además de abordar la pobreza y la desigualdad, las inversiones en capital humano adecuadamente focalizadas pueden contribuir a estimular el crecimiento económico y la confianza empresarial en general.

En el pasado, los inversionistas reconocían y preveían los beneficios para el crecimiento derivados de los esfuerzos de reforma modificando sus expectativas empresariales a largo plazo y las inversiones en el sector privado. Dado que es probable que muchos países endurezcan sus políticas fiscales en 2021, el Grupo Banco Mundial hace hincapié en que las economías en desarrollo tendrán que abordar el desafío de evitar un ajuste fiscal prematuro a corto plazo y posteriormente desmontar las medidas de apoyo fiscal y garantizar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo (World Bank, 2021b). El Fondo Monetario Internacional (FMI) (IMF, 2021a) subraya que el apoyo fiscal debe mantenerse, pero adaptado a la evolución de la pandemia y la economía. Ambas instituciones reconocen la función económica general de las inversiones en las personas y exhortan a que se proteja el gasto público en capital humano. Algunos países ya están pensando en el futuro en lo que respecta a la sostenibilidad del gasto. Tal es el caso de Azerbaiyán, donde el Gobierno ha presupuestado fondos para garantizar la sostenibilidad de las medidas de apoyo al empleo y bienestar social.

La pandemia de COVID-19 ha acelerado las transformaciones estructurales que pueden fortalecer el capital humano, promover la inclusión digital y alejar a las economías de las actividades basadas en el carbono. La crisis está acelerando y configurando cambios profundos en los factores de producción, las tecnologías y las normas para la organización del trabajo y la prestación de servicios. El financiamiento público puede crear el entorno propicio que permita utilizar el sector privado (así como la asistencia para el desarrollo y las remesas) en la expansión, la adaptación y el aprovechamiento del capital humano para la recuperación y los tiempos posteriores. A medida que surgen nuevas oportunidades y otras se cierran, el capital humano adquiere una importancia cada vez mayor para un crecimiento resiliente y sostenible.

[1] Cálculos del personal del Banco Mundial a partir de datos del FMI (IMF, 2021a).

[2] "Políticas Fiscales en Respuesta a la Crisis", base de datos armada por personal del Banco Mundial para uso interno, actualizada por última vez en septiembre de 2020.

[3] Las conclusiones de esta publicación conjunta del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) se basan en una muestra de 29 países que representan el 54 % de la población mundial en edad escolar. En la comparación de los presupuestos antes y después de la COVID-19 se analizan las diferencias entre los presupuestos elaborados antes y después del inicio de la pandemia, en marzo de 2020.

Capítulo 2:

GASTO PÚBLICO PARA DESARROLLAR, PROTEGER Y APROVECHAR EL CAPITAL HUMANO

CAPÍTULO 2: GASTO PÚBLICO PARA DESARROLLAR, PROTEGER Y APROVECHAR EL CAPITAL HUMANO

MENSAJES PRINCIPALES

- *Un marco de gasto orientado a los resultados ayuda a identificar un conjunto coherente de programas de diversos sectores y de alto impacto dirigidos a los pobres, en función de las evidencias y los contextos de los países.*
- *Para reducir las pérdidas permanentes de capital humano provocadas por la crisis de la COVID-19, las prioridades inmediatas son restablecer la salud, proteger a los niños pequeños de la malnutrición y otros males, lograr que los niños vuelvan a la escuela y recuperen los aprendizajes perdidos, evitar que queden "secuelas" en los jóvenes y apoyar las oportunidades para generar ingresos laborales.*
- *Los avances adicionales en la cobertura universal de salud, el desarrollo de los niños en la primera infancia, el aprendizaje, la protección social y el empoderamiento económico de la mujer pueden también contribuir a una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible.*
- *Las innovaciones recientes y la tecnología pueden ayudar a fortalecer los sistemas de prestación de servicios.*

Para restablecer y seguir desarrollando el capital humano en medio de la pandemia de COVID-19 de modo de lograr una recuperación resiliente, se deben implementar medidas multisectoriales coordinadas. Los Gobiernos podrían utilizar una cadena de resultados basada en evidencias para cada prioridad del área del capital humano a fin de elaborar un marco de gasto orientado a los resultados y un conjunto coherente de programas multisectoriales de alto impacto en favor de los pobres. Más allá de los esfuerzos por controlar la pandemia mediante la vacunación y otras medidas de salud pública, es necesario mitigar los riesgos de pérdida permanente de capital humano a corto plazo y abordar a mediano plazo los déficits estructurales de larga data que se observan en la acumulación de capital humano. Esto requerirá inversiones sostenidas y el fortalecimiento de los sistemas de prestación de servicios. Las innovaciones recientes y la tecnología pueden ayudar a los países a acelerar sus avances en estas esferas.

2.1 Un marco para el gasto público en capital humano orientado a los resultados

A medida que comienzan a salir de la crisis de la COVID-19, muchos países muestran déficits en el financiamiento del capital humano. Incluso antes de la pandemia, muchos tenían dificultades para movilizar y asignar recursos suficientes a las inversiones básicas en capital humano. Esas deficiencias se han ampliado. Por ejemplo, para alcanzar los ODS, en los países de ingreso bajo la proporción del ingreso nacional que se destina a la educación tendría que duplicarse (World Bank and Unesco, 2021).

Las soluciones no son sencillas y no basta con limitarse a asignar más recursos presupuestarios a los sectores sociales. Las relaciones entre el gasto público y el desempeño en el área del capital humano no son simples. Para lograr buenos resultados en esta esfera, la eficiencia del gasto importa tanto como su volumen (Andrews *et al.*, 2019; World Bank, 2003, 2018d; Gottret and Schieber, 2006).

Un marco de gasto orientado a los resultados ayuda a determinar un conjunto coherente de programas de diversos sectores y de alto impacto dirigidos a los pobres. La combinación de políticas y gastos que resulte adecuada dependerá de las prioridades de cada país en relación con el capital humano y de la alineación de las políticas, los programas y los gastos específicos con cada resultado de capital humano en un contexto determinado (recuadro 2.1).

RECUADRO 2.1. IDENTIFICAR LAS PRIORIDADES EN RELACIÓN CON EL CAPITAL HUMANO

La comparación del Índice de Capital Humano (ICH) y el Índice de Capital Humano Ajustado en función del Aprovechamiento (ICHA) puede mostrar el desempeño relativo de un país en diferentes dimensiones de la acumulación de capital humano y su aprovechamiento productivo. En el cuadro 2.1 se muestran el ICH y sus componentes para dos países de una misma región. La elevada tasa de retraso del crecimiento del país A y los malos resultados del aprendizaje del país B tienen consecuencias para las políticas.

CUADRO 2.1. ESCENARIO ILUSTRATIVO DEL ÍNDICE DE CAPITAL HUMANO EN UNA REGIÓN

Indicador	País A	País B	Región
	Hombres + Mujeres	Hombres + Mujeres	Hombres + Mujeres
Componente 1 del ICH: Supervivencia			
Probabilidad de sobrevivir hasta los 5 años	0,974	0,985	0,982
Componente 2 del ICH: Escolaridad			
Años de escolaridad esperados	9,7	10,7	12,1
Puntajes de exámenes armonizados	405	377	405
Componente 3 del ICH: Salud			
Tasa de supervivencia de 15 a 60 años	0,847	0,888	0,862
Proporción de niños menores de 5 años que no presentan retraso del crecimiento	0,533		0,852
ICH 2020	0,46	0,50	0,56

El ICH no es de ninguna manera una medida integral del desarrollo del capital humano. Si bien todos sus componentes son importantes, hay otros parámetros significativos que por razones prácticas no se incluyen en este índice. Una evaluación más sistemática podría utilizar un enfoque de ciclo de vida para identificar qué grupos demográficos están quedando rezagados y por qué. En un informe reciente del Banco Mundial referido a Eswatini (World Bank, 2020f) se adoptó este enfoque para evaluar las necesidades relativas y el potencial de las personas en tres fases de su ciclo de vida: en la primera infancia (desde el embarazo hasta los 5 años), en la edad escolar (de 6 a 18 años) y en la juventud hasta la edad adulta (19 años o más). Entre los problemas observados figuran las tasas relativamente altas de mortalidad infantil y malnutrición debido a factores tales como la incidencia significativa de embarazos adolescentes (el 30 % de todos los embarazos). Entre los principales desafíos para los niños en edad escolar se incluye la tasa elevada de deserción en el primer ciclo de la secundaria: solo el 44 % de los niños que comienzan el grado 1 terminan el grado 12. Esto conduce tanto a un aprendizaje trunco como a otros problemas sociales para los adolescentes, entre los que se cuenta la incidencia relativamente alta de embarazos. Alrededor del 40 % de las alumnas de la secundaria que dejan de asistir la escuela mencionan el embarazo como el motivo del abandono. Reducir el número de deserciones en la escuela secundaria, especialmente entre las niñas, surge entonces como prioridad a partir de este análisis.

El ICHA proporciona información adicional de utilidad para elaborar políticas que aprovechen plenamente el capital humano a fin de lograr una recuperación resiliente y avanzar aún más posteriormente. El ICHA señala las deficiencias existentes en el aprovechamiento del capital humano a fin de impulsar a las economías a utilizar de forma más adecuada las habilidades y la experiencia de sus trabajadores para aumentar la productividad laboral.

Fuente: **Personal del Banco Mundial; Banco Mundial (World Bank, 2020f).**

GRÁFICO 2.1. EJEMPLO DE "TEORÍA DEL CAMBIO" MULTISECTORIAL PARA EL DESARROLLO EN LA PRIMERA INFANCIA

Fuente: **Banco Mundial (World Bank, 2016a).**

Una teoría multisectorial del cambio, adaptada a un resultado específico, puede servir de guía en los diversos sectores. Esa teoría puede combinar las evidencias recogidas en el plano internacional (incluidas las evaluaciones del impacto) con el análisis espacial de los resultados y las limitaciones de cada país para ayudar a establecer las prioridades del gasto en el nivel nacional y subnacional. El desarrollo en la primera infancia, por ejemplo, puede requerir una combinación diferente de inversiones dirigidas al empoderamiento de la mujer, la nutrición, la seguridad alimentaria, el agua, el saneamiento, el control de la contaminación y los programas de protección social en función de los distintos contextos locales.

Las evidencias obtenidas en todo el mundo sobre las intervenciones eficaces pueden orientar las decisiones de los países. En una publicación del Panel Asesor Internacional sobre Educación (Global Education Evidence Advisory Panel, 2020) se analizan las intervenciones óptimas o buenas sobre la base de evaluaciones rigurosas. Para mejorar los resultados del aprendizaje en los países donde las escuelas no tienen agua ni electricidad, por ejemplo, pueden tener un impacto particularmente significativo las inversiones físicas dirigidas a crear un entorno propicio para el aprendizaje, sumadas a un financiamiento que permita contar con maestros calificados. Otro ejemplo: las medidas específicas que buscan mejorar la calidad de la enseñanza y reducir las tasas de deserción escolar entre los estudiantes de hogares pobres y socialmente desfavorecidos pueden lograr más impacto en los países que cuentan con una infraestructura y personal adecuados.

2.2 Recuperar el capital humano

¿De qué manera pueden los países equilibrar dos prioridades distintas: por una parte, mitigar los riesgos de que se produzcan pérdidas de capital humano permanentes y, por la otra, desarrollar y aprovechar el capital humano para lograr la recuperación económica? La prioridad inmediata

de controlar la pandemia debe ir acompañada de esfuerzos gubernamentales sostenidos que busquen restablecer la salud, lograr que los niños vuelvan a la escuela y recuperen los aprendizajes perdidos, proteger a los niños pequeños, evitar las "secuelas" en quienes buscan empleo y apoyar las oportunidades para generar ingresos laborales.

Controlar la pandemia

Tanto para recuperar el capital humano como para poner en marcha una recuperación resiliente, es necesario controlar la pandemia de COVID-19. Esto solo puede lograrse a través de una mejor vigilancia de la enfermedad (lo que incluye la mejora de la infraestructura de datos, servicios de testeo y laboratorio, una comunicación que promueva el cambio de comportamientos, y la capacidad de establecer cuarentenas y aislamiento), el manejo de los casos de COVID-19 y la distribución de vacunas.

El gasto que se necesita para controlar la pandemia es significativo. Se estima que los costos que conllevará alcanzar niveles adecuados de cobertura en la vacunación serán de aproximadamente el 2 % del PIB en los países de ingreso bajo y del 0,7 % del PIB en los de ingreso mediano bajo (Pongsapich and Brimble, 1999). Se necesita financiamiento específico, sumado a la coordinación nacional e internacional entre una amplia gama de partes interesadas, para desplegar con éxito las vacunas. La cobertura incompleta sería incluso más costosa que la completa: las estimaciones recientes sugieren que la asignación desigual de vacunas contra la COVID-19 podría costar a la economía mundial hasta USD 1,2 billones al año (Hafner *et al*., 2020).

Restablecer la salud

El desafío inmediato radica en garantizar la prestación de servicios de salud esenciales que favorezcan a los pobres. En los países de ingreso bajo, los imperativos clave de las políticas de gasto son, según cada país, los programas de inmunización y nutrición infantil, los servicios de salud materna y reproductiva, los programas de control de enfermedades infecciosas (entre ellas el VIH, la tuberculosis y el paludismo) y el mantenimiento de una atención primaria segura. En los países de ingreso más alto, el foco puede ampliarse para abarcar las enfermedades no transmisibles e incluir programas dirigidos a ponerse al día con las pruebas de detección. Asimismo, todos los países necesitan servicios que mitiguen las enfermedades y afecciones cuya incidencia aumentó durante el período de confinamiento (por ejemplo, los trastornos mentales, la violencia de género y el abuso de sustancias), al tiempo que preservan el acceso a medicamentos y servicios de emergencia que salvan vidas.

En medio de una crisis, es posible que los países puedan mejorar la protección financiera de los sectores vulnerables. Entre las medidas que pueden aplicarse figuran la reducción de los copagos, las exenciones y topes a los pagos directos, el reembolso de los costos indirectos de la atención médica (por ejemplo, el transporte) y las licencias por enfermedad para compensar las pérdidas de ingresos relacionadas con la salud. Con el objetivo de brindar protección financiera y lograr a la vez el control efectivo de la enfermedad, varios países de ingreso bajo y mediano, como Etiopía, Indonesia, Papua Nueva Guinea y Tayikistán, han ofrecido a toda su población servicios gratuitos relacionados con la COVID-19 (World Bank, de próxima aparición). Otros, como Guernsey (States of Guernsey, 2020, 2021) y Brasil (KPMG, 2020), han extendido las licencias pagas a quienes se enferman de COVID-19, mientras que en Bahrein el Ministerio de Salud decidió asumir los gastos del tratamiento contra el coronavirus de todos los ciudadanos y residentes (Ministry of Health, Kingdom of Bahrain, 2021). Durante la crisis financiera mundial de 2008-09, 12 países europeos redujeron los aranceles de la atención ambulatoria y de las internaciones, lo que redujo el costo para los consumidores de bienes y servicios que van desde medicamentos hasta pruebas de diagnóstico. En la mitad de esos países también se redujeron los cargos por medicamentos ambulatorios o se establecieron exenciones o topes.

En el mediano plazo, la posibilidad de restablecer la salud depende de que se recupere lo perdido y se reanude el avance hacia la cobertura universal. Para subsanar las crecientes deficiencias en la cobertura se requiere ampliar los derechos a las prestaciones, especialmente entre los pobres, los desempleados y los trabajadores agrícolas e informales. A raíz de diversas crisis económicas anteriores, algunos países de ingreso bajo y mediano redoblaron sus inversiones en programas de cobertura universal de salud. Por ejemplo, durante el período de recuperación que siguió a la crisis financiera mundial, México amplió la cobertura de los hogares pobres y de trabajadores informales brindándoles servicios de salud esenciales garantizados, cuyos beneficiarios pasaron de 31,1 millones de personas en 2009 a 55,6 millones en 2013 (World Bank, 2018b). Por su parte, tras la crisis asiática de 1997, Indonesia extendió esos servicios de casi el 0 %

de la población a más del 10 % (Pongsapich and Brimble, 1999). Más recientemente, en respuesta a la COVID-19, Côte d'Ivoire otorgó tres meses de primas de cobertura sanitaria universal a todos los beneficiarios de programas de apoyo financiero a través de transferencias de efectivo (Republic of Madagascar, 2020). Los países de ingreso más alto también cerraron las brechas existentes entre su población al incluir a los residentes que no eran ciudadanos. Por ejemplo, durante la crisis financiera mundial, Bélgica, Bosnia y Herzegovina y Estonia extendieron las prestaciones a los afectados por el desempleo de larga duración, mientras que Suecia mejoró la cobertura de los migrantes indocumentados y las personas que piden asilo.

Lograr que los niños vuelvan a la escuela y recuperar el aprendizaje perdido

Para hacer frente a la crisis de la educación —la "pandemia silenciosa" impulsada por la crisis sanitaria— se requiere la acción inmediata. Entre las medidas prioritarias que deben implementarse se incluyen la gestión de la continuidad de la educación y la mejora y aceleración del aprendizaje. Las escuelas necesitan apoyo para cumplir con los estándares de seguridad, inclusión, suministro de agua, saneamiento, higiene, ventilación y salud que se requieren para la reapertura. Algunos países, como Macedonia del Norte, han implementado transferencias en especie para proporcionar alimentos y artículos de higiene a los beneficiarios de programas con mecanismos de comprobación de medios de vida. Para rematricular y retener a los estudiantes tal vez sea necesario suministrar útiles escolares para favorecer a los alumnos pobres o establecer programas de alimentación escolar y de transferencias de efectivo con condicionalidades poco rigurosas, becas y apoyo para el empoderamiento de las niñas. En San Vicente y las Granadinas, a través del Programa de Vales para el Regreso a la Escuela de los Servicios Nacionales de Seguros se entregaron vales para la compra de suministros escolares a los padres que habían sido despedidos a causa de la COVID-19 y recibían prestaciones temporales de desempleo (otorgadas tanto a los trabajadores formales que contaban con seguro como a los cuentapropistas) (National Insurance Services, St. Vincent and the Grenadines, 2020). En Zimbabwe, con el proyecto Seguridad Alimentaria y Nutrición de los Niños en Edad Escolar, durante la COVID-19 se envían transferencias de efectivo a las familias más vulnerables con niños en la escuela primaria.

Muchos países están implementando paquetes de respuesta educativa con los que buscan minimizar las pérdidas de aprendizaje. A continuación, se incluyen algunos ejemplos: las campañas de rematriculación y retención de Madagascar, Etiopía y Pakistán se centran en las niñas y los estudiantes de comunidades marginadas, que corren mayor riesgo de abandonar la escuela. El Salvador combina programas de recuperación acelerada del aprendizaje con la ampliación de un sistema de alerta temprana y visitas domiciliarias para evitar que los jóvenes en riesgo abandonen la escuela. Uganda ha transformado su programa de transferencias de efectivo y orientación denominado Las Niñas Empoderan a las Niñas en un modelo de tutoría virtual para garantizar la continuidad de las prestaciones y ha implementado la inscripción remota para beneficiarios preinscriptos (Kampala Capital City Authority, s. f.). Los programas de alimentación escolar de la República Democrática Popular Lao, Madagascar y otros países son también ejemplos de los esfuerzos que se llevan adelante para que los estudiantes regresen a la escuela. Por otra parte, la reapertura de las escuelas con la cantidad de niños por aula reducida a la mitad y jornadas escolares más largas está contribuyendo a la continuidad de la educación en Guinea Ecuatorial (IMF, 2021b). En el Reino Unido se ha establecido un programa nacional de tutoría para estudiantes de grupos vulnerables con la participación del sector privado.

A mediano plazo, las políticas educativas deben buscar satisfacer las necesidades futuras en lo que respecta a las habilidades. Esto incluye redoblar los esfuerzos para matricular y rematricular a los niños en la escuela, ampliar el acceso al aprendizaje temprano y los servicios de guardería, y mejorar la lectoescritura, los conocimientos de aritmética y otras habilidades fundamentales en países donde la pobreza de aprendizajes sigue siendo un obstáculo importante para la inclusión económica. (Ya antes de la pandemia, al menos 258 millones de niños y jóvenes de todo el mundo en edad escolar no asistían a la escuela primaria o secundaria: la falta de escolarización constituye un problema estructural subyacente que probablemente empeorará con la pandemia). Es posible que este tema siga siendo prioritario en la mayoría de los países de ingreso bajo y mediano donde, aun antes de que la pandemia provocara pérdidas adicionales, la trayectoria de los resultados no conducía a la reducción de la pobreza de aprendizajes. Se puede extraer enseñanzas de diversas iniciativas exitosas, como el programa Tusome de Kenya, que desde 2014 ha permitido acelerar el aprendizaje gracias a que se entregan libros de texto en inglés y suajili

a todos los alumnos de primero a tercer grados, se capacita a todos los maestros de lengua del ciclo inferior de la escuela primaria en pedagogías de lectura, y se brinda a las organizaciones de la sociedad civil las herramientas necesarias y se les transmiten las habilidades que se requieren para apoyar a los maestros (Wilichowski *et al*., 2020). Al menos 10 sistemas educativos de todo el mundo participan en el Programa Aceleradores para agilizar la reducción de la pobreza de aprendizajes (World Bank, 2020j). Asimismo, todos los países pueden fomentar las competencias que se demandan en el mercado laboral del siglo XXI (como habilidades socioemocionales y digitales, espíritu empresarial y aptitudes para los empleos verdes) intensificando la cooperación eficaz entre los prestadores de servicios de educación y los empleadores del sector privado. El presupuesto de Kenya para el ejercicio económico de 2020-21 incluye un nuevo esquema de empleo juvenil como parte de su paquete de estímulo (IMF, 2021b). En Arabia Saudita, el Fondo Saudita de Desarrollo de Recursos Humanos anunció la ampliación de su apoyo a 100 000 trabajadores a través de un aumento en las actividades de capacitación (por un valor total de alrededor de USD 200 millones). El Fondo también promueve herramientas de trabajo remoto. Impulsar las habilidades avanzadas y los vínculos con el sector privado en la educación terciaria puede contribuir a estimular la innovación y el crecimiento y mejorar la pertinencia de los programas ofrecidos respecto del mercado laboral. Si se mejoran las habilidades de los trabajadores y se los reconvierte para que accedan a empleos verdes o para que se adapten a los cambios en los medios de subsistencia provocados por las modificaciones en los patrones de cultivo, el aumento del nivel del mar y otras consecuencias de la degradación ambiental, se puede contribuir a lograr una recuperación más ecológica. El programa Construir Bhután tiene como objetivo proporcionar alivio y apoyar la recuperación reconvirtiendo a los nuevos desocupados y buscándoles empleo, y, al mismo tiempo, abordar la escasez de mano de obra en sectores que anteriormente dependían de los trabajadores migrantes (Phub Gyem and Sonam Pem, 2020).

Proteger a los niños pequeños y sentar las bases para el desarrollo del capital humano

Las inversiones coordinadas pueden mitigar los impactos adversos acumulativos de las privaciones causadas por la crisis de la COVID-19. La prioridad inmediata es evitar las privaciones graves, como la malnutrición o la exposición al estrés tóxico, y garantizar que las mujeres y los niños pequeños continúen accediendo a las intervenciones básicas de salud, así como a los servicios de guardería y otras estrategias para reducir el número de niños que pasan largos períodos en entornos inseguros y poco estimulantes mientras sus padres trabajan. En el caso de los hogares pobres y las poblaciones vulnerables, los servicios básicos de nutrición y salud materna, reproductiva e infantil y la estimulación y el aprendizaje tempranos pueden complementarse eficazmente con transferencias de efectivo para brindar apoyo a los niños, los padres y otros cuidadores.

Bhután puso en marcha el programa Kidu de Alivio del Druk Gyalpo para respaldar los medios de subsistencia de los afectados por la pandemia y proporcionar asistencia adicional a las familias con niños. Uzbekistán extendió la duración de las asignaciones sociales para las familias de bajos ingresos. En Colombia, la iniciativa Mis Manos Te Enseñan se puso en marcha el 20 de marzo de 2020, un día después del cierre de los centros de primera infancia. Está dirigida a más de 1,7 millones de mujeres embarazadas y niños vulnerables menores de 5 años, y se implementa a través de tres actividades: i) el contacto telefónico frecuente para consultar a las familias por la salud, la nutrición y el bienestar de los niños y sugerir actividades que los padres puedan realizar para promover su desarrollo; ii) la distribución de material didáctico, que incluye una guía para la familia y artículos como papel, pinturas, tizas y lápices de colores para que los padres puedan llevar a cabo las actividades de la guía, y iii) la distribución de canastas de alimentos.

Para lograr mejoras a más largo plazo en los resultados de la primera infancia se requiere un enfoque multisectorial. Esto implica utilizar la infraestructura de servicios ya existente como plataforma para brindar o coordinar múltiples prestaciones y permitir que los mismos hogares y niños tengan acceso a beneficios complementarios. Muchos países se valen de las clínicas de salud y de los trabajadores comunitarios del sector para brindar servicios de nutrición y estimulación infantil centrados en la crianza. Este enfoque mejora el desarrollo físico y cognitivo de los niños, tal como demuestra, por ejemplo, el programa Trabajadora Sanitaria de Pakistán. Por otro lado, los programas de transferencias de efectivo también pueden utilizarse como plataformas para acercarse a las familias vulnerables, brindar apoyo a los ingresos y sacar provecho de las inversiones en el desarrollo de los niños. Para las familias extremadamente pobres de

Madagascar, por ejemplo, el Gobierno ha ampliado el programa de transferencias de efectivo denominado Vatsin'ankohonana ("apoyo familiar") con actividades de capacitación y "alicientes" que presentan a los padres diversas opciones de comportamiento de modo tal de incrementar las probabilidades de que seleccionen las alternativas que más mejorarán la salud, las prácticas de nutrición de la familia y el desarrollo temprano y la crianza de sus hijos (Republic of Madagascar, 2020). En México, Colombia, Níger y Perú, la incorporación de un programa de crianza en el esquema de transferencias de efectivo ha mejorado en todos los casos los resultados del desarrollo infantil, desde la cognición y el lenguaje hasta el desarrollo socioemocional (Arriagada *et al.*, 2018). Senegal estableció una plataforma comunitaria de nutrición combinada con transferencias de efectivo que le permitió reducir el retraso del crecimiento del 34 % en 1992 al 17 % en 2017 (World Bank, 2021f). Perú, por su lado, redujo la tasa de retraso del crecimiento del 28 % en 2008 al 13 % en 2016 siguiendo una estrategia que movilizó al Gobierno nacional y los Gobiernos regionales y locales para abordar la malnutrición infantil de manera coordinada (Republic of Rwanda, 2005). Con la Estrategia Nacional de Indonesia para Acelerar la Prevención del Retraso del Crecimiento se buscó llegar a aproximadamente 48 millones de embarazadas y niños menores de 2 años en un plazo de cuatro años. El Gobierno de Rwanda, por su parte, ha coordinado inversiones en protección social, atención primaria de la salud y educación inicial a fin de mejorar los resultados referidos al desarrollo en la primera infancia, para lo cual se valió de una plataforma mejorada de prestación de servicios que incluye el registro de los nacimientos y la identificación de las personas (véase el recuadro 2.2).

Prevenir las secuelas en las personas que buscan empleo y apoyar los ingresos laborales

Los trabajadores de la generación de la COVID-19, los recién graduados, los desempleados y los que buscan empleo por primera vez (especialmente las personas poco calificadas y las que pertenecen a los sectores más vulnerables) están significativamente expuestos al riesgo de sufrir secuelas. Los países pueden evitarlo poniendo en práctica diversas medidas a corto plazo. Los subsidios salariales tradicionales que respaldan las nuevas contrataciones pueden complementarse con medidas que apoyen la empleabilidad, así como con servicios de intermediación para facilitar las transiciones laborales. Asimismo, la tecnología puede impulsar la implementación de estos programas laborales, por ejemplo, puede minimizar el contacto físico, pero también mejorar la focalización de las iniciativas y hacerlas más eficaces en función de los costos. Por otro lado, el restablecimiento y la ampliación de los servicios de cuidado de niños y ancianos puede facilitar la reincorporación de las mujeres en el mercado laboral. Las medidas dirigidas a permitir que los alumnos permanezcan en la escuela más tiempo y retrasen su entrada en el mercado laboral también podrían ayudar a prevenir estas secuelas.

En el corto plazo, aliviar el flujo de caja de las empresas y ofrecer alicientes temporales específicos puede estimular la demanda general de mano de obra. Por ejemplo, Pakistán permitió a los bancos aplazar hasta un año los pagos de sus clientes correspondientes al reembolso del capital de los préstamos y dispuso la postergación de los pagos por el servicio de energía. Egipto estableció aplazamientos en los pagos de los servicios públicos. En Rusia las empresas más afectadas durante la crisis pudieron postergar el pago de impuestos. Tailandia, por su parte, redujo durante tres meses las contribuciones a la seguridad social de los empleadores y empleados, del 5 % al 0,1 % de los salarios. Idealmente, estas medidas deberían estar dirigidas a sectores que utilizan mucha mano de obra o que tienen el potencial para contribuir al crecimiento del empleo en el futuro.

En los mercados laborales caracterizados por un alto grado de informalidad, la asistencia debe llegar a los trabajadores de las empresas informales. La mejor manera de hacerlo es a través de medidas de protección social implementadas en el nivel de los hogares, que vayan más allá de las personas en situación de pobreza extrema e incluyan a los trabajadores informales de bajos ingresos. En los países de ingreso bajo y mediano, los programas de asistencia social ayudan a preservar los medios de subsistencia durante la recuperación y en los tiempos posteriores, en particular para los trabajadores informales, las empresas familiares, las trabajadoras y los hogares encabezados por mujeres. Por ejemplo, el Gobierno de Argentina proporcionó un pago único de ARS 10 000 (10 000 pesos argentinos, equivalentes a USD 155) a 3,6 millones de familias de trabajadores informales, trabajadores por cuenta propia y empleadas domésticas. En Burkina Faso, se otorgaron transferencias de efectivo por un total de USD 10 millones (XOF 5000 millones [5000 millones de francos CFA de África occidental]) para ayudar a los comerciantes minoristas informales, especialmente

RECUADRO 2.2. EN RWANDA SE APLICA UN ENFOQUE MULTISECTORIAL PARA INVERTIR EN LOS PRIMEROS AÑOS

El Gobierno de Rwanda ha sacado provecho de las inversiones en nutrición y protección social orientada a los niños, educación básica, atención primaria de la salud e intensificación de la agricultura para impulsar el desarrollo en la primera infancia. El programa multisectorial de reducción del retraso del crecimiento, que se basa en el plan estratégico nacional de desarrollo en la primera infancia, se centra en 13 distritos prioritarios en los que se registran las tasas más altas de retraso del crecimiento, junto con otros 4 distritos con elevados índices de pobreza. Allí, las familias pobres con mujeres embarazadas o niños menores de 2 años reciben transferencias de efectivo como apoyo directo orientado a la nutrición, combinadas con incentivos a la demanda, para que utilicen los servicios de salud maternoinfantil.

Al mismo tiempo, se realizan inversiones en establecimientos de salud para mejorar esos servicios. También se ofrece a las familias pobres la oportunidad de generar ingresos trabajando como cuidadores en los centros comunitarios de desarrollo en la primera infancia, que brindan servicios de guardería para los niños pequeños, junto con instrucción para los padres sobre nutrición básica, cuidado infantil y mejores prácticas de crianza. Asimismo, se implementan campañas de información y divulgación a gran escala dirigidas a todos los padres y cuidadores para promover un cambio de comportamiento. Adicionalmente, se está implementando un sistema modernizado de registro civil para impulsar la inscripción de nacimientos y otros eventos vitales mediante la delegación de esta función en los directores de los establecimientos de salud, que utilizan un enlace digital a la base nacional de datos de identificación y otras bases de datos pertinentes del país.

Además de mejorar la coordinación de los servicios integrados de desarrollo en la primera infancia y supervisar su prestación efectiva, se están implementando inversiones y reformas en la educación básica. Su objetivo es lograr mayor eficiencia en el paso de los alumnos de un grado a otro mediante la matriculación a la edad adecuada, y mejorar el grado de preparación de los niños para la escuela ampliando el acceso a la educación preescolar y elevando su calidad. Las reformas también incluyen la provisión de apoyo específico para los estudiantes de bajo rendimiento en la educación básica, que también resultará crucial para contrarrestar el impacto de la crisis de la COVID-19 a medida que se reinicien las clases después del cierre de las escuelas, que se prolongó durante más de 11 meses.

Como respuesta a la COVID-19, el Gobierno ha ampliado la cobertura de las transferencias de efectivo de apoyo directo orientado a la nutrición para garantizar que las familias más pobres con niños pequeños reciban esta valiosa asistencia. El programa de reforma del desarrollo del capital humano del Gobierno contempla consolidar aún más estas intervenciones y ampliarlas, con la intención de ofrecer soluciones multisectoriales a través del aumento del financiamiento interno, mejoras en los sistemas de prestación y fortalecimiento de la capacidad en los niveles descentralizados, lo que incluye nombrar funcionarios dedicados específicamente al desarrollo del capital humano en cada célula (el segundo nivel más bajo de la estructura administrativa de Rwanda). El Gobierno ha incorporado las metas anuales y la presentación de informes sobre los resultados del desarrollo en la primera infancia en los contratos de ejecución celebrados entre las entidades descentralizadas locales y las nacionales. El programa general es actualmente objeto de una rigurosa evaluación del Banco Mundial y el Gobierno de Rwanda.

Fuente: **Personal del Banco Mundial.**

a las mujeres que venden productos frescos. En Marruecos, un programa de transferencia electrónica de efectivo llega a la mitad de los trabajadores informales del país (alrededor de 3 millones de personas). Macedonia del Norte, por su parte, al comienzo de la pandemia aceleró la inclusión de los desempleados y los trabajadores de la economía informal al brindarles acceso rápido y simplificado al sistema de protección social a través de transferencias de efectivo adicionales (ILO, 2020).

Estos programas pueden ir eliminándose a un ritmo más lento que otras medidas de alivio establecidas en respuesta a la COVID-19. Las obras públicas adaptadas a la pandemia, incluidas las innovaciones tales como las obras públicas digitales, pueden ayudar a estimular la demanda laboral con miras a la recuperación (Carranza *et al*., 2020). Uganda amplió su Programa Dinero por Trabajo Urbano para incluir nuevos beneficiarios, en particular en las zonas donde vive un gran número de trabajadores del sector informal (Carranza *et al*., 2020).

A mediano plazo, los Gobiernos, en asociación con el sector privado, podrían impulsar programas de capacitación para satisfacer las demandas de las industrias del futuro y esquemas de reconversión que preparen a los trabajadores para el empleo en la economía verde. En Irlanda, por ejemplo, se han asignado EUR 200 millones adicionales (USD 242 millones) para inversiones en capacitación, educación, desarrollo de habilidades, planes de colocación laboral, subsidios a la contratación y medidas de búsqueda y asistencia, a fin de ayudar a quienes han perdido sus empleos a encontrar otros nuevos, reciclarse o desarrollar nuevas aptitudes, especialmente para los sectores emergentes en crecimiento. En Canadá, se destinará un total de hasta CAD 750 millones para crear un nuevo Fondo de Reducción de Emisiones con el que se busca brindar apoyo a los trabajadores y reducir las emisiones en el sector de petróleo y gas (Government of Canada, 2021). En Camboya, se han asignado USD 64 millones para financiar subsidios salariales y capacitación destinados a trabajadores suspendidos de las industrias de la confección y el turismo.

Mientras tanto, el Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos de Mauricio tiene previsto ampliar su Programa Nacional de Capacitación y Reconversión hasta alcanzar un total de aproximadamente 9000 desempleados y brindarles instrucción en las áreas de construcción, fabricación, logística, tecnología de la información y las comunicaciones, tercerización de procesos empresariales, agroindustria, energía renovable y economía circular. Los beneficiarios reciben estipendios mensuales de MUR 10 200 (10 200 rupias mauricianas, aproximadamente USD 250) durante un período de capacitación de seis meses (De La Flor *et al*., 2021).

El empoderamiento económico de las mujeres puede contribuir a una recuperación sostenible. Este empoderamiento, junto con la educación de las niñas, la planificación familiar y la salud reproductiva y sexual, puede facilitar la transición a economías con bajo nivel de emisión de carbono, ayudar a mejorar el uso de los recursos y reducir el daño ambiental y la fragmentación de la tierra. Si los países centran la atención en las mujeres cuando se toman decisiones o se ocupan puestos de liderazgo, y tienen en cuenta además el tipo de capacitación, de empleos y el financiamiento empresarial que necesita la economía verde, les resultará más fácil evitar recrear los patrones de segregación ocupacional que caracterizan a los sectores dependientes de los combustibles fósiles. Los nuevos empleos y medios de subsistencia en los sectores de energía, transporte y agricultura pueden igualar las oportunidades.

Si se expandieran los servicios de cuidado de los niños en todo el mundo para satisfacer las necesidades actuales, se podrían crear 43 millones de nuevos puestos de trabajo (Devercelli and Beaton-Day, 2020) y se facilitaría así el empleo de las mujeres. Los esfuerzos por eliminar las leyes y regulaciones discriminatorias por motivos de género pueden hacer que el entorno empresarial resulte más propicio para las mujeres, como se ha visto recientemente en Jordania (donde se prohíbe la discriminación por motivos de género en los servicios financieros), Pakistán (que permite a las mujeres registrar empresas de la misma manera que los hombres) y Senegal (que promulgó una nueva ley que prohíbe directamente la discriminación por motivos de género en el empleo) (World Bank, 2021g).

Los ejemplos mencionados en los párrafos anteriores son medidas e iniciativas, típicamente de corto a mediano plazo, puestas en marcha por diversos países para ayudar a recuperar el capital humano en respuesta a la crisis derivada de la pandemia de coronavirus. Sin embargo, para que los destinatarios puedan hacer uso de los beneficios que ofrecen estas iniciativas, es necesario crear, repensar o mejorar los sistemas de prestación de servicios. Pasaremos ahora a analizar dichos sistemas.

2.3 Fortalecer los sistemas de prestación de servicios

En asociación con el sector privado, los Gobiernos pueden reconfigurar los sistemas de prestación de servicios en un mundo digital e integrarlos de modo de lograr el funcionamiento más adecuado para las personas en todo el espectro de servicios. Esto implicará el desarrollo de la infraestructura digital y el fortalecimiento de las instituciones para lograr preparación, coordinación, financiamiento y prestación de servicios. En este sentido, será fundamental consolidar los sistemas de salud a fin de prepararlos para futuras pandemias mediante esquemas de atención primaria integrados y centrados en las personas, mejorar la prestación de servicios educativos a fin de que los niños desfavorecidos no queden relegados, y consolidar los sistemas laborales y de protección social para que puedan adaptarse ágilmente a los cambios en las necesidades.

Sacar provecho de la tecnología para brindar servicios

La integración de las prestaciones, junto con los servicios de tecnología digital disruptiva interoperables e interconectados, pueden ayudar a maximizar los beneficios generados por medidas complementarias y multisectoriales. Las tecnologías digitales y de datos pueden ayudar a los Gobiernos a desarrollar una comprensión más aguda de las diferentes poblaciones a las que brindan servicios, ofrecer nuevas prestaciones (por ejemplo, terapias de salud mental en formato digital) y transformar la manera en que se brindan actualmente los servicios relacionados con el capital humano. Asimismo, estas tecnologías pueden empoderar a las personas, las familias y las comunidades poniéndolas en el centro de la escena y a cargo de la formación y protección de su propio capital humano. Por ejemplo, en Uzbekistán el Gobierno conectó las bases de datos de más de 20 ministerios y organismos a fin de crear un registro social único para seleccionar de manera eficiente los hogares beneficiarios. Brasil, por su parte, creó la plataforma digital integrada Sine Saúde (Sistema Nacional de Empleo-Salud) para promover y facilitar la contratación de profesionales y mejorar así la prestación de servicios de salud durante la pandemia y con posterioridad (Government of Brazil, 2020).

La adopción de tecnologías para fortalecer la prestación de servicios solo será posible con inversiones significativas. El desarrollo de gran parte de la infraestructura y las tecnologías digitales necesarias podría estar a cargo del sector privado o de asociaciones integradas por los Gobiernos y dicho sector, especialmente si se emprenden reformas dirigidas a abrir los mercados y propiciar el crecimiento. Sin embargo, el sector público desempeña un papel crucial en los esfuerzos por subsanar las brechas en el acceso y el uso de los servicios. Por ejemplo, en ciertas zonas remotas o rurales donde las operaciones no son comercialmente viables, los Gobiernos pueden subsidiar a los hogares pobres para que compren dispositivos o se suscriban a servicios de Internet.

El apoyo público también puede ayudar a las personas a desarrollar competencias digitales. Las inversiones oficiales deben incorporar elementos orientados al mercado para reducir al mínimo las distorsiones del mercado, por ejemplo, garantizando que las normas sectoriales promuevan la competencia, reforzando los marcos de control de la ayuda estatal, promoviendo la selección competitiva de socios privados y garantizando que los consumidores tengan derecho a optar por servicios de mejor calidad por sobre otros más deficientes.

Las políticas públicas deben establecer salvaguardias digitales. Estas incluyen medidas para garantizar la ciberseguridad y la privacidad y protección de los datos, las cuales generan confianza en los sistemas, procesos y datos digitales. También es fundamental asegurarse de no excluir ni perjudicar inadvertidamente a nadie (especialmente a los ancianos, las poblaciones rurales o las personas con discapacidad) en el esfuerzo por ofrecer oportunidades digitales para desarrollar el capital humano.

Estas salvaguardias cobran mayor relevancia a medida que comienzan a utilizarse tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, para orientar el empleo o la prestación de servicios públicos, por lo que deben operar de manera transparente, no discriminatoria y ética (Manyika, Silberg and Presten, 2019). Esto es especialmente importante en países como Paraguay, Colombia, Togo, Côte d'Ivoire, Níger y otros, donde el envío de transferencias monetarias a través de pagos electrónicos, dinero móvil y billeteras digitales se volvió habitual durante la pandemia.

Para implementar innovaciones tecnológicas y de otro tipo destinadas a mejorar la prestación de servicios, es fundamental contar con regulaciones estrictas y con instituciones sólidas que promuevan la eficiencia y la rendición de cuentas. Como se analiza con más detalle en el capítulo 3, los incentivos dirigidos tanto a los encargados de formular políticas como a los prestadores de servicios, así como su rendición de cuentas, influyen en los resultados (World Bank, 2003). Si bien el uso de tecnologías facilita la prestación de servicios pues reduce los costos de logística e información y facilita el funcionamiento de ciertos mecanismos de rendición de cuentas, no reemplaza por completo a las instituciones sólidas (World Bank, 2016b).

Fortalecer los sistemas de salud y la preparación

Como ha demostrado la COVID-19, para construir economías resilientes es necesario contar con una adecuada preparación y una sólida respuesta frente a posibles pandemias. En una evaluación realizada en 49 países de ingreso bajo después del brote de ébola de 2013-16, en la que se analizaban el nivel de preparación para una pandemia y la capacidad de respuesta, se detectaron más de 5000 deficiencias críticas en la capacidad (World Bank, 2019). Se estima

que el monto de las inversiones que se necesitan para subsanarlas se ubica entre los USD 0,50 y USD 2,00 por persona por año. La experiencia con la COVID-19 puede alentar a los países a considerar la preparación frente a una pandemia como parte esencial del desarrollo de sus sistemas de salud y de la planificación y presupuestación habituales.

Si se mantienen las medidas actuales, muchos países saldrán de la pandemia con sistemas de salud mejor preparados para resistir futuras crisis. En lo que respecta al financiamiento, las inversiones realizadas antes de la pandemia en mecanismos que limitan la probabilidad o la escala de las crisis, en modalidades de acceso a fondos de contingencia y emergencia, y en soluciones a las rigideces fiscales han demostrado ser importantes para lograr una respuesta adecuada. En cuanto a la prestación de servicios, los países cuyos Gobiernos tenían experiencia previa en la colaboración con el sector privado mostraron mejor desempeño. Por ejemplo, la respuesta en la República Democrática del Congo se vio facilitada por la relación de trabajo de larga data que mantiene el Gobierno con un conjunto de prestadores certificados y de confianza, que permitió garantizar la entrega de suministros médicos, incluidos los kits de testeo. Durante la pandemia, muchos países intensificaron su interacción con el sector privado; si esto se mantiene, proporcionará una capacidad suplementaria crítica para futuras crisis. Por ejemplo, Bosnia y Herzegovina y Nigeria modificaron las regulaciones sobre concesión de licencias y acreditación, y Nepal introdujo normas de calidad para los laboratorios privados. Asimismo, Indonesia, Nepal, la República Democrática Popular Lao y Tayikistán establecieron nuevas modalidades de pago para los proveedores del sector privado o modificaron las existentes.

Los sistemas sanitarios resilientes y la cobertura universal de salud requieren una atención primaria que resulte adecuada para sus objetivos, con capacidad para aumentar rápidamente los recursos financieros y humanos a fin de responder a crisis inesperadas. Deben satisfacer toda la gama de necesidades sanitarias locales, incluidos los servicios prioritarios que se requieren para restablecer la salud, mencionados anteriormente. Exigen asimismo equipos multidisciplinarios que participen en actividades locales de vigilancia y divulgación. Los sistemas de este tipo coordinan los movimientos de los pacientes a través del sistema de salud, establecen relaciones basadas en la confianza y rinden cuentas por los resultados sanitarios de las comunidades locales.

Una atención primaria adecuada para los objetivos con los que fue diseñada requiere un financiamiento suficiente, combinado con cierta autonomía local para tomar decisiones sobre las prioridades y el gasto. Por ejemplo, Burkina Faso y Camboya ampliaron sus redes de centros de atención primaria. Rwanda, Nepal, Malawi y Etiopía complementaron el aumento en el número de instituciones de capacitación para trabajadores de la salud profesionales con el despliegue de trabajadores comunitarios o de divulgación sanitaria. Tailandia y Turquía establecieron fuertes incentivos para que los trabajadores de la salud brindaran servicios en zonas desatendidas. Brasil, por su parte, introdujo equipos multidisciplinarios. China y Kazajstán se valen de la telemedicina para ampliar la variedad de afecciones que se atienden en los entornos de atención primaria. India y Ghana refuerzan la vigilancia de enfermedades y las capacidades conexas. India también está mejorando los hospitales dedicados a enfermedades infecciosas y una red de laboratorios de alto nivel de bioseguridad. Ghana está ampliando la cobertura de vacunas, incluidas las que protegen contra enfermedades sensibles al clima, y ha organizado campañas de concientización sobre las medidas de prevención críticas. Asimismo, Arabia Saudita adoptó un “mapa de viaje” digital de los pacientes, que abarca las solicitudes digitales de vacunación, la confirmación digital de la elegibilidad para recibir la vacuna, el protocolo de certificación de inmunidad y el monitoreo.

Crear servicios educativos resilientes

Los sistemas educativos que garantizan que el aprendizaje pueda tener lugar en cualquier sitio serán más resilientes frente a futuras crisis. Para desarrollar sistemas de este tipo, es necesario expandir las plataformas accesibles de aprendizaje digital en las escuelas e invertir en sistemas de información que permitan rastrear la matriculación y retención de estudiantes en riesgo e involucrar a los ciudadanos. En un sistema resiliente, los maestros necesitan saber cómo emplear plataformas y herramientas de aprendizaje a distancia para llegar a los alumnos en sus hogares. En Egipto, una reforma educativa de amplio alcance anterior a la pandemia de COVID-19 ayudó a extender el contenido del aprendizaje electrónico para abarcar toda la educación básica, fortaleció la evaluación electrónica y proporcionó capacitación docente por Internet, por lo que el sistema educativo del país está mejor preparado para ofrecer aprendizaje remoto durante una crisis. En Jordania y Turquía, el desarrollo de contenidos digitales y televisivos para la enseñanza y el aprendizaje, combinado

con el asesoramiento psicosocial y los cursos de recuperación, ayudará a reducir las interrupciones del proceso educativo en una crisis futura (Gatti *et al*., 2021; World Bank, 2020i). Del mismo modo, en Guyana se amplió la programación de un canal de televisión dirigido al aprendizaje en el hogar y se desarrollaron nuevos contenidos de radio para llegar a aquellos que no tienen fácil acceso a los medios de comunicación (Akeasha Boodie, 2020).

Los mecanismos de financiamiento de la educación pueden mitigar la desigualdad y mejorar la eficiencia. Si bien la inversión pública en educación sigue siendo insuficiente en muchos países de ingreso bajo y mediano, todos los países, sea cual fuere su nivel de desarrollo económico, tienen dificultades para traducir el gasto público en resultados educativos. Muchos se han hecho cargo de la totalidad o de parte de los aranceles escolares de los alumnos más vulnerables en un esfuerzo por evitar que abandonen la escuela. Por ejemplo, en Azerbaiyán, el 50 % de los aranceles de los estudiantes de familias vulnerables se pagaron con cargo al presupuesto estatal durante 2020 (ILO, 2020).

Los mecanismos de financiamiento y rendición de cuentas que hacen hincapié en la mejora de los resultados del aprendizaje pueden ayudar a acelerar los avances de los países en esta área. El estado de Ceará, en Brasil, por ejemplo, introdujo una fórmula de financiamiento para incentivar a los Gobiernos municipales a mejorar los resultados del aprendizaje. Este esquema, combinado con asistencia técnica y sanciones a los municipios que presentan mayor incidencia de estudiantes con un desempeño inferior a los niveles básicos, ha logrado resultados notables en una década sin aumentar de manera significativa el gasto público en educación. A partir de la exitosa experiencia de Ceará, el Congreso Nacional aprobó en 2020 una ley para implementar este enfoque en otros estados (Lautharte, De Oliveira and Loureiro, 2021). Las becas escolares otorgadas por concurso también se han vinculado a mejoras en los resultados del aprendizaje de los estudiantes en otros países, como Indonesia y Senegal (Al-Samarrai *et al*., 2021; Carneiro *et al*., 2016).

Fortalecer los sistemas de protección social y del mercado laboral

La ampliación de la cobertura de los esquemas de protección social y la mejora de su capacidad de respuesta y su adaptabilidad facilitarán una recuperación resiliente, inclusiva y ecológica. Los sistemas de protección social adaptativos pueden reforzar la resiliencia de los hogares y las comunidades pobres y vulnerables frente a las crisis, y evitar que otros hogares caigan en la pobreza. Un sistema de protección social adaptativo puede detectar dinámicamente a las personas que requieren asistencia y ajustar su cobertura y sus prestaciones en respuesta a las necesidades cambiantes y las crisis. Junto con los programas de inclusión económica y empleo, también puede promover el empoderamiento económico de las mujeres, facilitar la transición que permita dejar de lado los combustibles fósiles y ayudar a prevenir la degradación del hábitat (Bowen *et al*., 2020). Por ejemplo, en el Programa de Protección Social Productiva de Etiopía se utilizan las obras públicas en zonas propensas a la sequía para apoyar inversiones en actividades de conservación del suelo y el agua y de gestión de los pastizales, que han reducido la vulnerabilidad de los hogares y mejorado el secuestro de carbono y la fertilidad del suelo. Del mismo modo, mediante un programa de Bhután se brinda dinero por trabajo en el sector turístico para ayudar a las personas cuya actividad económica se ha visto más gravemente afectada en la pandemia (Rinzin, 2020).

La protección social también puede ayudar a promover la cohesión social y la distribución informal de riesgos en las comunidades. Asimismo, los programas de protección social tienen impactos conocidos en los resultados del área del capital humano: apoyo al acceso de los niños a los servicios de salud, tasas más altas de matriculación, de avance y de finalización en la escuela, mejor salud mental y menor participación en conductas de riesgo, todos elementos importantes para la agenda de inclusión.

Para ampliar la cobertura de los programas de protección social en respuesta a la COVID-19 es necesario fortalecer los sistemas correspondientes. En relación con los niveles previos a la pandemia, las transferencias de efectivo casi se duplicaron entre 2019 y 2020, y la cobertura creció un 240 %, en promedio, en los 41 países incluidos en un análisis (Gentilini, Almenfi and Dale, 2020). Los países con sistemas de protección social sólidos, como aquellos con bajos niveles de informalidad en el mercado laboral y con un buen sistema de seguro de desempleo, se mostraron en mejores condiciones para responder a la COVID-19. Sin embargo, en la mayoría de los países, los sistemas anteriores a la pandemia resultaron en gran medida inadecuados: la mitad de la población mundial carecía de

cobertura. La retracción provocada por la respuesta a la COVID-19 podría volver a dejar desprotegidas a muchas personas.

La mejora de la inclusión depende de que se amplíe la cobertura de la asistencia social básica, se encuentren modos de proteger el sector informal con algún tipo de seguro (posiblemente a través de una combinación de primas subsidiadas y esquemas de ahorro voluntario) y, cuando sea posible, se pase de la indemnización por despido al seguro de desempleo en el sector formal (Gentilini, Almenfi and Dale, 2020). En Georgia, los beneficios por desempleo se han ampliado para abarcar a todos los trabajadores asalariados formales que perdieron sus empleos debido al impacto negativo de la pandemia, y se ha establecido una prestación por única vez para cubrir a los trabajadores cuentapropistas e informales a fin de contrarrestar la crisis económica (ILO, 2020).

La construcción de un sistema de protección social adaptativo requiere inversión gubernamental en infraestructura digital, así como coordinación entre los programas y capacidad de respuesta. Un sistema eficiente y adaptativo se basa en esquemas sólidos de prestación de servicios, lo que incluye la identificación básica, los registros de población y los sistemas de pago digitales que permitan responder a una serie de perturbaciones. En Brasil, el Gobierno puso en marcha una plataforma virtual para identificar a las personas que inicialmente no estaban incluidas en el registro social nacional. India utilizó su plataforma de identificación básica Aadhar, que llega a 1300 millones de personas, para ampliar las transferencias de efectivo, con un fuerte énfasis en los pagos digitales. Este país también está reforzando las inversiones en fibra óptica como parte de un plan de recuperación.

Los sistemas de protección social deben ser dinámicos y garantizar respuestas oportunas y adecuadas. Filipinas, país ya conocido por sus programas de transferencias monetarias condicionadas adecuadamente focalizadas y su sólido registro social, todavía tenía dificultades para identificar y llegar a muchos de los 18 millones de hogares a los que se asignaron transferencias monetarias de emergencia durante la pandemia. En consecuencia, el Gobierno aceleró la implementación de su sistema nacional de identificación digital como base para ampliar la inclusión financiera, organizar la distribución de vacunas y poner en marcha futuras operaciones de transferencia de efectivo. Afganistán, en respuesta a los desastres relacionados con el clima, está invirtiendo en un sistema de alerta temprana y en la activación de medidas de protección social tales como transferencias de efectivo o de alimentos e intervenciones para la construcción de obras públicas de emergencia en las zonas afectadas. Honduras ha creado un fondo destinado al Plan para la Promoción Solidaria y el Auxilio Recíproco (Plan PRO-SOLIDAR) con el objeto de facilitar el acceso de personas en situación de vulnerabilidad a servicios esenciales y transferencias de efectivo (De La Flor *et al*., 2021). En Ucrania, el Gobierno creó una plataforma virtual de servicios electrónicos que permite registrarse e inscribirse a distancia en programas de asistencia social (Olena Tarasiuk, 2021).

Mediante reformas más ambiciosas se podría superar la segmentación entre los seguros sociales basados en el empleo y las transferencias específicas de asistencia social que a menudo deja sin cobertura a un amplio sector intermedio, principalmente conformado por trabajadores del sector informal. Estas soluciones también están supeditadas a que se garantice un financiamiento adecuado y sostenible (Gentilini, Almenfi and Dale, 2020).

La tecnología digital, las habilidades y las regulaciones referidas a los empleos digitales pueden impulsar la resiliencia del mercado laboral. Muchos Gobiernos han comenzado a regular esquemas de trabajo alternativos para adaptarse a la nueva realidad. Por ejemplo, el Gobierno de Bolivia introdujo el teletrabajo en el código laboral. En Mozambique, el Gobierno propuso planes de trabajo flexible para las empresas y la Administración pública a fin de permitirles implementar el teletrabajo y evitar el contacto social excesivo. El Gobierno de Turquía, por su parte, también insta al sector privado a hacer uso de esquemas de trabajo flexible. En China, el Gobierno apoya diversas plataformas digitales para promover el empleo y aliviar la pobreza.

A mediano y largo plazo, las inversiones en capacidad digital, las habilidades y las regulaciones apropiadas para las empresas de plataforma y sus trabajadores deberían ser una prioridad en todo el mundo. Las empresas invertirán más para desarrollar su capacidad para operar a través de Internet a fin de lograr mayor resiliencia frente a posibles confinamientos.

Los Gobiernos desempeñarán un papel clave para garantizar que la tecnología digital resulte útil para todos y para superar la brecha de género digital, así como la exclusión de las comunidades y los hogares pobres (GSMA, 2020).

Capítulo 3:

GOBERNANZA PARA TRADUCIR LAS POLÍTICAS FISCALES EN RESULTADOS EN EL ÁREA DEL CAPITAL HUMANO

CAPÍTULO 3: GOBERNANZA PARA TRADUCIR LAS POLÍTICAS FISCALES EN RESULTADOS EN EL ÁREA DEL CAPITAL HUMANO

MENSAJES PRINCIPALES

- *Para lograr resultados en el área del capital humano, es necesario establecer prioridades entre las políticas, lograr una fuerte coordinación entre ministerios, organismos y jurisdicciones, y hacer hincapié en la formulación de políticas basadas en evidencias. Esto ha resultado particularmente evidente durante la pandemia de COVID-19 y también será la clave para la recuperación.*
- *La gestión de los presupuestos gubernamentales y de los recursos humanos puede mejorar si se orienta a los resultados, con énfasis en la rendición de cuentas y con el apoyo de las tecnologías digitales.*
- *Los Gobiernos pueden renovar el contrato social en torno al capital humano restableciendo la confianza de los ciudadanos a través de una mayor transparencia y oportunidades para la participación en la formulación de políticas y la asignación de recursos.*

Para garantizar un enfoque estratégico y programático en el área del capital humano se requiere una estrecha coordinación de políticas y recursos entre los principales ministerios, organismos y niveles de Gobierno. Los países también deben perfeccionar la toma de decisiones orientándolas de forma explícita hacia los resultados, tanto en la asignación de los recursos financieros públicos como en su gestión. También es un factor determinante de la calidad de los resultados en el área del capital humano la mejora de la motivación y la productividad de la fuerza de trabajo que participa en la prestación de servicios, cuya dependencia de tecnologías avanzadas es cada vez mayor. La mejora de la gestión de los recursos financieros y humanos debe ir acompañada de un enfoque basado en los datos y en evidencias, una mayor transparencia y responsabilidad para granjearse la confianza de los ciudadanos, y un mecanismo de seguimiento y evaluación para realizar un seguimiento de mejoras cuantificables en los resultados del capital humano.

3.1 Establecer prioridades para el área del capital humano en el conjunto del Gobierno

Para establecer prioridades en el área del capital humano en un entorno de recursos limitados, se requiere aplicar un enfoque que abarque al conjunto del Gobierno en la formulación e implementación de políticas. Este enfoque se basa en el compromiso político explícito de fijar como prioridades un conjunto específico de objetivos. La selectividad es clave, dados el elevado costo administrativo inherente a este enfoque y, lo que es más importante, el capital político finito de los dirigentes gubernamentales de alto rango. Implica una estrecha coordinación de políticas y recursos para evitar duplicaciones y maximizar sinergias entre los distintos organismos, sectores y niveles de Gobierno. La formulación e implementación de políticas basadas en evidencias facilitaría la tarea de establecer prioridades, así como la rendición de cuentas por los resultados. Este enfoque que abarca el conjunto del Gobierno ha sido esencial para la gestión eficaz de la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, en la República de Corea, Singapur y la provincia china de Taiwán, las unidades de respuesta a la crisis ubicadas en el núcleo central de Gobierno dirigieron una respuesta coordinada y basada en información exhaustiva en tiempo real. Este enfoque también será de vital importancia para que los países gestionen el restablecimiento del capital humano y para lograr una recuperación ecológica y resiliente, ya que la lucha contra el cambio climático es un reto multisectorial y multijurisdiccional de características similares.

Para obtener resultados desde el núcleo del Gobierno será necesario establecer prioridades estratégicas y elaborar políticas basadas en evidencias en esas áreas prioritarias. Aunque la elección de las iniciativas que se van a implementar y las que no es, en última instancia, una decisión política, la toma de decisiones basadas en evidencias puede ayudar a resolver estas disyuntivas. En algunos

países, esta priorización se realiza a través de unidades oficiales de ejecución que suelen centrarse en unas pocas políticas nacionales. En otros, esto se hace a través de rutinas específicas de seguimiento del desempeño en el seno de la oficina del director general. La Unidad de Ejecución y Gestión del Desempeño de Malasia es un ejemplo destacado de la primera modalidad, mientras que el sistema de supervisión de la educación de Punjab en Pakistán, dependiente del ministro principal provincial, es un ejemplo de la segunda. Estos enfoques tienen en común la concentración de la presión política en las principales prioridades del Gobierno, la creación de un mecanismo de seguimiento integrado, el uso de datos para impulsar el análisis, la creación de consenso, el seguimiento y la toma de decisiones, y la transmisión de una señal clara de que el Gobierno exige a los ministros y a los altos cargos que cumplan con estas prioridades.

El sistema de supervisión de Punjab fue clave para que el ministro principal impulsara reformas y contribuyó a mejorar los insumos escolares y la eficiencia del gasto (Das, 2013). La mayoría de los países cuentan con sistemas de información para la gestión de la educación, la salud y los servicios de bienestar social, pero los problemas de interoperabilidad y la limitada capacidad de gestión hacen que a menudo no se aproveche plenamente su potencial para orientar las políticas en el área del capital humano. Con objeto de crear y mantener un amplio apoyo político a las reformas, países como Camerún, la República Democrática del Congo y la República Kirguisa han utilizado eficazmente registros sobre políticas en los que se sintetizan de forma integrada datos de resultados, productos e insumos para facilitar la toma de decisiones y el seguimiento de la implementación y, lo que es igualmente importante, para comunicarlos a los ciudadanos[1].

La implementación de estas prioridades estratégicas requiere una estrecha coordinación de políticas y recursos entre ministerios. Aunque las formas institucionales pueden variar de un país a otro, las funciones que deben cumplir estos mecanismos de coordinación suelen ser tres (Pollitt, 2003). En primer lugar, la eficacia de la formulación de políticas orientadas a objetivos multisectoriales como el capital humano depende de que se maximicen las sinergias y se eliminen las contradicciones entre las distintas políticas. Por ejemplo, las iniciativas con las que se busca hacer frente a la escasez de personal sanitario en las zonas rurales —un problema importante en muchos países de ingreso bajo y mediano— probablemente requieran la intervención, además del Ministerio de Salud, de otras entidades. Por ejemplo, es posible que el Ministerio de Educación tenga que dar prioridad a la matriculación de estudiantes de medicina de zonas rurales; el Ministerio de Infraestructura quizá deba proporcionar viviendas sociales subsidiadas para los trabajadores sanitarios; un ministerio u organismo encargado de la política de personal del conjunto del Gobierno posiblemente tenga que autorizar puestos y contrataciones adicionales, y el Ministerio de Finanzas tal vez deba autorizar el presupuesto adicional necesario —y posiblemente proporcionar incentivos financieros— para que los trabajadores sanitarios presten servicio en lugares remotos (WHO, 2010).

En segundo lugar, se pueden aprovechar mejor los limitados recursos si se los comparte y se evitan duplicaciones entre los distintos presupuestos ministeriales. Por ejemplo, para hacer frente a la urgente necesidad de aumentar capacidades durante la pandemia, Bélgica y Estonia redistribuyeron el personal gubernamental pasándolo de funciones no esenciales a funciones esenciales, lo que requirió la colaboración de varios ministerios (OECD, 2020). Muchos países también han puesto en marcha modelos de “ventanilla única” y de “servicios compartidos” en los que se ubican en un mismo lugar las ventanillas de atención de múltiples servicios gubernamentales, y en los que se ponen en común y se centralizan las funciones administrativas para ahorrar costos y aumentar la eficiencia. Por último, la implementación de las políticas puede mejorarse mediante el seguimiento periódico de los avances respecto de los objetivos interinstitucionales y la resolución de los cuellos de botella en la implementación.

La mejora de la coordinación es aún más importante en los sistemas federales en los que las funciones normativas pertinentes al área del capital humano son una responsabilidad compartida entre jurisdicciones centrales y subnacionales. En teoría, los Gobiernos subnacionales suelen estar mejor posicionados para brindar servicios sociales, dada su proximidad a los ciudadanos. Sin embargo, la prestación de servicios descentralizada es institucionalmente más compleja y requiere claridad en los mandatos, líneas claras de rendición de cuentas y un reparto eficaz de los recursos entre los distintos niveles de Gobierno. Al mismo tiempo, las capacidades para mejorar un determinado resultado de una política y el grado de compromiso con dicha tarea, incluso en el área del capital humano, a menudo varían considerablemente entre jurisdicciones subnacionales. Estas variaciones suelen dar lugar a grandes disparidades en los resultados. Las reformas de las

relaciones intergubernamentales son complicadas, de largo aliento, y a menudo quedan envueltas en las complejidades de economía política. No obstante, como paso práctico inmediato, los Gobiernos pueden revisar las responsabilidades *de jure* de los diferentes niveles para comprobar si hay claridad en las funciones básicas necesarias para la prestación de servicios, y si hay una comprensión compartida de estas diferentes responsabilidades entre los actores clave. A menudo, la confusión sobre qué departamento es responsable de qué asunto puede perjudicar la aplicación de una política. Por ejemplo, en cuatro países de América Latina, los funcionarios locales de educación no identificaron correctamente entre el 10 % y el 80 % de las tareas especificadas como de su competencia en la legislación, y afirmaron erróneamente tener responsabilidad por entre el 15 % y el 35 % de las tareas asignadas a otras jurisdicciones (Adelman *et al*., de próxima aparición).

La determinación de las prioridades en el área del capital humano para el conjunto del Gobierno depende, en última instancia, de los incentivos y las capacidades de un amplio conjunto de actores situados a lo largo de toda la cadena de prestación de servicios. En cualquier caso, los dirigentes sí son importantes, pues, si los responsables de formular políticas no se comprometen con el desarrollo del capital humano, las inversiones dirigidas a mejorar las estructuras de coordinación o los sistemas de datos no tendrán impacto. El liderazgo tanto político como burocrático es esencial. En Perú, los dirigentes políticos utilizaron la conmoción generada por el elevado retraso del crecimiento y los malos resultados en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos para movilizar un amplio apoyo del público, de círculos empresariales y de padres en favor de las reformas necesarias para diseñar una estrategia multisectorial contra la malnutrición (2008-16) y para fortalecer la responsabilidad de los docentes (2009-15) (World Bank, 2018d).

La clase política también necesita que los burócratas de alto rango responsables de la implementación práctica de las políticas estén alineados con los objetivos orientados al capital humano. Un enfoque para garantizar esta armonización consiste en vincular los objetivos de desempeño individual de los altos funcionarios con las prioridades políticas de alto nivel, y hacerlos responsables de la consecución de esos objetivos mediante un uso más extendido de la remuneración ligada al desempeño y la rendición pública de cuentas. Un buen ejemplo de ello es Rwanda, que utilizó un sistema tradicional precolonial de responsabilidad pública denominado Imihigo como base para establecer un esquema de contratos de desempeño en municipios y ministerios (Beschel *et al*., 2018). La clave radica en seleccionar estratégicamente estos objetivos, especialmente los que implican la colaboración entre organismos, para evitar el exceso de información y la sobrecarga de la capacidad limitada.

3.2 Gestionar las finanzas públicas para obtener resultados

Dadas las restricciones fiscales a las que se enfrentan los Gobiernos, es fundamental que el sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP) responda a resultados claramente definidos en el área del capital humano. Los sistemas de GFP tienen por objeto crear un entorno propicio para el financiamiento eficaz de las actividades y los programas que hacen realidad los objetivos de las políticas, garantizar el financiamiento adecuado y sostenible de las principales prioridades, y crear un flujo de fondos previsible y oportuno que facilite una prestación de servicios eficiente (Barroy *et al*., 2018). En la práctica, sin embargo, muchos países se enfrentan a diversos problemas de GFP, por lo que los presupuestos no pueden reflejar apropiadamente las necesidades del sector o el sistema no permite una prestación eficiente de servicios.

Cuando el presupuesto, las necesidades del sector y los prestadores de servicios básicos no están adecuadamente alineados, se compromete la consecución de los objetivos deseados en el área del capital humano. Durante la formulación del presupuesto, los ministerios competentes suelen tener dificultades para elaborar propuestas presupuestarias de buena calidad debido a su limitada capacidad para calcular los costos y la escasa disponibilidad de información fidedigna sobre las necesidades del sector. Además, la complejidad que entraña hacer coincidir los presupuestos que requieren partidas basadas en insumos con resultados sectoriales específicos puede representar un desafío para los ministerios competentes (WHO, 2018). La escasa participación de los prestadores de servicios básicos en la planificación y presupuestación de los gastos también agrava el desajuste entre las necesidades referidas a dichos servicios y la asignación presupuestaria. A su vez, la falta de autonomía financiera de las unidades de gasto correspondientes a los servicios básicos hace prácticamente imposible que sus gerentes ajusten el presupuesto aprobado a la realidad del terreno.

Para establecer eficazmente las prioridades de gasto se requieren procesos de decisión sólidos que concilien el costo que conlleva lograr los objetivos de las políticas con los recursos disponibles. Los países con un margen fiscal muy limitado se verán obligados a perseguir un conjunto reducido de prioridades con una variedad limitada de medidas, además de racionalizar el gasto existente. En todos los países, la mejora de la eficiencia en la asignación de los recursos disponibles orientada a los resultados en el área del capital humano exigirá detallar sistemáticamente el modo en que se alcanzarán los objetivos de las políticas correspondientes (estrategia), establecer las responsabilidades institucionales conexas y estimar los costos de las intervenciones asociadas. Habrá que financiar cualquier aumento del gasto, por lo que posiblemente deban establecerse concesiones con otros gastos previstos. A menudo, hay un margen importante para mejorar la eficiencia dentro de las asignaciones de gastos de capital humano vigentes; por ejemplo, los presupuestos a veces se asignan, pero no se utilizan en su totalidad debido a cuellos de botella en la implementación. Es importante detectar las posibles mejoras antes de procurar financiamiento fuera de los sectores del área del capital humano.

En última instancia, aunque las decisiones presupuestarias son de carácter político, pueden orientarse más adecuadamente mediante sistemas y procedimientos que propicien la toma de decisiones basadas en evidencias. Para avanzar hacia un presupuesto más centrado en los resultados, algunos países han introducido medidas y metas de desempeño en la presupuestación como mecanismo para orientar las decisiones sobre asignación en función de los resultados que se pretende alcanzar. Esto se complementa con una fuerte supervisión y la práctica de hacer que los ejecutores rindan cuentas por los resultados. Sin embargo, esta forma de tomar decisiones presupuestarias requiere datos sólidos y puede beneficiarse con las evaluaciones de los programas (que muestran si estos funcionan adecuadamente) y con las revisiones del gasto (en las que se evalúa el valor del gasto público) (Moynihan and Beazley, 2016). El uso de una clasificación por programas puede facilitar la orientación hacia los resultados, al conectar de forma más intuitiva la asignación con los productos y los resultados. Estas técnicas —cuando se aplican con auténtica voluntad política y se centran en la consecución de un número reducido de resultados prioritarios— pueden tener un impacto significativo, como ilustra el caso de Perú (recuadro 3.1).

Sin embargo, la presupuestación orientada a los resultados es muy compleja desde el punto de vista técnico, y algunos países han tenido dificultades al utilizar estas técnicas para lograr mejoras tangibles en los resultados presupuestarios. Tanto la presupuestación por programas como la basada en los resultados pueden ser contraproducentes, ya que pueden desembocar en procedimientos demasiado tecnocráticos y dar lugar a una proliferación de metas de desempeño que desvían la atención del resultado final. También es importante garantizar una buena contabilidad de los insumos antes de rendir cuentas por los resultados, lo que requiere una sólida base de GFP. Además, a menudo se carece de los datos necesarios sobre los resultados para orientar la presupuestación por programas: los datos no se recopilan, o bien la frecuencia de la recolección es demasiado irregular como para que dicho instrumento presupuestario resulte significativo.

Varios ejemplos ilustran la forma en que se puede priorizar el gasto público destinado a alcanzar objetivos en el área del capital humano. Uno de ellos es la presupuestación en favor de los pobres que acompañó a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en el curso de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados lanzada en 1996 por el FMI y el Grupo Banco Mundial. En este caso, el alivio de la deuda en los países de ingreso bajo estaba vinculado a la priorización de los gastos dirigidos a reducir la pobreza[2]. Otro ejemplo es la presupuestación basada en el género (UNFPA and UNIFEM, 2010). En ambos casos, es necesario un examen detallado de las clasificaciones presupuestarias existentes para identificar las partidas que más probablemente se asocien a un resultado determinado en todas las unidades de gasto pertinentes. Si bien la ausencia de una clasificación por programas complica la tarea, aún es posible identificar un conjunto de gastos pertinentes siguiendo el ejemplo de las revisiones del gasto en nutrición (véase, por ejemplo, el recuadro 3.2).

Se puede dar prioridad al capital humano en las normas fiscales que rigen el proceso presupuestario. Dichas normas pueden adoptar la forma de límites numéricos estrictos para los totales (a menudo con cláusulas de salvaguardia), que determinan umbrales de gasto que no pueden modificarse con frecuencia; en tiempos de austeridad, esto puede contribuir a garantizar que se mantengan los gastos relacionados con el capital humano (Reeves *et al*., 2014). Sin embargo, estas normas fiscales pueden restringir la capacidad del Gobierno para responder a nuevas prioridades y necesidades. Las normas fiscales también pueden ser más flexibles y

especificar claramente las intenciones normativas y de transparencia. Las intenciones más claras en relación con las políticas sobre capital humano, reflejadas en los compromisos de gasto a mediano plazo, pueden ayudar a los ministerios competentes a tomar decisiones de gasto fundamentadas en dichas políticas durante un período determinado, y ayudar a los ministerios de Finanzas a comprender mejor las implicaciones que esto tendrá a mediano plazo para las metas de la política fiscal, incluidas las consecuencias de las inversiones en capital humano para los objetivos fiscales generales. Los consejos fiscales independientes, cada vez más habituales, pueden desempeñar un papel crucial en la supervisión y el control del cumplimiento de las normas fiscales por parte del Gobierno, incluso en relación con los compromisos de gasto asociados a las intenciones de las políticas en el área del capital humano (Cangiano *et al*., 2013).

Un marco a mediano plazo puede ser decisivo para garantizar la previsibilidad y la adecuación de las asignaciones presupuestarias a las prioridades normativas, entre ellas, las del área del capital humano. Tradicionalmente, se han promovido los marcos fiscales a mediano plazo (MFMP) y los marcos de gasto a mediano plazo (MGMP) como herramientas para conciliar el costo de lograr las prioridades de capital humano y de otras áreas con objetivos macrofiscales sostenibles (Márquez and Moreno-Dodson, 2013). No obstante, los países han demostrado que con frecuencia la implementación de los MFMP y los MGMP puede ser complicada, dado que el incentivo principal del proceso presupuestario se centra en el siguiente año presupuestario (Choi and Park, 2013). Aunque una estimación a mediano plazo del costo de la consecución de los objetivos en el área del capital humano sigue teniendo el potencial de orientar las decisiones de gasto anuales, solo

RECUADRO 3.1. PRESUPUESTACIÓN PARA LOGRAR RESULTADOS EN PERÚ: UN ENFOQUE PRESUPUESTARIO MULTISECTORIAL Y ORIENTADO A LOS RESULTADOS

Un ejemplo notable de un enfoque explícito de presupuestación multisectorial con una clara orientación a los resultados que ha dado resultados tangibles es el éxito que logró Perú en la utilización de su "presupuesto por resultados" (PpR) para abordar el retraso del crecimiento infantil. Cuatro Gobiernos, de forma sucesiva, dieron alta prioridad a la reducción del retraso del crecimiento como objetivo nacional, movilizaron a múltiples actores tanto a nivel nacional como regional y local, y asignaron recursos presupuestarios a intervenciones de alta prioridad previamente identificadas. El resultado fue notable. En menos de una década, Perú logró reducir la tasa de retraso del crecimiento de alrededor del 28 % en 2008 al 13 % en 2016.

Perú introdujo el PpR en 2008 para priorizar las asignaciones presupuestarias y centrar los resultados en cinco prioridades seleccionadas, entre ellas la nutrición y la salud maternoinfantil. Bajo la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas, se identificaron y priorizaron las intervenciones pertinentes para el Programa Articulado Nutricional, sobre la base de una rigurosa revisión de las pruebas científicas disponibles. Por ejemplo, se optó por concentrar los recursos en dos vacunas que se considera que tienen el mayor impacto en la reducción de la malnutrición crónica sobre la base de la carga de morbilidad en Perú y la evidencia internacional. Otras intervenciones prioritarias fueron la mejora de la calidad de los servicios preventivos de salud y nutrición en los centros de salud, la reducción de la carencia de hierro entre las mujeres embarazadas y los niños pequeños, y las transferencias monetarias condicionadas para incentivar la demanda de estos servicios en los hogares. Los Gobiernos regionales y locales que gestionaban los centros de salud de atención primaria recibieron un incentivo económico para aumentar la oferta de servicios relacionados con la nutrición (Marini *et al*., 2017).

La cobertura del PpR se ha limitado a una parte del presupuesto gubernamental: abarcó inicialmente solo 5 programas presupuestarios de alta prioridad para luego ampliarse a otros 24 que representan el 14 % del presupuesto total (IMF, 2015). La cobertura siguió extendiéndose y alcanzó alrededor del 50 % del presupuesto del sector sanitario en 2019 (WHO, 2020a). Es posible que la aplicación limitada a un pequeño número de resultados verdaderamente prioritarios facilitara una mayor concentración estratégica tanto de los recursos como de la atención política para lograr el resultado previsto.

Fuente: **Marini *et al.* (2017).**

RECUADRO 3.2. INTERVENCIONES ESPECÍFICAS Y SENSIBLES A LA NUTRICIÓN, Y REVISIONES DEL GASTO EN NUTRICIÓN

El Movimiento para el Fomento de la Nutrición (*Scaling Up Nutrition*, Movimiento SUN) intenta identificar los gastos que favorecen la consecución de resultados en materia de nutrición como "específicos de nutrición" o "sensibles a la nutrición" (Ruel, Alderman and Maternal and Child Nutrition Study Group, 2013). Las intervenciones destinadas explícitamente a mejorar los resultados nutricionales —como el apoyo a la lactancia materna exclusiva, el enriquecimiento de los alimentos y la administración de suplementos de micronutrientes— son "específicas de nutrición". Hay una serie de medidas complementarias que se califican como "sensibles a la nutrición", entre las que se encuentran lograr que los alimentos nutritivos sean accesibles para todas las personas, brindar servicios de agua potable y saneamiento, y la atención maternoinfantil. Las partidas de gasto relacionadas con cada una de estas intervenciones pueden identificarse, aunque en muchos casos esta identificación puede tener que ser aproximativa en función del nivel de detalle recogido en el sistema de clasificación presupuestaria. Se ha propuesto un enfoque similar para identificar los gastos pertinentes a las políticas de cambio climático (Bird *et al*., 2012).

Fuente: **SUN (2020); UNDP/ODI (2012).**

unos pocos países han logrado desarrollar MFMP y MGMP como herramientas fiables para asegurar el financiamiento de las prioridades normativas más allá del año financiero inmediato. Si se aplican bien, los marcos a mediano plazo podrían resultar muy valiosos para los países con dificultades financieras que necesitan ayuda internacional (IMF, 2021a).

Un reto para la determinación de las prioridades en el área del capital humano radica en que el gasto en infraestructura pueda resultar más atractivo políticamente que el gasto operativo. El gasto de capital en infraestructura física, ya sea en los sectores sociales o en otros, es más visible y, por tanto, más atractivo desde el punto de vista político. Esto puede dar como resultado una infraestructura que conduzca a ineficiencias de asignación, ya sea en forma de financiamiento insuficiente de los sectores sociales o de acumulación de un capital físico que no se puede mantener o sostener adecuadamente. Este reto se ve agravado por el hecho de que la educación y la salud son, por su naturaleza, servicios que requieren mucha mano de obra, y por el hecho de que la remuneración de docentes y trabajadores sanitarios suele estar politizada. Adicionalmente, el gasto del sector puede estar dominado por el costo de los recursos humanos y el gasto de capital, lo que reduce los insumos operativos necesarios para gestionar servicios de buena calidad y mantener la infraestructura del sector.

Otro desafío surge como consecuencia de que los conceptos y las prácticas actuales de GFP no identifican el desarrollo de los recursos humanos como inversión en la acumulación de capital humano. El capital humano no existe como categoría en las finanzas públicas. En los marcos de GFP que siguen los ministerios de Finanzas, gran parte del gasto social se considera gasto corriente (sueldos y salarios, bienes y servicios, y mantenimiento), más próximo al consumo. Por lo tanto, independientemente del rendimiento de este gasto corriente en términos de desarrollo, no se lo ve como una inversión y se considera menos productivo que el gasto de capital en infraestructura. El gasto de capital se identifica con todos los gastos que conducen a la acumulación de activos fijos físicos y de equipos.

En resumen, el enfoque del capital humano cuestiona los límites tradicionales entre los gastos de capital y los gastos corrientes en la presupuestación (véase el recuadro 3.3). Este enfoque reorientaría las opciones normativas hacia la identificación y priorización de categorías específicas de gasto corriente que contribuyan a la acumulación de capital humano, dada su importancia crucial para el desarrollo económico y social a largo plazo (Lange, Wodon and Carey, 2018)[3].

Una vez que el presupuesto se ajusta para abordar como prioridades los resultados de capital humano seleccionados y que se asignan los recursos adecuados para lograrlos, el sistema de GFP debe suministrar recursos fiables y facilitar a los usuarios finales locales el gasto eficiente. Entre los cuellos de botella que impiden una ejecución rápida y fluida del presupuesto figuran el retraso y la imprevisibilidad del envío de las asignaciones del presupuesto aprobado a las unidades de gasto, la complejidad de

RECUADRO 3.3. CÓMO LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO PONE EN CUESTIÓN LA FRONTERA ENTRE LOS GASTOS CORRIENTES Y LOS DE CAPITAL

En los marcos de contabilidad fiscal que siguen actualmente los ministerios de Finanzas gran parte del gasto social se clasifica como gasto corriente y se considera menos productivo y de menor prioridad que el de capital. Con esta dicotomía que conforma los principios rectores de la contabilidad fiscal, es difícil reflejar la acumulación de capital humano. La dicotomía tiene implicaciones prácticas tanto para la presupuestación anual como para la planificación plurianual a través de los MFMP y los MGMP.

Para establecer un paralelismo entre la acumulación y la preservación de capital humano y la acumulación y la preservación de capital físico, puede ser necesario elaborar nuevos principios rectores después de revisar la distinción entre gastos corrientes y de capital. Dicha revisión estaría en consonancia tanto con el enfoque del capital humano como con la estrategia del FMI para la participación en el gasto social. Por lo tanto, para los gastos identificados como conducentes a la "acumulación de capital humano", el componente de sueldos y salarios, así como los gastos de operación asociados, podrían considerarse como parte del paquete de "gastos de capital humano". En efecto, para un proyecto de construcción de carreteras, los sueldos y salarios pagados a los trabajadores forman parte del "paquete de gastos de capital" general que conduce a la "acumulación de activos físicos": las carreteras.

La decisión sobre qué partidas de gasto contribuirían —dentro de los sectores sociales y fuera de ellos— a la "acumulación de capital humano" debería seguir normas estandarizadas. Este puede ser el caso de la atención primaria, la vacunación y la nutrición, o la educación primaria. Las nuevas ideas y normas pueden abarcar la adaptación del *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* y las clasificaciones presupuestarias para incorporar el concepto de inversión en capital humano a los conceptos y las prácticas de la contabilidad fiscal.

Fuente: **Personal del Banco Mundial.**

las adquisiciones y las demoras en los pagos a los prestadores de servicios o a los contratistas, que a veces se traducen en atrasos. Esto puede llevar a la paralización de los trabajos y a la entrega incompleta de los bienes y servicios contratados. Otros cuellos de botella a los que hay que hacer frente son las dificultades para llevar a cabo las transferencias, la fragmentación de los saldos de caja en ausencia de una cuenta única de tesorería y las prácticas de racionamiento de efectivo en los ministerios de Finanzas. Las deficiencias en la presentación de informes sobre la ejecución del gasto y los resultados agravan el problema, ya que a menudo conducen a un mayor control previo en detrimento de la agilidad y la flexibilidad.

Identificar, comprender y eliminar rápidamente estos cuellos de botella requiere atención y compromiso de alto nivel porque, a menudo, estos problemas surgen de la inercia burocrática y de normas y procedimientos innecesariamente complejos. Una reforma total de los procedimientos de ejecución presupuestaria suele ser poco realista y a menudo innecesaria. El objetivo puede y debe limitarse a mejorar el desempeño de la ejecución de determinados programas y servicios prioritarios. Del mismo modo, no se recomienda la relajación generalizada de las medidas de control existentes cuando los controles internos son débiles y los riesgos de corrupción elevados.

Los marcos legales y reglamentarios que rigen la presupuestación y la gestión financiera determinarán en qué medida es posible incorporar cierta flexibilidad para "descongestionar" los cuellos de botella correspondientes a gastos específicos. En algunos casos, es posible encontrar soluciones relativamente sencillas. Por ejemplo, durante el período 2014-16, el Ministerio de Finanzas de Pakistán introdujo un pequeño cambio en el procedimiento para liberar el presupuesto aprobado para el programa insignia del Gobierno de transferencia de efectivo, el Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos (BISP). El resultado fue una mejora drástica del flujo de fondos y un aumento en el número de hogares con derecho a prestaciones que recibieron los beneficios en su totalidad en un año determinado[4]. Sin embargo, otros tipos de cuellos de botella podrían resultar más difíciles de eliminar, especialmente los relacionados con las adquisiciones.

Los sistemas digitales pueden complementar estas reformas regulatorias para mejorar la ejecución presupuestaria. Las cuentas únicas de tesorería, apoyadas por sistemas de información sobre gestión financiera, pueden contribuir a mejorar la credibilidad del presupuesto y la puntualidad de los pagos a prestadores de servicios y contratistas. Las adquisiciones electrónicas, gracias a una mayor transparencia y a los registros de auditoría, pueden reducir la corrupción y propiciar ahorros

presupuestarios y mejores resultados (Lewis-Faupel *et al.*, 2016). El registro, la autenticación y el pago digitales pueden reducir las fugas en los programas de bienestar social y empoderar a las mujeres y a los grupos marginados, como se ha demostrado en India, Níger, Pakistán y Sudáfrica (World Bank, 2016b).

Las disposiciones de refuerzo dirigidas a facilitar la ejecución presupuestaria en un entorno descentralizado en el que los Gobiernos subnacionales autónomos desempeñan un papel fundamental son más complejas y se prestan en menor medida a los arreglos administrativos relativamente sencillos. Los marcos fiscales intergubernamentales deben promover y ofrecer los recursos adecuados para la consecución de los objetivos nacionales en el área del capital humano, al tiempo que proporcionan autonomía a los Gobiernos subnacionales para prestar servicios de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades. Habida cuenta de las tensiones que suelen darse entre los distintos niveles de Gobierno, es importante (aunque no siempre sencillo) establecer con claridad sus roles y funciones en la consecución de los objetivos y la forma en que se financiarán los servicios.

Es fundamental contar con un flujo predecible de transferencias intergubernamentales cuando los Gobiernos subnacionales dependen de ellas para la prestación de servicios, como suele ocurrir en los sistemas altamente descentralizados de países de ingreso bajo y mediano. Por ejemplo, para Mozambique eran motivo de preocupación los malos resultados en educación y la puntualidad en el desembolso de los subsidios del fondo escolar a las escuelas primarias. Gracias a un programa de reforma respaldado por el Banco Mundial en 2014 (Saleem, 2016), un elevado número de escuelas recibió puntualmente los subsidios escolares por primera vez en 2016 y encontró una correlación positiva entre el acceso a los materiales básicos y los resultados del aprendizaje.

Los subsidios condicionados pueden ser un mecanismo que incentive a los Gobiernos subnacionales a alcanzar los objetivos nacionales mediante la provisión de un margen fiscal adicional para ese fin. Aunque los subsidios condicionados no siempre están vinculados a resultados, pueden utilizarse subsidios de desempeño para estimular a los Gobiernos locales, mientras que los pagos a los prestadores vinculados a los servicios que brindan tienen el potencial de incentivar una mejor prestación de servicios de alta calidad. Esto depende de la disponibilidad de datos fiables y, cuando sea posible, de la verificación de esos resultados por parte de terceros. Sin embargo, una vez más, es importante que los incentivos estén cuidadosamente orientados, ya que de lo contrario se vuelven difusos. Entre los ejemplos exitosos se encuentra el caso del estado de Ceará, en Brasil, mencionado en el capítulo 2. Del mismo modo, la Comisión de Finanzas de la India ha recomendado que se vincule una parte de los subsidios destinados a los estados con el logro de determinados resultados de aprendizaje y con la mejora de la equidad (Fifteenth Finance Commission of India, 2020).

Durante la pandemia de COVID-19 es más importante que nunca contar con información financiera y de desempeño fiable, pertinente y oportuna, dado que los responsables de formular políticas tienen que tomar decisiones en circunstancias de gran incertidumbre. Los sistemas digitales de información sobre gestión pueden proporcionar datos pormenorizados y en tiempo real sobre los presupuestos y el desempeño, elementos necesarios para tomar decisiones fundamentadas, lograr una ejecución presupuestaria flexible y ágil, y aportar transparencia. Además, si se divulgan los informes de manera tal que los ciudadanos puedan entender fácilmente el gasto y los resultados, se podrá reforzar la supervisión, mejorar las decisiones normativas y garantizar la rendición de cuentas. Los sistemas digitales de información sobre gestión facilitan la transparencia presupuestaria; los países con sistemas más avanzados tienen mayor transparencia presupuestaria, según el Índice de Presupuesto Abierto (World Bank, 2016b). La dificultad estriba en que muchos países se enfrentan actualmente a restricciones tan rigurosas derivadas de la pandemia y de la escasa inversión previa en la tecnología adecuada que no pueden garantizar la información oportuna y fiable (World Bank, 2020c).

Como parte integral de la toma de decisiones y la rendición de cuentas, se necesita un marco sólido de seguimiento y evaluación para monitorear el progreso del capital humano. Con un marco eficaz de seguimiento y evaluación que incluya una teoría del cambio basada en evidencias o un marco de resultados, se buscaría evaluar la eficacia del presupuesto con respecto a los resultados establecidos como metas en el área del capital humano. Dicho marco podría contribuir a reforzar el desempeño de los programas de capital humano aclarando los objetivos y los costos, identificando las deficiencias en el proceso y mostrando en qué medida el programa logró sus objetivos y con cuánta eficacia utilizó sus recursos (OECD, 2019). Los marcos

de seguimiento y evaluación también podrían ayudar a los Gobiernos a reajustar las prioridades a medida que evolucionan los desafíos.

3.3 Gestionar la fuerza de trabajo orientándola a los resultados

Los servicios de educación, salud y nutrición requieren mucha mano de obra, por lo que la motivación y la productividad de la fuerza laboral que se ocupa de prestar estos servicios son factores determinantes clave de los resultados en el área del capital humano. Los docentes son el principal elemento determinante de los resultados del aprendizaje de los estudiantes, y la diferencia entre un buen y un mal profesor puede tener repercusiones duraderas en la vida del alumnado más allá de sus estudios, incluso en su capacidad para obtener ingresos al llegar a la edad adulta (Chetty *et al.*, 2012). La mejora de la productividad de la fuerza de trabajo también es importante por razones fiscales, ya que el personal de educación y salud suele representar entre el 40 % y el 50 % del total de la mano de obra del sector público y supone una proporción significativa de la factura salarial del Gobierno[5]. Estos trabajadores suelen ganar, por término medio, una prima salarial con respecto a los trabajadores del sector privado de edad y competencias similares, aunque esta remuneración relativamente alta está escasamente vinculada al desempeño individual porque tanto docentes como trabajadores sanitarios suelen ser empleados públicos con protección del empleo y aumentos salariales automáticos en función de los años de servicio. Además, es frecuente que estén bien organizados (sindicalizados) y sean políticamente influyentes, y constituyen un grupo importante en la dinámica de la reforma, a veces en detrimento de la mejora de la rendición de cuentas y la productividad de la fuerza laboral.

La mejora de la productividad de la fuerza laboral del sector público es, ante todo, una reforma de la gestión que implica seleccionar a personas comprometidas con el servicio al público, mantenerlas motivadas y hacerlas responsables por su trabajo. Lamentablemente, en demasiados países de ingreso bajo y mediano, la selección de estos trabajadores esenciales se realiza en función de la afiliación política o el nepotismo y no del mérito. Suelen observarse aumentos en las contrataciones tras las elecciones, y la selección se hace por medios muy discrecionales y subjetivos. Así, por ejemplo, hace una década en México, las reformas destinadas a mejorar la selección de docentes según el mérito a través de evaluaciones basadas en un examen de competencias se encontraron con la oposición del sindicato de profesores del país, políticamente poderoso (World Bank, 2018d). En India, en 2013, una investigación independiente descubrió una trama multimillonaria de sobornos y amaños en la que estaban implicados políticos y burócratas, y que permitía a candidatos no calificados ingresar a las facultades de medicina. La contratación de docentes según el mérito, basada en convocatorias públicas y en pruebas rigurosas para la selección de los candidatos más calificados, es una reforma prioritaria que puede mejorar la calidad de la prestación de servicios y de los resultados en el área del capital humano.

La calidad de la gestión también se asocia con mayores niveles de motivación de los trabajadores y mayor productividad en escuelas, hospitales y Administraciones públicas. Entre las prácticas clave de gestión figuran la fijación de objetivos, la forma en que estos objetivos se comunican al personal, el grado en que se monitorean los avances respecto de su consecución, la regularidad y solidez de las evaluaciones de desempeño, y las recompensas y el reconocimiento. Una pequeña pero creciente bibliografía empírica sobre la gestión de las organizaciones del sector público muestra los vínculos entre la calidad de la gestión en las escuelas y los hospitales, por un lado, y los resultados del aprendizaje de los estudiantes y la calidad de la atención hospitalaria, por otro (Bloom *et al.*, 2015). La calidad de la gestión también influye en los índices de finalización de los proyectos (Rasul and Rogger, 2017).

Por ejemplo, el reconocimiento formal de los docentes y el acceso a las oportunidades de desarrollo profesional son un ingrediente clave del paquete de incentivos para el profesorado que ha convertido a Shanghái en uno de los sistemas educativos de mayor rendimiento. La calidad de la gestión también es importante para el personal administrativo, que desempeña un papel clave en el financiamiento, la regulación y el control del personal que presta los servicios. Un estudio, basado en una encuesta realizada a 23 000 funcionarios de países de África, Asia, Europa y América Latina, reveló que los niveles elevados de orientación al desempeño en la Administración pública (funcionarios que declaran que el rendimiento es importante para la promoción y las recompensas) se relacionan con niveles altos de satisfacción y motivación laboral (Meyer-Sahling *et al.*, 2018).

Las tecnologías digitales, en combinación con una buena gestión, ofrecen posibilidades poco costosas para mejorar la rendición de cuentas y la productividad de los prestadores de servicios. Los trabajadores fantasma y el ausentismo de los prestadores de servicios son problemas importantes en los países de Asia meridional y África. La implementación en Nigeria de un sistema de identificación digital para los empleados públicos permitió eliminar a más de 60 000 trabajadores fantasma de las nóminas del Gobierno, lo que supuso un ahorro de USD 1000 millones anuales y un rendimiento de la inversión de casi el 20 000 % en un año (Gelb and Clark, 2013). Los datos de las evaluaciones del impacto realizadas en Haití, India, Pakistán y Uganda muestran que, para reducir el ausentismo, la supervisión digital puede ser un buen complemento de una gestión adecuada (World Bank, 2016b). En Pakistán, el seguimiento de los supervisores sanitarios de los distritos en las clínicas rurales mediante teléfonos inteligentes duplicó la tasa de inspecciones de los centros de salud y redujo el ausentismo de los trabajadores médicos, pero, en localidades conocidas por la fuerte influencia de la política clientelar en la gestión del personal docente, los resultados fueron menos alentadores. En India, el seguimiento digital de los trabajadores sanitarios mejoró la asistencia, pero solo en aquellos Gobiernos locales que utilizaron los datos para sancionar a los trabajadores ausentes, lo que a menudo fue difícil debido a las engorrosas normas de la Administración pública o a la resistencia política. En Uganda, lo que redujo el ausentismo fue la combinación de la paga de incentivos a los docentes con la tecnología de monitoreo. En Haití, el experimento fracasó porque los profesores del sector público, que no habían cobrado durante meses, se resintieron ante lo que percibían como una injusticia adicional al verse sometidos además al control digital. Esto, por así decir, añadió insulto al agravio.

Las tecnologías digitales también pueden ser una herramienta de motivación eficaz para que el personal se mantenga comprometido y no pierda productividad. Por ejemplo, una breve encuesta periódica realizada a través del celular puede ser un mecanismo eficaz para involucrar al personal, recabar sus opiniones y mantener el tipo de diálogo frecuente que, según diversos estudios, tiene un impacto positivo en la motivación del personal (Aker and Ksoll, 2019). El sector público en general no ha aprovechado adecuadamente la tecnología para la gestión del desempeño, pero muchas empresas del sector privado de todo el mundo están utilizando cada vez más las aplicaciones móviles para obtener información sobre el rendimiento de personal y directivos (Ewenstein *et al*., 2016).

Estos ejemplos corroboran un argumento más amplio, a saber, que las tecnologías digitales ofrecen un potencial considerable para mejorar la productividad de los Gobiernos y para conseguir resultados en el área del capital humano, pero solo si van acompañadas de "complementos analógicos". Con demasiada frecuencia, las considerables inversiones en sistemas de gobierno electrónico no tienen el impacto deseado, no porque haya algo tecnológicamente incorrecto en el sistema, sino porque no se ha prestado suficiente atención a las deficiencias en el lado "analógico", como, por ejemplo, las engorrosas normas de la Administración pública y la resistencia burocrática a los cambios en las prácticas de trabajo y la colaboración entre organismos. Varias encuestas realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, mostraron que, para un uso eficaz de las tecnologías digitales en el lugar de trabajo, las prácticas "analógicas" (tales como el trabajo en equipo, la autonomía, la discreción en las tareas, la tutoría, la capacitación y los incentivos) eran los ingredientes complementarios de mayor importancia (OECD/ILO, 2017).

La COVID-19 también ha puesto de manifiesto la importancia de estos complementos analógicos para desarrollar burocracias resilientes en el sector público. En estudios recientes realizados por el Banco Mundial para evaluar el impacto de la COVID-19 en las Administraciones públicas de seis países se ha determinado que, pese a que tres cuartas partes del personal trabajó de manera remota durante los confinamientos, la productividad se vio limitada por el escaso acceso digital, la necesidad legal de presentar documentos en papel y la escasa comunicación dentro de los equipos (World Bank, 2021a). Para que el personal pueda ser más productivo cuando trabaja desde su hogar, se necesitan (además de inversiones a largo plazo para mejorar la tecnología digital) reformas de carácter más inmediato, como la capacitación específica en competencias digitales y una mayor delegación de responsabilidades en la toma de decisiones.

El sector privado, bajo una estricta regulación y supervisión gubernamental, puede desempeñar un papel muy importante en la mejora del acceso a los servicios y de su calidad en entornos con recursos limitados. Las escuelas, las clínicas y los hospitales del sector privado representan una parte significativa de la prestación de servicios en los países de ingreso

bajo y mediano; por ejemplo, aproximadamente el 14 % de los estudiantes de primaria de estos países asisten a escuelas privadas, y el 41 % de los gastos actuales en salud en los países de ingreso bajo son gastos directos de bolsillo (World Bank, 2018d; WHO, 2021). Este hecho subraya la importancia de una regulación gubernamental eficaz, en primer lugar, como solución a los problemas de información asimétrica y, en segundo lugar, como medio para facilitar a los ciudadanos, especialmente a los pobres, la tarea de evaluar la calidad de los servicios que pagan y garantizar que el sector privado brinde atención a todos los grupos de ingresos.

Los Gobiernos también pueden establecer asociaciones público-privadas (APP), por ejemplo, con la adjudicación de contratos, con las que se intenta abordar el problema de la escasa rendición de cuentas de los prestadores a través del financiamiento público de la provisión de servicios y la gestión privada de escuelas y centros de salud (Patrinos *et al.*, 2009). La lógica del modelo de adjudicación de contratos estriba en que la gestión privada aumenta la autonomía de los centros mediante la flexibilización de las rígidas normas de la función pública y de la gestión de las finanzas públicas, y permite exigir cuentas de personal docente y sanitario por sus resultados. Los datos de las evaluaciones del impacto realizadas recientemente en Liberia y Pakistán indican que las escuelas con financiamiento público y gestión privada mejoraron el acceso a la educación y obtuvieron mejores resultados de aprendizaje, y que estos beneficios se debieron a una mejor gestión de las escuelas (y no al aumento de la matriculación de alumnos procedentes de entornos más privilegiados) y se lograron a un menor costo (Romero *et al.*, 2020; Barrera-Osorio *et al.*, 2017). Los Gobiernos tienen que gestionar eficazmente los contratos de APP para obtener buenos resultados mediante la definición y supervisión de indicadores clave de desempeño y la vigilancia de los comportamientos potencialmente perversos de los proveedores privados.

3.4 Transparencia, rendición de cuentas y confianza

La COVID-19 ha hecho su aparición en un momento en que los Gobiernos de todo el mundo tienen ante sí a una ciudadanía que confía menos en ellos y les concede menos legitimidad. La corrupción es una realidad cotidiana para millones de personas que acceden a los servicios del área del capital humano, ya sea en la forma de sobornos por contratos de comedores escolares, sobornos a médicos y enfermeras para que administren un tratamiento, o en la contratación de productos farmacéuticos o libros de texto (Anderson *et al.*, 2019). Las Encuestas Mundiales de Valores, por ejemplo, muestran que la confianza en el Gobierno ha ido disminuyendo durante la última década en los países de la OCDE, y varias encuestas específicas de ámbitos nacionales y regionales muestran tendencias similares a la baja. Este problema de legitimidad de los Gobiernos se debe, en parte, a la deficiente prestación de servicios. Por ejemplo, en la región de Oriente Medio y Norte de África, la Encuesta Mundial de Gallup y el Barómetro Árabe revelan una alta correlación entre la satisfacción de los ciudadanos con los servicios y su percepción de la omnipresencia de la corrupción y la confianza en el Gobierno (Brixi *et al.*, 2015). La disminución de la confianza también se ve alimentada por la expansión de la Internet de banda ancha, que ha aumentado exponencialmente el acceso de los ciudadanos tanto a la información como a la desinformación. Un riguroso estudio sobre los datos de una encuesta realizada a más de 840 000 personas reveló que el aumento del acceso a la Internet de banda ancha móvil en todas las regiones se correlacionaba con un menor grado de aprobación de los Gobiernos, y que este descenso de la legitimidad asociado a la expansión de la Internet era más pronunciado en los países con Gobiernos más corruptos (Guriev *et al.*, 2020).

Para lograr una recuperación resiliente será necesario restablecer la confianza de la ciudadanía en el Gobierno. La confianza en el Gobierno ha sido fundamental para una respuesta eficaz a la pandemia: los ciudadanos han acatado las normas de distanciamiento social y de uso de mascarillas, y se han mostrado predispuestos a vacunarse a pesar de las afirmaciones sobre efectos secundarios indeseables. Esa confianza también será esencial para lograr una recuperación resiliente, ya que es tanto el resultado de una prestación de servicios eficaz como el estímulo para que surja una ciudadanía comprometida que pueda exigir servicios mejores. La falta de confianza afecta los resultados en el área del capital humano porque genera un ciclo de bajo desempeño en el cual los servicios deficientes y la corrupción merman la confianza en el Gobierno, lo que a su vez conduce a una baja participación de la ciudadanía tanto en las elecciones como en los foros de responsabilidad social y, consiguientemente, a una escasa presión sobre los Gobiernos para su reforma (Brixi *et al.*, 2015). La confianza también es un factor relevante en los comportamientos y actos privados

de los ciudadanos que influyen en los resultados en el área del capital humano, como la receptividad a las intervenciones nutricionales y de higiene o el uso de los servicios de planificación familiar.

Los organismos de rendición de cuentas y supervisión son fundamentales para lograr mayor transparencia y restablecer la confianza en el Gobierno, sobre todo en vista de que se ha intensificado el uso de procedimientos simplificados de gasto público durante la respuesta a la pandemia, lo que aumenta el riesgo de corrupción. Durante la respuesta al ébola, por ejemplo, fue generalizado el uso indebido de los procedimientos con el propósito de desviar fondos de los fines para los que originalmente habían sido previstos (World Bank, 2020h). Las entidades fiscalizadoras superiores desempeñarán una función esencial en la preservación de la integridad del gasto: será prioritario que se mantenga su independencia y se fortalezca su capacidad para realizar auditorías del gasto en el área del capital humano. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, por ejemplo, se está centrando en la mejora de los recursos de aprendizaje electrónico que brinda a sus miembros, con el fin de capacitarlos mejor para realizar auditorías relacionadas con la pandemia (Mona El-Chami, 2020).

Para restablecer la confianza, los Gobiernos pueden crear espacios institucionales que acojan las voces de los ciudadanos y tomar la iniciativa de actuar en respuesta a esas opiniones. Un gran corpus de bibliografía académica sobre los mecanismos de responsabilidad social —como los boletines de calificación ciudadana y de la comunidad, los portales de opiniones de los ciudadanos y la supervisión comunitaria de los prestadores de servicios— revela que el éxito de la participación de la ciudadanía depende de una variedad de factores contextuales, y que la transparencia o la movilización de la comunidad son insuficientes para mejorar la prestación de servicios (Fox, 2015). Con demasiada frecuencia, los ciudadanos no actúan a partir de la información que reciben. Por otra parte, las élites locales suelen apropiarse de los programas de desarrollo impulsados por la comunidad local, que supuestamente empoderan a las comunidades para participar en la toma de decisiones sobre el desarrollo local (Mansuri and Rao, 2013). Dos condiciones clave para que los Gobiernos obtengan el estímulo y la capacidad de responder a las voces ciudadanas son la alianza efectiva entre Gobierno y ciudadanía y, en segundo lugar, la complementariedad entre la rendición de cuentas desde la base y los mecanismos internos de rendición de cuentas del Gobierno. Ejemplo: en Uganda, la mortalidad infantil se redujo drásticamente gracias a un programa del sector sanitario local que incluía la asociación entre Gobiernos locales y comunidades para la supervisión de los prestadores de servicios, vinculada a recompensas y sanciones sociales. Los municipios brasileños que aplicaron eficazmente la presupuestación participativa, en la que los ciudadanos participaban directamente en las decisiones de asignación de recursos municipales, gastaron más en servicios de saneamiento y salud, con lo que se redujeron las tasas de mortalidad infantil.

---

[1] Los siguientes son ejemplos de registros sanitarios integrados: para la República Democrática del Congo, véase https://www.fbp-rdc.org; para Camerún, https://front.fbrcameroun.org, y para la República Kirguisa, http://rbf.med.kg.

[2] Simson (2012).

[3] Una de las principales conclusiones es que el capital humano es mucho mayor de lo que muchos creen, pues representa aproximadamente dos tercios de la riqueza mundial, y su participación en la acumulación de riqueza mundial aumenta aún más rápidamente en los países de ingreso bajo y mediano. De hecho, en el estudio se afirma que, "en los países de ingreso bajo, esta proporción aumentó del 32 % al 43 % en dos décadas, en consonancia con la senda de crecimiento comentada anteriormente, en la que el desarrollo se produce mediante el aumento de las inversiones en capital humano y producido. En los países de ingreso mediano bajo, pasó del 44 % al 52 %" (p. 15).

[4] La "solución" consistió en aplicar el mecanismo de desbloqueo del presupuesto "ordinario", incluidos los sueldos de los funcionarios, lo que permitió que el BISP recibiera la asignación anual en cuatro cuotas automáticas iguales por trimestre, en lugar de tener que solicitar la autorización para el desbloqueo de una cantidad específica en función de un informe de gastos, siguiendo el procedimiento aplicado al presupuesto de "desarrollo" (World Bank, 2014).

[5] Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de Estadísticas de la Unión Europea sobre Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC) y Bases de Datos Laborales para América Latina y el Caribe (LABLAC).

Capítulo 4:

GARANTIZAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA FINANCIAR LAS PRIORIDADES REFERIDAS AL CAPITAL HUMANO

CAPÍTULO 4: GARANTIZAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA FINANCIAR LAS PRIORIDADES REFERIDAS AL CAPITAL HUMANO

MENSAJES PRINCIPALES

- *En vista de las presiones fiscales inmediatas impuestas por la crisis de la COVID-19, es necesario proteger los recursos que deben destinarse a las prioridades referidas al capital humano, especialmente en los países de ingreso bajo con limitaciones financieras.*
- *A mediano plazo, la movilización de recursos internos será una fuente primordial de inversiones en capital humano e impulsará una recuperación resiliente.*
- *Es importante que los Gobiernos examinen los presupuestos de los distintos sectores y de las entidades que los componen a fin de recortar los gastos improductivos y fortalecer la resiliencia fiscal.*

En los casos en que la situación fiscal sea ajustada, garantizar los recursos para las prioridades en el área del capital humano implica proteger las partidas presupuestarias críticas frente a la consolidación fiscal a corto plazo. A mediano plazo, será necesario encontrar margen dentro de los presupuestos con los que se busque implementar reformas eficaces en función de los costos, y reprogramar los presupuestos para enfocarlos en las prioridades. En el caso de los países que tienen dificultades para recaudar ingresos públicos, la crisis ha acentuado la importancia de movilizar recursos internos a mediano plazo, por lo que será crucial aumentar el nivel de compromiso gubernamental con los resultados en el área del capital humano. Mientras que la mayoría de los países de ingreso alto y mediano pueden seguir contrayendo deuda para proporcionar estímulos fiscales, muchos países de ingreso bajo quizá necesiten una reestructuración a fin de estabilizar el servicio de su deuda, además de apoyo internacional continuo para proteger los gastos básicos en capital humano. Por último, aprovechando la experiencia de crisis previas, la mejora de la resiliencia financiera en todo el sector público facilitará la continuidad de los programas de máxima prioridad.

4.1 Proteger los recursos destinados al capital humano durante la crisis

Los desequilibrios fiscales relacionados con la crisis de la COVID-19 conllevarán ajustes, por lo que es crucial proteger el gasto que sirve de apoyo al capital humano y al desarrollo a largo plazo. Dado que la conmoción de la COVID-19 ha provocado enormes desequilibrios fiscales y la acumulación de deuda, es inevitable que los países tengan que adoptar medidas de ajuste fiscal. El principal argumento en favor de tales medidas es que el restablecimiento de los equilibrios fiscales contribuye a aumentar el ahorro y la inversión, por lo que promueve el crecimiento a largo plazo (IMF, 1995). Paralelamente, será esencial garantizar la continuidad de los servicios públicos y apoyar a la parte más vulnerable de la sociedad (Loayza and Pennings, 2020). Por consiguiente, es crucial conciliar el impulso en favor de un ajuste que preserve la producción y restablezca la inversión y el crecimiento a largo plazo con la preocupación de proteger y recuperar el capital humano, especialmente ahora que la causalidad entre ambos está bien establecida (véase el recuadro 4.1). Esto es de particular relevancia en el caso de los países de ingreso bajo con limitaciones financieras, donde el margen fiscal ya es estrecho y existen importantes carencias de capital humano y brechas de equidad incluso desde antes de la crisis.

Un enfoque más pormenorizado del ajuste fiscal se centraría en la función de las categorías de gasto específicas para la eficiencia de un sector determinado y su rendimiento social general a mediano y largo plazo. Más allá de la distinción entre gasto de capital y gasto corriente, es necesario que, cuando los países efectúen ajustes, protejan a corto plazo aquellas categorías de gasto que tienen un impacto crítico en la prestación de servicios y en el desarrollo económico y social a largo plazo. Estas categorías de gasto tienen varias características: 1) son fundamentales para el funcionamiento de los sectores

RECUADRO 4.1. CAPITAL HUMANO, CRECIMIENTO A LARGO PLAZO Y CONSECUENCIAS PARA LAS HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS Y LA TOMA DE DECISIONES

Aunque la bibliografía económica existente reconoce la importancia del capital humano para el crecimiento económico, esto aún no se refleja plenamente en las metodologías y herramientas. Las metodologías siguen manteniendo la separación entre la esfera social y la económica porque la idea es que los recursos suelen extraerse de la esfera económica y canalizarse hacia la social. Esto convertiría el gasto social en una restricción de la actividad económica, por lo que se desplaza el gasto productivo. Sin embargo, si adoptamos una perspectiva de capital humano, podemos empezar a considerar el gasto social de forma diferente. En realidad, los gastos sociales, o al menos una parte de ellos, son inversiones en la acumulación de las capacidades productivas de las personas. Esto significa que los sectores sociales tienen de hecho una dimensión económica y pueden convertirse en factores determinantes para el crecimiento. Las esferas social y económica son, en realidad, aspectos de un único ámbito orgánico. Esto tiene consecuencias para la acción pública dirigida a los sectores sociales y para la toma de decisiones y la elección de políticas, porque significa que algunos componentes del gasto social —considerados por la bibliografía económica existente como un consumo que reduce el ahorro— pueden verse en realidad como inversiones con un rendimiento a largo plazo, para las que es necesario movilizar el ahorro, incluso a través del endeudamiento.

Si adoptamos esta perspectiva, queda claro que la función del capital humano debe reflejarse en las herramientas de modelización que se emplean para simular y elaborar las opciones de políticas nacionales y orientan el proceso de toma de decisiones. Los responsables de formular políticas buscan dónde destinar recursos para alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo a largo plazo. Por lo tanto, en los ejercicios de modelización se deberían poner a prueba las opciones de políticas que promueven el capital humano, dado que este constituye tanto un motor del desarrollo como su resultado. Para ello es necesario adaptar las herramientas de análisis utilizadas para la simulación de políticas.

La composición de las competencias, los escenarios de fertilidad y las tendencias demográficas son algunos de los principales canales a través de los cuales el capital humano interactúa con el crecimiento y el desarrollo. Para reflejar el impacto del capital humano en el crecimiento y el desarrollo, los ejercicios de modelización podrían 1) integrar escenarios demográficos/de fertilidad, 2) integrar escenarios de composición de competencias y 3) combinar el primero y el segundo elemento con el análisis de escenarios de reformas estructurales frente a otros sin reformas. Los escenarios demográficos/de fertilidad reflejan el impacto de las inversiones en salud y permitirán evaluar el dividendo demográfico (o el impuesto, en el caso de las poblaciones que envejecen) sobre el crecimiento y el desarrollo. Por otro lado, la composición de las competencias refleja directamente la inversión en educación y magnificaría el impacto del dividendo demográfico (o atenuaría el impuesto demográfico). Tanto el escenario demográfico como el de las competencias, así como las inversiones subyacentes en salud y educación, ampliarían o amortiguarían el impacto de las reformas estructurales.

Los modelos de equilibrio general computable (CGE) y otros modelos, como los de generaciones superpuestas, pueden adaptarse a este tipo de simulaciones. El modelo de simulación sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (*Maquette for MDGs Simulation*, MAMS) es un modelo de CGE que se ha ampliado para abarcar los resultados en términos de ODM (luego ODS) y para tomar en cuenta la composición educativa de la fuerza laboral. El Banco Mundial utiliza ahora LINKAGES, que podría adaptarse para generar resultados en el área del capital humano.

Fuente: **Personal del Banco Mundial.**

(eficiencia interna) y para la continuidad de la prestación de los servicios (rentabilidad social), 2) suelen contar con una cantidad de fondos relativamente escasa y 3) son mucho más fáciles de reducir, recortar y restringir que los salarios y los subsidios, mucho más sensibles desde el punto de vista político. En lugar de recortar estos gastos esenciales, podría ser más conveniente, a corto plazo, una congelación negociada y temporal de las nóminas salariales. A medida que los Gobiernos se aproximen a la fase de recuperación, es probable que reduzcan los gastos de emergencia, incluido el gasto sanitario relacionado con la COVID-19, de ahí la necesidad de crear un margen fiscal para preservar las categorías críticas del gasto social.

En muchos sectores, las partidas presupuestarias más fáciles de recortar suelen ser fundamentales para la continuidad de los servicios, y su desfinanciamiento podría tener consecuencias inmediatas y a largo plazo en los resultados del área del capital humano. Esas partidas suelen estar relacionadas con el suministro de insumos y el mantenimiento. En muchos países, se han reasignado recursos en favor del gasto relacionado con la COVID-19 a expensas de otros gastos de salud esenciales. Por ejemplo, aunque el gasto sanitario general ha aumentado, hay pruebas de que durante la pandemia de COVID-19 se han reducido los esfuerzos que se llevan adelante para controlar el paludismo (UN, 2020). También se ha informado de casos de desfinanciamiento de partidas relacionadas con la vacunación, con repercusiones sanitarias generacionales duraderas a largo plazo y perjuicios para el capital humano. La situación puede llegar a ser catastrófica en países con escasa capacidad financiera e institucional. De cara al futuro, sería perjudicial que los ajustes fiscales condujeran a una reducción del gasto ordinario no relacionado con el personal (por ejemplo, el mantenimiento de rutina, los suministros de enseñanza y aprendizaje, y el desarrollo profesional). Si bien estos presupuestos suelen ser relativamente bajos, estas partidas son fundamentales para restablecer la eficacia de los sectores.

Los Gobiernos podrían examinar opciones de ajuste que protejan los gastos que son fundamentales para compensar las pérdidas de capital humano y proporcionan una base para el desarrollo a largo plazo. Estos gastos, mencionados en el capítulo 2, tienen como objetivo mitigar el riesgo de pérdidas permanentes de capital humano. Entre ellos se encuentran la inmunización, la nutrición, el agua y el saneamiento. Los Gobiernos deben identificar los sectores que hay que proteger y, dentro de ellos, las partidas presupuestarias más críticas y con mayor impacto en el desarrollo[1]. Se necesitan marcos de gestión presupuestaria para identificar y priorizar las asignaciones entre sectores y dentro de ellos, así como para poner en marcha un ajuste fiscal "socialmente sensato". La estandarización de los marcos presupuestarios y la existencia de herramientas analíticas como la base de datos de gasto público BOOST del Banco Mundial permiten crear marcos con los cuales detectar las partidas presupuestarias del área del capital humano y avanzar hacia una presupuestación basada en su desarrollo[2]. Estos marcos permiten medir y presupuestar los resultados sectoriales deseados y pueden ser útiles para los ministerios de Finanzas, especialmente durante las conversaciones con el FMI en períodos de ajuste fiscal.

Si la planificación y las clasificaciones por programas dentro del presupuesto son claras, se puede comprender mejor en todos los sectores el impacto que generan las modificaciones del gasto en los resultados más allá del año en curso. Los Gobiernos que cuentan con MFMP están mejor preparados para evaluar los efectos indirectos de las reducciones del gasto o el aumento de los impuestos del año en curso, así como su incidencia y consecuencias macroeconómicas y sociales. Cuando existen perspectivas a mediano plazo en un sector como el de la salud, en el que los vínculos entre recursos, productos y resultados están más claramente definidos, resulta mucho más fácil calibrar el impacto plurianual de las actuales decisiones fiscales de reducción del gasto. Los MGMP son el complemento lógico de los MFMP. Pueden aplicarse a nivel del Gobierno central y subnacional y dentro de los sectores para orientar los presupuestos y las clasificaciones por programas. Esto permitiría comprender mejor los vínculos entre insumos y resultados, con el objetivo de mejorar el impacto del gasto en la consecución de los objetivos nacionales.

4.2 Movilizar recursos nacionales a través de la óptica del capital humano[3]

Los recursos nacionales son una fuente primordial para impulsar una recuperación resiliente a mediano plazo, pero las opciones para movilizar ingresos internos variarán mucho según el contexto de cada país. Los componentes básicos para la generación de capital humano cuestan alrededor del 2,7 % del PIB en los países de ingreso bajo, con una cobertura más amplia estimada en alrededor del 11,5 % del PIB (World Bank, 2018c). Para contribuir a la recuperación de las consecuencias económicas de la crisis de la COVID-19, el FMI considera que las reformas fiscales son "un elemento clave" para promover el crecimiento inclusivo, y sugiere que los MFMP podrían incluir la solución de las deficiencias de los sistemas tributarios como parte de su objetivo de restablecer el margen de maniobra en los países endeudados (IMF, 2021a)[4].

Los países pueden agruparse en cuatro tipos, en función de su nivel de recaudación y de sus gastos en capital humano: 1) países con un bajo desempeño

en el área de la recaudación de ingresos y también un gasto bajo en capital humano (países que tienden a estar por debajo de la regla general del 15 % del PIB, que permite a los Gobiernos mantener una prestación mínima de servicios)[5]; 2) países con ingresos importantes, pero con gasto limitado en capital humano (entre ellos figuran sobre todo economías ricas en recursos); 3) países con grandes inversiones en capital humano y altos ingresos (principalmente países con economías establecidas en el sector formal y con ingresos tributarios superiores al 15 % del PIB), y 4) países que realizan grandes inversiones en capital humano como proporción del gasto público, pero que tienen un desempeño relativamente bajo en la movilización de ingresos (países en los que la escasa movilización de recursos internos restringe la eficacia de la inversión en capital humano).

Los países del primero y del cuarto grupos son aquellos donde la movilización de recursos internos es el factor que más influye para determinar el financiamiento de las inversiones en capital humano. Entre ellos figuran la mayoría de los países más pobres del mundo, muchos de los cuales son también Estados frágiles. En estos países, es más probable que las mejoras en la movilización de recursos internos conduzcan a un aumento de las inversiones en capital humano. Estas mejoras deberían realizarse de forma justa y sostenible a través de una revisión del sistema tributario en la que se evalúen todas las fuentes de ingresos y en la que se podría introducir el concepto de "impuesto a la riqueza" como canal importante para lograr mayor equidad y progresividad. Estos últimos elementos son esenciales para fomentar la confianza, componente clave del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Dicho cumplimiento permitiría aumentar los ingresos y crearía margen de maniobra fiscal, entre otras cosas, para el gasto en capital humano (Prichard *et al*., 2019).

Los Gobiernos podrían considerar varias opciones para adaptar el sistema de movilización de recursos internos en favor del capital humano: 1) aumentar la recaudación general de ingresos ampliando la base imponible, 2) mejorar la equidad tributaria, 3) establecer reservas "blandas" para proporcionar flujos de fondos adicionales destinados específicamente a las inversiones en capital humano, 4) introducir impuestos sanitarios para desalentar consumos nocivos mediante desincentivos financieros, 5) ofrecer incentivos a los contribuyentes para que inviertan en capital humano y 6) introducir impuestos ambientales que generen cobeneficios para la salud y el clima.

1. Aumentar la recaudación general de ingresos ampliando la base imponible. Los motivos de una baja recaudación de impuestos tienen que ver con las dificultades en la política tributaria y en la administración, entre las que figuran los gastos fiscales como las exclusiones, las exenciones, las deducciones, los créditos tributarios, las treguas tributarias, las tasas impositivas preferenciales y los aplazamientos, que provocan pérdidas de ingresos. En muchos países, esto limita considerablemente la movilización de recursos. En África, por ejemplo, las estimaciones del costo de los gastos fiscales a nivel nacional oscilan entre el 2 % y el 7 % del PIB (Choi, Dutz and Usman, 2020). En algunos países, como India, la reducción de las exenciones es un elemento clave de su estrategia de movilización de recursos internos (véase el recuadro 4.2). Aunque las exenciones tienen implicaciones negativas para la equidad, la eficiencia y la eficacia de los regímenes fiscales, no son un criterio esencial para las decisiones de inversión. Si bien las reformas tributarias en general se plasman en programas a mediano plazo, la revisión de los gastos fiscales suele ofrecer margen para obtener beneficios rápidos. A mediano plazo, es importante situar y reorientar reformas del sistema tributario que respalden las previsiones de las necesidades de gasto del Gobierno, incluidas las inversiones en capital humano (véase el recuadro 4.2).

2. Mejorar la equidad tributaria. Un sistema tributario más equitativo es un objetivo a mediano plazo que puede promover el capital humano 1) aliviando la carga tributaria de los pobres al aumentar sus ingresos disponibles una vez descontados los impuestos y 2) reduciendo la evasión, la elusión y ciertos tratamientos fiscales favorables. Estas dos estrategias pueden contribuir a aumentar, respectivamente, el financiamiento privado y público del capital humano. Entre los impuestos regresivos suelen figurar los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos a las ventas y ciertos impuestos especiales y aduaneros. Los países deberían considerar la posibilidad de reducir las tasas impositivas a las ventas y los derechos de importación correspondientes a los alimentos y otros productos de primera necesidad, y avanzar hacia sistemas más progresivos de impuestos sobre la renta personal. En el ámbito internacional, será de vital importancia luchar contra la evasión y elusión fiscal, incluidos los flujos financieros ilícitos. También podría resultar útil emplear más adecuadamente los impuestos sobre el patrimonio y la herencia.

RECUADRO 4.2. ESTRAGEGIAS DE INGRESOS A MEDIANO PLAZO

Una estrategia de ingresos a mediano plazo es un proceso de implementación de la reforma del sistema tributario a lo largo del tiempo que tiene como objetivo:

> [lograr] en el país un contrato social sobre los objetivos de movilización de ingresos, un plan de reforma integral del sistema tributario, el compromiso político interno para la implementación sostenida del plan de reforma, y el apoyo garantizado para el fortalecimiento de la capacidad con el fin de superar las limitaciones en el desarrollo y la implementación de la estrategia de ingresos a mediano plazo (Platform for Collaboration on Tax, 2019).

En una estrategia de ingresos a mediano plazo: 1) se establece la meta de movilización de ingresos en función de los gastos públicos prioritarios previstos; 2) se diseña una reforma integral del sistema tributario, que abarca las políticas, la administración y el marco jurídico; 3) se compromete el apoyo político continuado a las reformas, y 4) se aseguran los recursos adecuados tanto internos como de los donantes para apoyar la implementación de la reforma y garantizar la eficiencia mediante un esfuerzo coordinado.

Los marcos integrados de financiamiento nacional, dirigidos y asumidos por los países, contribuyen a movilizar y gestionar medios financieros y de otro tipo para la ejecución en apoyo de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Estos marcos ayudan a los responsables de formular políticas a hacer un mapeo del panorama del financiamiento sostenible para el desarrollo. Establecen una estrategia para aumentar la inversión en desarrollo, hacer un uso más eficaz de esta, coordinar la cooperación técnica y financiera, gestionar los riesgos financieros y no financieros y, en definitiva, hacer realidad las prioridades articuladas en la estrategia nacional de desarrollo.

Fuente: **Personal del Banco Mundial.**

3. Establecer reservas "blandas". Puede ser útil destinar los impuestos a ayudar a financiar inversiones específicas en capital humano. Históricamente, los profesionales de las finanzas públicas no se han mostrado muy entusiastas respecto de la conformación de reservas —es decir, la vinculación de ingresos específicos con un gasto concreto— porque puede socavar la eficiencia general del proceso de presupuestación pública. Sin embargo, ciertas evidencias recientes muestran que la creación de reservas "blandas" puede funcionar, sobre todo para hacer frente a las limitaciones de la economía política cuando los intereses arraigados se oponen a la reforma, como en el caso de los impuestos al tabaco (Kaiser *et al*., 2016).

4. Introducir impuestos sanitarios. Los impuestos relacionados con la salud, o los impuestos especiales que gravan productos nocivos que conducen a la disminución del capital humano, tienen como objetivo cambiar el comportamiento y brindan la oportunidad de aumentar simultáneamente los resultados saludables y de invertir en capital humano. Los impuestos sanitarios también son una forma de disuadir a las personas de utilizar productos nocivos sin declararlos ilegales[6].

El impacto conductual de los impuestos relacionados con la salud es más evidente en el caso de los que mejoran la salud de la población mediante la reducción del consumo de productos nocivos. Podrían evitarse más de 10 millones de muertes prematuras al año —alrededor del 16 % de todas las muertes del mundo— si se redujera el consumo de tabaco, alcohol o bebidas azucaradas[7]. El consumo excesivo de productos poco saludables persiste, o incluso aumenta, en muchos países de ingreso bajo y mediano, y contribuye a las muertes por enfermedades no transmisibles, la mitad de las cuales se producen prematuramente antes de los 70 años. Si bien esto es sobre todo una tragedia humana, también tiene consecuencias económicas, ya que a menudo la vida de las personas queda truncada durante los años de máxima productividad, lo que impide a los países y a los hogares cosechar todos los beneficios de las inversiones en capital humano. Los impuestos especiales son una medida política eficaz en función de los costos para reducir el consumo de estos productos. De hecho, en los países de ingreso bajo y mediano, un aumento del 20 % en el precio de estos productos en los niveles de consumo actuales supondría un incremento de la salud en términos de años de vida a lo largo de 50 años (Summan *et al*., 2020).

Los impuestos relacionados con la salud redundan en una población más saludable y pueden generar ingresos significativos para el presupuesto, incluso en entornos difíciles para la administración tributaria y de baja capacidad[8]. Por ejemplo, entre 2012 y 2016, Filipinas utilizó los ingresos que se generaron a partir de la reforma de las estructuras fiscales y del aumento de las tasas de los gravámenes sobre el alcohol y el tabaco para triplicar el presupuesto del Departamento de Salud y la proporción de la población con seguro médico (Ozer *et al*., 2020). Además, diversos estudios realizados a nivel nacional indican que los impuestos especiales dirigidos a mejorar los resultados sanitarios son progresivos a largo plazo (Fuchs *et al*., 2019).

Por otro lado, ciertas afecciones asociadas al consumo de productos poco saludables empiezan a identificarse como factores de riesgo independientes para la COVID-19 (tabaquismo y obesidad). Los impuestos sanitarios pueden mejorar los resultados en el área de la salud y, a corto plazo, podrían disminuir el impacto social de futuras oleadas de COVID-19. La reducción de las afecciones asociadas al consumo excesivo de productos insalubres también aliviará la sobrecarga de los sistemas sanitarios y contribuirá a la recuperación de todo el sistema tras la pandemia.

5. Ofrecer incentivos a los contribuyentes para que inviertan en capital humano. Las políticas tributarias de los Gobiernos pueden orientar las inversiones en capital humano de los ciudadanos. Por ejemplo, para abordar las diferencias entre hombres y mujeres en la participación en la fuerza laboral, Polonia recurrió a créditos tributarios para el cuidado de los hijos con el fin de animar a las madres a reincorporarse a la población activa, mientras que Turquía proporcionó este tipo de créditos a los prestadores de servicios de cuidado de niños para aumentar la oferta de guarderías.

6. Introducir impuestos ambientales. A mediano plazo, los ingresos generados por las reformas de los impuestos ambientales pueden utilizarse para reducir otros gravámenes preexistentes o para financiar el gasto en salud, educación y protección social. Pueden financiar la inversión en mitigación y adaptación al cambio climático, compensar el impacto social de otras formas de contaminación y acelerar la transición hacia infraestructuras más seguras y eficientes y tecnologías más limpias. Además, la reforma de los impuestos ambientales es un medio rentable para reducir las emisiones de carbono y la contaminación local, pues aprovecha los mecanismos del mercado enviando señales de precios que desalientan la quema de combustibles fósiles y otras actividades perjudiciales para el medio ambiente, al tiempo que promueve la innovación y la inversión en fuentes de energía más limpias y eficientes, y genera cobeneficios para la salud y el clima (véase el recuadro 4.3).

Por último, la creciente tendencia observada en todo el mundo de delegar en los Gobiernos locales las competencias referidas al gasto en capital humano, esencialmente en educación y salud, pone de manifiesto la importancia de las finanzas locales, especialmente los impuestos sobre el patrimonio. En los países de ingreso bajo y mediano, la principal fuente de financiamiento de las entidades subnacionales son las transferencias del Gobierno central. Sin embargo, dado que el espacio fiscal de muchos Gobiernos centrales ya es estrecho y limitado, muchos Gobiernos locales acaban sin los recursos necesarios para llevar a cabo su misión. No es de extrañar que a menudo se quejen de las erráticas transferencias de recursos del Gobierno central. Por consiguiente, la cuestión de garantizar el ingreso predecible y continuo de recursos para los Gobiernos locales a través de instrumentos de recaudación local se vuelve crítica para sus operaciones, incluidas las relacionadas con el capital humano.

El impuesto sobre el patrimonio es el principal instrumento de recaudación local en muchos países desarrollados, aunque va a la zaga en los de ingreso bajo y mediano. Tiene características importantes que lo convierten en un instrumento adecuado: tiene una base física (la propiedad) que es fácil de captar; es predecible, ya que la base solo cambia gradualmente con el tiempo, y es equitativo, dado que el tamaño y el valor de la propiedad reflejan proporcionalmente la riqueza. Sin embargo, un requisito previo para que este tributo resulte eficaz es contar con un catastro operativo capaz de registrar las propiedades y sus valores, lo que permitirá evaluar la base imponible y gravarla.

4.3 Encontrar espacio dentro de los presupuestos

Los Gobiernos pueden revisar los presupuestos de los diversos sectores y compararlos con otros para recortar gastos improductivos y garantizar el financiamiento del capital humano y la aceleración de la recuperación. A fin de crear o restablecer sistemas de prestación de servicios resilientes e

inclusivos en los ámbitos de la salud, la educación y la protección social, será necesario examinar de manera exhaustiva la asignación presupuestaria y establecer cuidadosamente las prioridades. También se deberá revisar el financiamiento dentro de los presupuestos sectoriales y aplicar reasignaciones intrasectoriales para trasladar fondos de los programas menos eficaces hacia inversiones que tengan más probabilidades de mejorar los resultados de los sectores prioritarios.

La reducción de los subsidios a la energía es un buen ejemplo de cómo el gasto regresivo que promovía el uso ineficiente de los combustibles fósiles —con consecuencias negativas tanto para el medio ambiente como para la salud— puede reorientarse al servicio de las personas. Los subsidios a la energía, estimados en un promedio del 0,6 % del PIB en todo el mundo[9], promueven el uso excesivo de combustibles fósiles y desvían el gasto público de otros sectores, incluidas las áreas de alta prioridad como la educación, la salud y la protección social. Además, en muchos países, estos subsidios tienden a ser regresivos: benefician desproporcionadamente a los ciudadanos más ricos, que consumen más energía, con un impacto limitado en la protección de los pobres.

La reducción de los subsidios a la energía tiene un impacto directo, pues crea margen fiscal para el gasto en capital humano y genera grandes cobeneficios, como la reducción de los riesgos climáticos. Como demuestran los casos de Egipto e Indonesia (véase el recuadro 4.4), la reducción de los subsidios a la energía puede crear el espacio fiscal suficiente para el gasto en favor de los pobres y del capital humano. Se necesitan redes de protección social para proteger a los hogares de menos ingresos frente a los aumentos de los precios de la energía y para ayudar a todos los perjudicados por la transición hacia la descarbonización. Los funcionarios gubernamentales pueden aumentar el gasto público en políticas que benefician mayoritariamente a los pobres, como las ayudas a la vivienda o los servicios públicos de salud. Además, el aumento de los precios de la energía desalienta las actividades que generan un alto grado de contaminación, mejora la calidad del aire y la salud pública, alivia la congestión del tráfico y reduce la frecuencia de los accidentes viales. La supresión de los subsidios, el desarrollo de redes de protección social y la inversión en capital humano son excelentes opciones normativas para el mundo posterior a la COVID-19. Estas reformas son **ecológicas** porque permiten reducir el uso del carbono; **resilientes**

RECUADRO 4.3. REFORMAS DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES: PREPARAR EL CAMINO PARA UNA RECUPERACIÓN VERDE

Al desalentar las actividades que generan un alto grado de contaminación, los impuestos ambientales pueden promover mejoras en la calidad del aire y la salud pública. Además, los beneficios para el crecimiento derivados de las reformas de los impuestos ambientales son más notorios en la actividad económica de los países en desarrollo, por ejemplo, en la producción y el empleo. Esto se debe a varias características comunes a estos países, en particular, a las siguientes: i) grandes sectores informales, por lo que es posible aumentar el empleo y la producción utilizando los ingresos derivados de las reformas de los impuestos ambientales para reducir los tributos del sector formal; ii) sistemas tributarios ineficientes, en los que las reformas de los impuestos ambientales pueden reducir las distorsiones fiscales, ampliar la base imponible y generar rentas fiscales en lugar de ganancias, y iii) bajos niveles de tributación interna, por lo que las reformas de los impuestos ambientales pueden movilizar recursos internos para financiar inversiones públicas que fomenten el crecimiento.

A pesar de los numerosos beneficios de las reformas de los impuestos ambientales, el apoyo que reciben del público tiende a ser bajo debido a la concentración de los costos entre ciertas clases de empresas y consumidores. En cambio, sus beneficios se diluyen en el conjunto de la sociedad, lo que hace que sea más fácil movilizar la oposición a esas reformas que el apoyo. Por consiguiente, para garantizar la aplicación y el mantenimiento de las reformas de los impuestos ambientales es fundamental abordar la falta de apoyo público. Un medio para ayudar a desactivar esa oposición consiste, por ejemplo, en asegurarse de establecer mecanismos de compensación antes de que la reforma entre en vigor. Por ejemplo, el Gobierno de Irán, antes de aumentar los costos de la energía, transfirió fondos a cuentas bancarias específicas con el fin de compensar a los ciudadanos y liberó el uso de estas cuentas en la fecha de entrada en vigor de la reforma. Este tipo de estrategias pueden ayudar a los responsables de formular políticas a concitar apoyo para la reforma y mantenerlo.

Fuente: **Adaptado de Pigato (2019).**

porque mejoran la sostenibilidad, la eficiencia y la progresividad de las finanzas públicas, e **inclusivas** porque favorecen a los pobres.

El aumento de los precios de la energía también podría hacer más difícil para las empresas nacionales de los mercados emergentes competir tanto en los mercados extranjeros como en los nacionales, especialmente en los sectores comercializables que hacen un uso intensivo de la energía. Sin embargo, en muchos países, la energía representa una parte relativamente pequeña de los costos de producción, y, aunque es fundamental para los productores que hacen un uso intensivo de ella, para la mayoría de las industrias, su costo es solo uno de los muchos factores que determinan la competitividad. Además, la pérdida de competitividad de algunos tipos de empresas o sectores puede compensarse con creces con las ganancias obtenidas por quienes se benefician de la redistribución de recursos.

Cuando no es posible realizar ajustes presupuestarios intersectoriales, las reasignaciones dentro de los presupuestos sectoriales pueden proteger los servicios básicos. En estos casos, será fundamental establecer prioridades para el uso de los fondos existentes a fin de cubrir los costos adicionales asociados con la respuesta a la pandemia, y minimizar las perturbaciones en la calidad de los servicios. Esto podría suponer aplazar planes de expansión, reducir otras inversiones de capital previstas, recortar los presupuestos de capacitación y supervisión, o traspasar temporariamente los recursos de los servicios no esenciales a los básicos. No obstante, habría que evaluar cuidadosamente toda reasignación para garantizar que no se reduzcan los niveles vigentes de acceso o de calidad.

El sector privado puede ser una fuente de financiamiento para el capital humano, así como un prestador de servicios en esta área. La Movilización de Financiamiento para el Desarrollo, iniciativa del Banco Mundial, se fundamenta en el supuesto básico de que los presupuestos gubernamentales solo cubrirán una parte de los recursos necesarios para financiar el desarrollo. En muchos países, el sector privado puede invertir en áreas que repercuten en el crecimiento y el desarrollo a largo plazo si se aplican reformas en el área empresarial y se despliegan instrumentos adecuados de mitigación de riesgos

RECUADRO 4.4. EGIPTO E INDONESIA: DOS CASOS DE REFORMAS PROGRESIVAS DE LOS SUBSIDIOS ENERGÉTICOS

Egipto redujo con éxito los subsidios a los combustibles fósiles del 7 % del PIB en 2013-14 al 2,7 % en 2016-17. El Gobierno utilizó el margen fiscal resultante para poner en marcha programas de transferencia de efectivo, ampliar los programas de comedores escolares y reasignar recursos a la salud y la educación, que, en el ejercicio de 2015, superaron por primera vez el gasto en subsidios energéticos (ESMAP, 2017). Cuando apareció la pandemia, el país tenía el espacio fiscal necesario para aumentar el gasto sanitario. También consiguió ampliar la red de protección social, con especial atención a las mujeres.

A finales de 2014, Indonesia aprovechó la oportunidad creada por la brusca caída de los precios mundiales del petróleo para cambiar las prioridades fiscales, pasando de los subsidios energéticos no focalizados a las transferencias focalizadas y las inversiones en salud. Gracias a esto, los subsidios a la energía se redujeron del 3,2 % del PIB en 2014 al 1 % del PIB en 2015. Para 2017, el gasto en subsidios a la energía había disminuido a USD 7300 millones desde los USD 28 900 millones de 2014, mientras que el gasto en salud alcanzó los USD 8000 millones, frente a los USD 5000 millones de 2014, y el gasto en infraestructura llegó hasta los USD 30 100 millones, frente a los USD 13 100 millones registrados tres años antes (Republic of Indonesia, 2019).

Pero más allá de los subsidios, Indonesia se propone dar señales coherentes en relación con la fijación de precios del carbono, protegiendo al mismo tiempo a los segmentos de la sociedad que más necesitan apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía. Esto ha implicado reformas en su red de protección social, como el uso de tecnología digital para identificar a la población desfavorecida.

El volumen de recursos que se necesita para recuperarse de la crisis generada por la COVID-19 y la necesidad de cumplir con el Acuerdo de París y hacer frente a los desafíos de la degradación del medio ambiente están promoviendo una reevaluación profunda de los subsidios a la energía.

Fuente: **Personal del Banco Mundial.**

para subsanar las deficiencias del clima de inversión. Además, en segmentos específicos —concretamente, aquellos en los que el sector público carece de capacidad de despliegue y donde el sector privado con fines de lucro no tiene interés en invertir—, las empresas sociales pueden subsanar las deficiencias en la prestación de servicios, en especial en los países de ingreso bajo[10]. La participación de las empresas sociales se puede promover con métodos de adquisiciones adaptados, que hagan hincapié en las dimensiones ambientales y sociales. En combinación con el financiamiento basado en los resultados, las adquisiciones de carácter social y la participación de las empresas sociales pueden intensificar el énfasis en los resultados sociales y económicos, y contribuir al desarrollo del capital humano.

4.4 Endeudamiento, gestión de la deuda y apoyo internacional a las prioridades relacionadas con el capital humano

La pandemia ha acelerado la "cuarta ola" de acumulación de deuda a nivel mundial, por lo que se requieren medidas para estabilizarla al tiempo que se protege el gasto en capital humano. Como se mencionó en el capítulo 1, muchos países están sumamente endeudados y tienen dificultades financieras. La masa de deuda externa pública de los países en desarrollo se estimó en USD 3,1 billones, o el 26 % del ingreso nacional bruto, a finales de 2019, con grandes disparidades entre regiones: el 47 % en Europa y Asia central frente al 18 % en Asia oriental y el Pacífico (World Bank, 2020e). El servicio de la deuda para 2021 y 2022 se estima en USD 356 000 millones y USD 329 000 millones, respectivamente (Kharas and Dooley 2020). De este monto, los países que participan de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) tendrían que devolver USD 24 000 millones en concepto de intereses y USD 66 000 millones en concepto de capital. Paralelamente, hasta finales de 2020, los acuerdos de la DSSI habían cubierto USD 5000 millones en 40 países admisibles.

Tanto los acreedores bilaterales oficiales como los comerciales deben participar a fin de evitar períodos de austeridad fiscal extrema que pueden conducir a la erosión del capital humano. El FMI (IMF, 2020) ha publicado recomendaciones sobre la gestión de la deuda que se centran en cómo "amortiguar crisis de liquidez". Cuando sea necesario reestructurar la deuda, tanto los acreedores como los deudores deben aspirar a realizar reestructuraciones ambiciosas que conduzcan a soluciones permanentes (Kose *et al*., 2021). En el documento de Kharas y Dooley se propone un marco de resolución de la deuda con varias opciones, entre ellas una en la que incluso un país muy endeudado seguiría recibiendo financiamiento externo, siempre que dispusiera de un conjunto de políticas ambientalmente sostenibles y socialmente inclusivas que garanticen que el crecimiento económico beneficia realmente a su población (Kharas and Dooley, 2020). En noviembre de 2020, el Grupo de los Veinte (G-20) aprobó la prórroga de la DSSI hasta el 30 de junio de 2021 y puso en marcha un Marco Común para los Tratamientos de la Deuda más allá de la DSSI y en función de cada caso[11]. En febrero de 2021, el G-20 reafirmó su apoyo a los países vulnerables que se enfrentan a una carga insostenible de la deuda, y su compromiso con la aplicación del Marco Común y la DSSI[12]. El 7 de abril de 2021, los acreedores oficiales bilaterales del G-20 acordaron una última prórroga de la DSSI por seis meses, hasta finales de diciembre de 2021.

Más allá de la pandemia, identificar partes del gasto como inversiones a largo plazo en la acumulación de capital humano cambiaría el enfoque de la movilización de recursos a favor de los sectores pertinentes, incluso a través de la deuda. Si el gasto en los sectores sociales y en otros ámbitos es, al menos parcialmente, una inversión en la acumulación de capital humano como capacidad productiva adicional, dedicar el ahorro a este gasto se convierte por lo tanto en un objetivo importante. Eso es lo que justifica orientar los ahorros derivados de la DSSI hacia la preservación del gasto social y el capital humano durante la crisis[13]. Dejando a un lado la crisis, los mercados de capitales están ganando importancia como fuente de financiamiento para combatir el cambio climático y alcanzar objetivos sociales, y pueden desempeñar un papel crucial para lograr una recuperación ecológica. Algunos países, como Indonesia, están innovando en el financiamiento ecológico mediante la emisión de bonos verdes tanto a nivel nacional como mundial. Indonesia también utiliza el organismo dedicado a gestionar fondos ambientales para movilizar y utilizar el financiamiento procedente de la filantropía, los bancos multilaterales de desarrollo y los recursos nacionales. La emisión de bonos sociales en 2020 aumentó de manera significativa, posiblemente en relación con los esfuerzos para luchar contra la pandemia, y la emisión de deuda sostenible, con más de USD 650 000 millones, va a superar el récord de 2019 (IMF, 2021c).

Movilizar el ahorro nacional o extranjero para la inversión en capital humano es beneficioso tanto para el sector público como para el privado y la sociedad en general. Los préstamos para el sector social ya no deben considerarse improductivos ni debe pensarse que desplazan la inversión privada. Por el contrario, este tipo de préstamos puede considerarse una inversión con un rendimiento a largo plazo que debe compararse con el costo del préstamo y que puede estimarse utilizando diversos modelos y herramientas (véase el recuadro 4.1). En las estrategias de gestión de la deuda a mediano plazo (MTDS) de los países se detallan los planes de financiamiento, y los países podrían considerar en ellas el uso de bonos sociales y de sostenibilidad[14] si tienen acceso a los mercados y las consideraciones sobre sostenibilidad de la deuda lo permiten. La MTDS está en consonancia con el marco macrofiscal del MFMP y vincula el endeudamiento con la política macroeconómica (World Bank, 2021d). El concepto de capital humano y su integración en los MFMP implican que el capital humano tiene un papel clave en el crecimiento y confieren importancia macroeconómica al gasto destinado a su desarrollo (IMF, 2019)[15].

El apoyo internacional al capital humano durante la crisis de la COVID-19 y después sigue siendo esencial, especialmente para los países de ingreso bajo y, en concreto, para los más frágiles. Los países de ingreso bajo seguirán necesitando un apoyo internacional sostenido y sustancial para preservar y desarrollar su capital humano. En estos países, el tamaño de la economía es a menudo tan pequeño que la proporción respecto del PIB es poco relevante para evaluar las necesidades o la suficiencia de los recursos, incluso para alcanzar los mínimos. Si estos países se hicieran cargo del gasto mínimo requerido para su capital humano, no dispondrían estructuralmente de los recursos necesarios aunque aumentaran la movilización de recursos nacionales hasta el umbral del 15 % del PIB o por encima de él (véase el recuadro 4.5). Además, suelen carecer de acceso a los mercados financieros a un costo razonable y dependen de préstamos y

RECUADRO 4.5. GASTO PER CÁPITA FRENTE A GASTO COMO PORCENTAJE DEL PIB: LA BRECHA ESTRUCTURAL DE LOS PAÍSES DE INGRESO BAJO

En 2018, el promedio del PIB per cápita de los países de ingreso bajo (que en conjunto suman 651 millones de personas) era de USD 796. Si estos países tuvieran que financiar su gasto medio per cápita en salud —USD 40— con sus presupuestos nacionales, tan solo ese monto equivaldría al 5 % del PIB para un gasto en salud apenas mínimo. Para muchos de estos países, esto equivale a más de la mitad de su recaudación interna de ingresos; solo unos pocos podrían movilizar un 15 % del PIB en ingresos fiscales.

La situación de los países más pobres es aún más grave. Tomemos el ejemplo de la República Centroafricana, un país frágil y afectado por conflictos con una población de 4,7 millones de habitantes en 2018, un PIB de USD 2200 millones (es decir, un PIB per cápita de USD 476) y una movilización de recursos nacionales del 8,8 % del PIB, es decir, USD 196 millones. Si este país financiara los USD 40 con su presupuesto interno, esto supondría USD 187 millones, lo que equivale a casi la totalidad de su movilización de recursos internos. Pero aunque esa movilización alcanzara el umbral del 15 % del PIB, lograría obtener entre USD 300 millones y USD 350 millones, y los USD 40 per cápita seguirían absorbiendo más del 55 % de los recursos disponibles a través de la movilización, y únicamente para un gasto sanitario mínimo.

Otro ejemplo es la República Democrática del Congo. En 2018, tenía una población de 84 millones de habitantes, un PIB de USD 47 000 millones (con un PIB per cápita de USD 561) y una movilización de recursos internos del 10 % del PIB, es decir, USD 4700 millones. Esta cifra es la mitad de los ingresos de la ciudad de Washington, con una población de 0,6 millones de personas. Los USD 40 per cápita, si se financian con cargo al presupuesto del país, ascienden a USD 3400 millones y absorben el 72 % de los recursos nacionales. Si la movilización de recursos internos fuera del 15 % del PIB, los USD 40 per cápita de todos modos absorberían alrededor del 50 % de los recursos nacionales.

Es probable que la crisis generada por la COVID-19 haya empeorado la ya escasa capacidad efectiva de las economías pobres para movilizar recursos y el alcance de las necesidades mínimas a las que deben responder.

Fuente: **Personal del Banco Mundial, a partir de la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial, Artículo IV del FMI para los países pertinentes.**

subsidios en condiciones concesionarias. Necesitarán un apoyo internacional continuo y ampliado para poder satisfacer las necesidades mínimas de gasto de capital humano, así como otras obligaciones presupuestarias.

En la medida de lo posible, la racionalización del gasto en el área del capital humano dentro de las reglas de los fondos soberanos de inversión puede ayudar tanto a proteger este gasto frente a las crisis como a planificar a mediano plazo. Estos fondos adoptan diversas formas. Su principal objetivo es suavizar el gasto público ahorrando durante los ciclos económicos ascendentes y gastando durante los descendentes. Otro de los objetivos de los fondos soberanos es ahorrar recursos destinados a inversiones a largo plazo en crecimiento y desarrollo. Los recursos de los que disponen suelen estar relacionados con las exportaciones de recursos naturales, pero no se limitan a ellas. Estos fondos utilizan los montos ahorrados o el producto de la inversión de esos recursos ahorrados, o bien una combinación de ambos. La importancia del capital humano implica que los países con fondos soberanos de inversión podrían incluir entre sus normas y objetivos la preservación del gasto en capital humano crítico en fases económicas descendentes. Para esto es necesario identificar previamente las partidas presupuestarias relacionadas con esos gastos críticos. Además de responder a las fases descendentes, las normas y los objetivos de los fondos soberanos también podrían abarcar la promoción del gasto en capital humano a mediano y largo plazo.

Adicionalmente, muchos países acumulan en sus bancos centrales "reservas presupuestarias" sin tener ningún fondo especial con normas explícitas. Estas reservas también pueden utilizarse para suavizar el impacto de una fase económica descendente en el gasto de capital humano crítico.

4.5 Reducir el riesgo y los impactos de crisis futuras

Para fortalecer la resiliencia de los países ante futuras crisis será necesario invertir en la reducción y en la mitigación de los riesgos. Se pueden incorporar la protección del capital humano y los objetivos ecológicos en los conjuntos de medidas de recuperación a fin de reducir riesgos y aumentar la resiliencia de los países de ingreso bajo y mediano frente a crisis futuras. También será necesaria la cooperación internacional, desde la respuesta a las crisis (por ejemplo, alimentarias y humanitarias) hasta la inversión en la prevención de crisis mediante apoyo técnico y financiero. El FMI ha declarado lo siguiente:

> Puede ser necesario prorrogar las medidas temporarias y específicas y desarrollar planes de gasto contingente para situaciones adversas. Estos pueden ofrecer apoyo adicional a través de presupuestos complementarios, el establecimiento de fondos COVID-19 para atender contingencias [...] y financiamiento de asistencia bilateral y multilateral (IMF, 2021a).

En cuanto a la reducción de los riesgos, se pueden introducir reformas que disminuyan la probabilidad y la gravedad de futuras crisis. Estas pueden formar parte de paquetes de estímulo para la recuperación económica que conlleven el uso intensivo de mano de obra y la mejora de la productividad, incluidas las inversiones en tecnologías verdes, gestión ambiental y mejores técnicas agrícolas. Las intervenciones referidas al suministro de agua, el saneamiento y la higiene pueden reforzarse como parte de las estrategias básicas de salud pública, especialmente para contribuir a la prevención de enfermedades infecciosas, y como uno de los aspectos de la planificación urbana y la gestión ambiental. Se pueden ampliar las redes de protección y los seguros sociales para evitar que la gente caiga en la pobreza, con el consiguiente daño al capital humano y ambiental, al tiempo que se fomentan las inversiones en el área del capital humano y las medidas de reducción de riesgos.

La preparación para mitigar crisis futuras entrañará inversiones en sistemas de respuesta a una serie de acontecimientos, desde pandemias hasta desastres naturales y conmociones económicas. Las redes de protección deben tener mayor cobertura y flexibilidad si pretenden ayudar a las personas a responder a conmociones específicas, así como a grandes crisis múltiples. Actualmente, menos de la mitad de la población mundial tiene acceso a algún tipo de protección social formal. Con vistas a construir un futuro más sólido y resiliente, es necesario ampliar los sistemas de protección social y eliminar el nexo entre la cobertura de los seguros sociales y el empleo en el sector formal, a fin de proporcionar una base más sólida para la gestión de una serie de riesgos. Algunos países vieron la crisis como una oportunidad para acelerar la reforma de la protección social aprovechando las herramientas digitales, como Arabia Saudita, que antes de la crisis ya había empezado a replantear su estrategia en esta área para construir un sistema integrado de protección social. También pueden ampliarse otras formas de

seguro, por ejemplo, contra los impactos de los desastres naturales, entre otros, mediante la mancomunación de riesgos entre países. En el ámbito de la salud, es necesario el trabajo continuo para hacer frente a la transmisión zoonótica de los animales a los seres humanos, mejorar los sistemas de gestión del riesgo de desastres y adaptar la planificación urbana para facilitar el control de las enfermedades. El fortalecimiento de los sistemas de salud también implica utilizar datos confiables para orientar las medidas y proporcionar al público una comunicación concreta y con base científica.

El fortalecimiento de los sistemas de prestación de servicios puede ayudar a prevenir los efectos más perjudiciales de las crisis y a formular respuestas ágiles una vez que estas se producen. Los sistemas fundacionales que sirven de base para la prestación de múltiples servicios, y la adecuada integración del sector privado en los sistemas de prestación de servicios, pueden ayudar a garantizar que las inversiones públicas adecuadas lleguen a los beneficiarios previstos y se traduzcan en una mejora de los resultados en el área del capital humano. Esto incluye las inversiones en energía, agua y saneamiento, y en tecnología digital. El acceso a la banda ancha es cada vez más necesario, no solo para brindar servicios básicos como la educación, tal y como ha puesto claramente de manifiesto la crisis de la COVID-19, sino también para proporcionar una plataforma de respuesta a las crisis.

El acceso a muchos servicios también depende de que las personas posean una forma válida de identificación, lo que destaca la importancia del registro civil, desde el nacimiento, y de los sistemas de identificación fundacional. En Filipinas, por ejemplo, los problemas de identificación que venían experimentándose desde hacía tiempo obstaculizaron la implementación de la respuesta y el socorro, debido a la dificultad para identificar a los beneficiarios de los programas sociales y a la falta de cuentas bancarias para la distribución eficiente de las transferencias. Por ello, el país decidió acelerar la implementación de su documento nacional de identidad mediante el registro por Internet y consiguió que 27 millones de personas se inscribieran desde el inicio de la pandemia hasta abril de 2021, y tiene previsto alcanzar un total de entre 50 millones y 70 millones a finales de 2021. Los objetivos de una identificación acelerada son tres: reforzar la inclusión financiera con el objetivo de que cada hogar tenga una cuenta bancaria a finales de 2021; ayudar a la distribución de las vacunas, y mejorar la distribución de las transferencias de efectivo.

A medida que los países busquen generar resiliencia frente a futuras crisis, será necesario tener listos los instrumentos financieros adecuados para aplicarlos rápidamente ni bien se inicien las conmociones. Entre estos instrumentos figuran los préstamos de contingencia, los fondos soberanos y otros mecanismos de respuesta a las crisis. También es necesaria una estrecha coordinación con el FMI en materia de gestión fiscal, incluidos los marcos de gasto para la planificación a mediano plazo y el análisis de sostenibilidad de la deuda para gestionar las vulnerabilidades. Se necesita planificación fiscal, incluso dentro de los organismos de la ONU y las principales organizaciones no gubernamentales internacionales, para garantizar respuestas humanitarias adecuadas cuando se produzcan crisis que ponen vidas en peligro. Las instituciones financieras multilaterales pueden prepararse mejor para proporcionar apoyo presupuestario y proyectos de inversión de rápido desembolso, mientras que los bancos centrales de algunos países de ingreso alto pueden prepararse para facilitar divisas a través de líneas de *swaps* con sus homólogos de otros países. Más allá de la planificación financiera directa, una preparación adecuada podría implicar también ajustes normativos, apoyo político y cooperación nacional e internacional para emprender una planificación estratégica con visión de futuro.

---

[1] Los equipos del Banco Mundial, con su conocimiento detallado de los sectores pertinentes en los países clientes, pueden contribuir al fomento de políticas de ajuste propias y dialogar con el FMI para diseñar programas de consolidación en colaboración con los países. La estrategia del FMI para la participación en el gasto social muestra una apertura hacia el diseño de objetivos fiscales "socialmente sensatos" y reglas que protejan el desarrollo social y económico.

[2] La importante inversión realizada en los dos últimos años podría ser útil para estandarizar las plataformas BOOST del Banco basadas en los países y conformar conjuntos de estadísticas anuales comparables hasta niveles muy pormenorizados. Los equipos del Banco Mundial ya han examinado toda la cartera de aproximadamente 80 países de la base de datos BOOST etiquetando los gastos de las partidas con el fin de recopilar una gran cantidad de estadísticas fiscales comparativas que abarcan dimensiones pormenorizadas de todos los subsectores, como los subsidios, el mantenimiento, las transferencias de capital y corrientes, los bienes y servicios, etc. Este trabajo se encuentra en una fase lo suficientemente avanzada como para permitir un análisis depurado de los presupuestos de capital humano de los distintos países.

[3] Esta sección del capítulo 4 se basa en una nota del Banco Mundial (World Bank, 2018a) que no se ha publicado.

[4] En el documento *Actualización del monitor fiscal* de enero de 2021, el FMI señala:

> Por otra parte, abordar las debilidades de los sistemas tributarios —lo que incluye medidas nacionales y reformas a la imposición internacional— contribuiría a un crecimiento inclusivo, con bases más amplias, una imposición sobre la renta personal más progresiva, una imposición más neutral del capital, un mejor diseño del IVA, mayor utilización de los impuestos que gravan las emisiones de carbono, la propiedad inmueble y las herencias, y mejoras digitales en la administración de ingresos públicos. La deuda pública trepó debido a la crisis y los factores de vulnerabilidad seguirán siendo elevados. Es fundamental poder equilibrar el apoyo a la demanda a corto plazo para la recuperación con la sostenibilidad a mediano plazo. Es preciso desarrollar marcos fiscales creíbles a mediano plazo y calibrar las estrategias de consolidación, en especial en países con alto endeudamiento, con el apoyo de medidas inclusivas y favorables al crecimiento. Un anuncio temprano de tales paquetes podría crear margen de maniobra a corto plazo. Un elemento clave de tales estrategias serán las reformas tributarias para promover un crecimiento inclusivo (IMF, 2021a, p. 6).

[5] Utilizando datos históricos de 139 países, Gaspar, Jaramillo y Wingender (2016) concluyen que el PIB per cápita de un país que está justo por encima del umbral del 15 % del PIB habrá crecido un 7,5 % transcurridos 10 años.

[6] El Banco Mundial recomienda a los Gobiernos que controlen el consumo de tabaco a través de una estrategia de siete puntos: 1) **actuar a lo grande y con rapidez:** centrarse primero en los beneficios para la salud comenzando al principio del proceso con un fuerte aumento de los impuestos especiales sobre el tabaco; 2) **frenar la asequibilidad:** seguir el aumento inicial de las tasas con alzas recurrentes para superar el crecimiento del PIB per cápita; 3) **cambiar las expectativas:** informar a los consumidores que el aumento de las tasas tributarias no es una intervención puntual, sino que los precios seguirán subiendo; 4) **gravar en función de la cantidad comprada y no del precio pagado:** esta medida disuadirá a los fumadores de cambiar a marcas más baratas en un intento de pagar menos impuestos, ya que las marcas más baratas estarán gravadas con la misma tasa impositiva; 5) **utilizar reservas "blandas" para ganar apoyos:** el uso de los impuestos para incrementar el gasto en salud ha contribuido a generar apoyo en la ciudadanía en varios países; 6) **buscar la colaboración regional para impulsar los resultados:** esto incluye operaciones conjuntas para luchar contra amenazas transfronterizas como el contrabando de cigarrillos y procurar el compromiso regional con el control del tabaco, y 7) **crear alianzas amplias:** entre los pasos por dar figuran la movilización de la sociedad civil, los líderes de opinión y los socios internacionales, así como la limitación de las actividades de cabildeo de la industria tabacalera (véase Márquez and Moreno-Dodson, 2017).

[7] Comparativamente, en los países de ingreso alto, solo el 25 % de las muertes se producen por enfermedades no transmisibles antes de los 70 años (véase Task Force on Fiscal Policy for Health, 2019).

[8] Según cálculos del personal del Banco Mundial (World Bank, 2019), en los países de ingreso bajo y mediano, con un aumento de los impuestos especiales que eleve los precios del tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas en un 50 %, se recaudarían, en promedio, ingresos fiscales adicionales equivalentes al 0,7 % del PIB. Del mismo modo, el Grupo de Trabajo sobre Política Fiscal para la Salud (Task Force on Fiscal Policy for Health, 2019) calcula en su informe que un aumento del 50 % en los precios de estos productos podría evitar unos 50 millones de muertes prematuras en todo el mundo en los próximos 50 años y permitiría recaudar USD 20 billones en nuevos ingresos.

[9] Programa de Asistencia para la Gestión del Sector de la Energía (ESMAP), Banco Mundial.

[10] Las empresas sociales son organizaciones privadas que utilizan métodos empresariales para promover su misión social de forma financieramente sostenible. Se centran en maximizar el bien público a largo plazo en lugar de los beneficios a corto plazo para sus accionistas y propietarios privados. Debido a su fuerte presencia en las comunidades locales y la comprensión que tienen de ellas, estas empresas suelen ser capaces de llegar a segmentos de la población desatendidos mediante soluciones innovadoras.

[11] Véase *Leaders' Declaration: G20 Riyadh Summit, November 21-22, 2020.*

[12] Véase *First G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, February 26, 2021, G20 Leaders' Summit 2021.*

[13] El Banco Mundial ya considera, como parte de la contribución de un país al aumento de su inversión productiva, la reducción del servicio de la deuda de ese país si se utiliza para aumentar el gasto en capital humano. En relación con el financiamiento de las políticas de desarrollo, el Banco Mundial (World Bank, 2017) afirma lo siguiente:

> Para conceder un préstamo bancario al país miembro, o una garantía bancaria de su deuda con vistas a la reestructuración de la deuda, el Banco necesita demostrar que i) se espera que la reducción del servicio de la deuda que permite la operación se traduzca en un incremento de la inversión productiva interna y, por tanto, en un aumento del crecimiento económico y del desarrollo [...].

En esta política se define el concepto de "inversión" de forma amplia para incluir el gasto no solo destinado a extender la base de producción de un país, sino también para hacerla más productiva, y abarca tanto el capital físico como el humano, así como el gasto que sustituye directamente las necesidades de inversión futuras, como el gasto en la mejora de las operaciones y el mantenimiento (véase World Bank, 2017).

[14] En relación con el financiamiento sostenible, véase International Capital Market Association (2021).

[15] "Los canales a través de los cuales el gasto social puede adquirir una importancia macroeconómica crítica son tres, y a menudo están interrelacionados: ¿Es sostenible el financiamiento del gasto social? ¿Es adecuado? ¿Es eficiente? Para que una cuestión relacionada con el gasto social se considere de importancia macroeconómica crítica, uno o varios de estos canales deben ser aspectos que revisten interés desde el punto de vista de las políticas" (IMF, 2019).

REFERENCIAS

Adelman, Melissa, Renata Freitas Lemos, Reema Nayar, and María José Vargas. Forthcoming. *Managing for Learning: (In)coherence in Education Systems in Latin America*. Working paper. Washington, DC: World Bank Group.

Akeasha Boodie. 2020. "$52Billion Budget for the Education Sector." Department of Public Information (DPI), Office of the Prime Minister, Government of Guyana. September 9. https://dpi.gov.gy/52billion-budget-for-the-education-sector.

Aker, Jenny C., and Christopher Ksoll. 2019. "Call me Educated: Evidence from a Mobile Phone Experiment in Niger." *Economics of Education Review* 72 (October): 239–257. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.05.001.

Alesina, Alberto, Carlo A. Favero, and Francesco Giavazzi. 2018. "What Do We Know about the Effects of Austerity?" *AEA Papers and Proceedings* 108 (May): 524–30. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20181062.

Al-Samarrai, Samer, Unika Shrestha, Amer Hasan, Nozomi Nakajima, Santoso Santoso, and Wisnu Harto Adi Wijoyo. 2018. "Introducing a Performance-Based Component into Jakarta's School Grants: What Do We Know about Its Impact after Three Years?" *Economics of Education Review* 67 (December): 110–136. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.10.005.

Al-Samarrai, Samer, Pedro Cerdan-Infantes, Aliya Bigarinova, Juanita Bodmer, Marianne Joy Anacleto Vital, Manos Antoninis, Bilal Fouad Barakat, and Yuki Murakami. 2021. *Education Finance Watch 2021*. Washington, DC: World Bank Group and New York: UNESCO. http://documents.worldbank.org/curated/en/226481614027788096/Education-Finance-Watch-2021; or https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375577.

Anderson, James, David S. Bernstein, Jean-Pierre Brun, Alexandra M. Habershon, Francesca Recanatini, Emile J. M. Van Der Does De Willebois, and Stephen S. Zimmermann. 2019. *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34010/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority.pdf?sequence=4&isAllowed=y; or http://documents.worldbank.org/curated/en/365421591933442799/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority.

Andrews, Kathryn, Ciro Avitabile, and Roberta Gatti. 2019. *Domestic Government Spending on Human Capital: A Cross-Country Analysis of Recent Trends*. Policy Research Working Paper No. 9033. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32493.

Arriagada, Ana-Maria, Jonathan Perry, Laura Rawlings, Julieta Trias, and Melissa Zumaeta. 2018. *Promoting Early Childhood Development through Combining Cash Transfers and Parenting Programs*. Policy Research Working Paper No. 8670. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30992.

Azevedo, João Pedro, Amer Hasan, Diana Goldemberg, Syedah A. Iqbal, and Koen Geven. 2020. *Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates*. Policy Research Working Paper No. 9284. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33945/Simulating-the-Potential-Impacts-of-COVID-19-School-Closures-on-Schooling-and-Learning-Outcomes-A-Set-of-Global-Estimates.pdf?sequence=1&isAllowed=y; or https://pubdocs.worldbank.org/en/798061592482682799/covid-and-education-June17-r6.pdf.

Bakker, Bas Berend, Manuk Ghazanchyan, Alex Ho, and Vibha Nanda. 2020. *The Lack of Convergence of Latin-America Compared with CESEE: Is Low Investment to Blame?* IMF Working Paper No. 20/98 (June). Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/19/The-Lack-of-Convergence-of-Latin-America-Compared-with-CESEE-Is-Low-Investment-to-Blame-49519.

Barrera-Osorio, Felipe, David S. Blakeslee, Matthew Hoover, Leigh Linden, Dushyanth Raju, and Stephen P. Ryan. 2017. *Delivering Education to the Underserved through a Public-Private Partnership Program in Pakistan*. World Bank Policy Research Working Paper 8177. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/868011504015520701/Delivering-education-to-the-underserved-through-a-public-private-partnership-program-in-Pakistan.

Barroy, Hélène, Elina Dale, Susan Sparkes, and Joe Kutzin. 2018. *Budget Matters for Universal Health Coverage: Key Formulation and Classification Issues*. Health Financing Policy Brief No. 4. Geneva: World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/273000/WHO-HIS-HGF-PolicyBrief-18.4-eng.pdf?ua=1.

Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgina Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt, and Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say?* London: Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/11316.pdf.

Beschel, Robert P., Blair James Cameron, Jana Kunicova, C. Bernard Myers. 2018. *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-agency Coordination*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/pdf/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf.

Bill & Melinda Gates Foundation, World Bank, CGAP and Women's World Banking. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

Bird, Neil, Thomas Beloe, Merylyn Hedger, Joyce Lee, Kit Nicholson, Mark O'Donnell, Sudha Gooty, et al. 2012. *Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR): A Methodological Note*. A Joint UNDP/ODI Working Paper. https://www.researchgate.net/publication/272791308_The_Climate_Public_Expenditure_and_Institutional_Review_CPEIR_a_methodology_to_review_climate_policy_institutions_and_expenditure.

Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, and John Van Reenen. 2015. "Does Management Matter in Schools?" *Economic Journal* 125, no. 584 (May): 647–674. https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/17417187/bloom,lemos,sadun,et-al_does-management-matter-in-schools.pdf;jsessionid=E95A269AF51BC3BFBD9F4E5F1157023E?sequence=1.

Boniol, Mathieu, Michelle McIsaac, Lihui Xu, Tana Wuliji, Khassoum Diallo, and Jim Campbell. 2019. *Gender Equity in the Health Workforce: Analysis of 104 Countries*. Health Workforce Working Paper 1. Geneva: World Health Organization. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311314/WHO-HIS-HWF-Gender-WP1-2019.1-eng.pdf.

Bowen, Thomas, Carlo del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Maher, and Asha Williams. 2020. *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks—International Development in Focus*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33785.

Bracco, Jessica, Luciana Galeano, Pedro Juarros, Daniel Riera-Crichton, and Guilermo Vuletin. 2021. *Social Transfer Multipliers in Developed and Emerging Countries: The Role of Hand-to-Mouth Consumers*. Policy Research Working Paper no. 9627. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35450/Social-Transfer-Multipliers-in-Developed-and-Emerging-Countries-The-Role-of-Hand-to-Mouth-Consumers.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Brixi, Hana, Ellen Lust, and Michael Woolcock. 2015. *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21607.

Cangiano, Marco, Teresa R. Curristine, and Michel Lazare. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund. DOI: https://doi.org/10.5089/9781475531091.071.

Carneiro, Pedro, Oswald Koussihouede, Nathalie Lahire, Costas Meghir, and Corina Mommaerts. 2016. *School Grants and Education Quality: Experimental Evidence from Senegal*. Policy Research Working Paper No. 7624. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24166.

Carranza, Eliana, Thomas Farole, Ugo Gentilini, Matteo Morgandi, Truman Packard, Indhira Santos, and Michael Weber. 2020. *Managing the Employment Impacts of the COVID-19 Crisis: Policy Options for Relief and Restructuring*. Jobs Working Paper No. 49. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34263.

Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff. 2012. "Great Teaching: Measuring Its Effects on Students' Future Earnings." *Education Next* 12, no.3: 59–68. https://www.academia.edu/2683381/Great_Teaching.

Choi, Jae-Young, and Nowook Park. 2013. *Achieving Medium Term Expenditure Framework Reform: A Case Study of Korea*. Policy Research Working Paper No. 6342. Washington, DC: World Bank Group. https://ssrn.com/abstract=2209630.

Choi, Jieun, Mark Dutz, and Zainab Usman. 2020. *The Future of Work in Africa: Harnessing the Potential of Digital Technologies for All. Africa Development Forum*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32124.

De La Flor, Luciana, Ingrid Mujica, María Belén Fonteñez, David Newhouse, Claudia Rodriguez Alas, Gayatri Sabharwal, and Michael Weber. 2021. *Taking Stock of COVID-19 Labor Policy Responses in Developing Countries*. Jobs Watch COVID-19. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35331.

Das, Jishnu. 2013. "A Data Guide to Sir Michael Barber's 'The Good News from Pakistan.'" World Bank *Let's Talk Development* blog, June 11, 2013. Accessed May 18, 2021. https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/data-guide-sir-michael-barber-s-good-news-pakistan.

Devercelli, Amanda, and Frances Beaton-Day. 2020. *Better Jobs and Brighter Futures: Investing in Childcare to Build Human Capital*. Washington, DC: World Bank Group. https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-04/Better-Jobs-and-Brighter-Futures-Investing-in-Childcare-to-Build-Human-Capital.pdf.

Durán-Valverde, Fabio, José F. Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar, and Hazel Elizondo-Barboa. 2020. *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*. ILO Working Paper no. 14. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_758705/lang--en/index.htm.

Ewenstein, Boris, Bryan Hancock, and Asmus Komm. 2016. "Ahead of the Curve: The Future of Performance Management." *McKinsey Quarterly* (May 16). https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/ahead-of-the-curve-the-future-of-performance-management.

ESMAP Country Sheets, 2017. https://www.esmap.org/sites/default/files/2017-05/Energy%20Subsidy%20Country%20Brief_Egypt.pdf. March 2017. Energy Sector Management Assistance Program. Energy Subsidy Country Brief—Egypt.

Fifteenth Finance Commission of India. 2020. *Finance Commission in COVID Times: Report for 2021–2026*.

First G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, February 26, 2021, G20 Leaders' Summit 2021. https://www.g20.org/first-meeting-of-the-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors.html; or http://sdg.iisd.org/events/g20-leaders-summit-2021.

Fox, Jonathan. 2015. "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development* 72 (August): 346–361. Washington, DC: World Bank Group. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011.

Fuchs, Alan, Fernanda González Icaza, and Daniela Paz. 2019. *Distributional Effects of Tobacco Taxation: A Comparative Analysis*. Policy Research Working Paper No. 8805. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31534.

Furceri, Davide, Prakash Loungani, Jonathan D. Ostry, and Pietro Pizzuto. 2020. "COVID-19 Will Raise Inequality If Past Pandemics Are A Guide." *Vox EU.org* (blog), May 8, 2020. Accessed May 15, 2021. https://voxeu.org/article/covid-19-will-raise-inequality-if-past-pandemics-are-guide.

G20. 2020. *Leaders' Declaration: G20 Riyadh Summit, November 21-22, 2020.* https://www.mofa.go.jp/files/100117981.pdf.

Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. *Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?* IMF Working Paper 16/234. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Capacity-and-Growth-Is-there-a-Tipping-Point-44436; or https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf.

Gatti, Roberta V., Paul Andres Corral Rodas, Nicola Anna Pascale Dehnen, Ritika Dsouza, Juan Elias Mejalenko, and Steven Michael Pennings. 2021. *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/456901600111156873/the-human-capital-index-2020-update-human-capital-in-the-time-of-covid-19; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432.

Gelb, Alan, and Julia Clark. 2013. *Identification for Development: The Biometrics Revolution*. Working Paper 315. Washington, DC: Center for Global Development. https://www.cgdev.org/publication/identification-development-biometrics-revolution-working-paper-315; or https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426862_file_Biometric_ID_for_Development.pdf.

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, and Pamela Dale. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (version 14)*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635; or http://documents1.worldbank.org/curated/en/467521607723220511/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-December-11-2020.pdf.

Global Education Evidence Advisory Panel. 2020. *Cost-Effective Approaches to Improve Global Learning: What Does Recent Evidence Tell Us Are 'Smart Buys' for Improving Learning in Low- and Middle-income Countries? Recommendations of the Global Education Evidence Advisory Panel.* World Bank/UK FCDO/Building Evidence in Education (BE2). https://documents1.worldbank.org/curated/en/719211603835247448/pdf/Cost-Effective-Approaches-to-Improve-Global-Learning-What-Does-Recent-Evidence-Tell-Us-Are-Smart-Buys-for-Improving-Learning-in-Low-and-Middle-Income-Countries.pdf.

Gottret, Pablo, and George Schieber. 2006. *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7094; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7094/370910Health0f101OFFICIAL-0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Government of Canada. 2021. *Emissions Reduction Fund: Working Together to Create a Lower Carbon Future*. Government of Canada website, last updated April 7, 2021. https://www.nrcan.gc.ca/science-and-data/funding-partnerships/funding-opportunities/current-funding-opportunities/emissions-reduction-fund/22781.

Government of Brazil. 2020. "Brazil's Policy Responses to COVID-19." Ministry of Economics website, updated on April 7, 2020. https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/brazil2019s-policy-responses-to-covid-19.

GSMA. 2020. *Connected Women: The Mobile Gender Gap Report 2020*. Los Angeles: GSMA. https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2020/05/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2020.pdf.

Guriev, Sergei, Nikita Melnikov, and Ekaterina Zhuravskaya. 2020. "3G Internet and Confidence in Government." *The Quarterly Journal of Economics* (December). https://doi.org/10.1093/qje/qjaa040; or https://academic.oup.com/qje/advance-article-abstract/doi/10.1093/qje/qjaa040/6039350?redirectedFrom=fulltext.

Hafner, Marco, Erez Yerushalmi, Clement Fays, Eliane Dufresne, and Christian Van Stolk. 2020. "COVID-19 and the Cost of Vaccine Nationalism." *RAND.org* (website). Santa Monica, California: RAND Corporation. Accessed on May 16, 2021. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA769-1.html; or https://www.rand.org/randeurope/research/projects/cost-of-covid19-vaccine-nationalism.html.

Hogan, Alexandra B., Britta L. Jewell, Ellie Sherrad-Smith, Juan F. Vesga, Oliver J. Watson, Charles Wittaker, Arran Hamlet, et al. 2020. "Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on HIV, Tuberculosis, and Malaria in Low-income and Middle-income Countries: A Modelling Study." *The Lancet Global Health* 8 (9): e1132–41. https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30288-6/fulltext.

ILO. 2018. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf.

ILO. 2020. "COVID-19 and the World of Work: Country Policy Responses." *ILO.org* (International Labour Organization website), last updated June 5, 2020. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#MK.

ILO. 2021. *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work (Seventh Edition): Updated Estimates and Analysis*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_767028/lang--en/index.htm; or https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

IMF. 1995. *Guidelines for Fiscal Adjustment*. Pamphlet Series No. 49. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf.

IMF. 2015. *Peru: Staying the Course of Economic Success*. September 16, 2015, Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/22492-9781513599748/22492-9781513599748/ch09.xml?language=en&redirect=true.

IMF. 2019. *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*. Policy Paper No. 19/016, June 14, 2019, Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975.

IMF. 2020. *Debt Management Responses to the Pandemic*. Special Series on COVID-19. Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes#mfp.

IMF. 2021a. *Fiscal Monitor Update, January 2021: Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate*. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021.

IMF. 2021b. Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker. Washington, DC: International Monetary Fund. Last updated May 7, 2021. https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19.

IMF. 2021c. "Vaccines Inoculate Markets, but Policy Support Is Still Needed. *Global Financial Stability Update January 2021*. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2021/01/27/global-financial-stability-report-january-2021-update.

International Capital Market Association. 2021. *Sustainable Finance*. Retrieved from https://www.icmagroup.org/sustainable-finance.

Kaiser, Kai, Caryn Bredenkamp, and Roberto Iglesias. 2016. *Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24617.

Kampala Capital City Authority. n.d. "GirlsEmpoweringGirls Urban Social Protection Programme." *KCCA.go.ug* website. Accessed May 16, 2021. https://www.girlsempoweringgirls.ug.

Kharas, Homi, and Meagan Dooley. 2020. *COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries*. Global Working Paper no. 148. Washington, DC: Brookings Institute. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/12/COVID-19-legacy-of-debt_final.pdf.

Kose, Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, and Naotaka Sugawara. 2021. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt.

KPMG. 2020. "Brazil: Government and Institution Measures in Response to COVID-19." KPMG website. Last updated September 9, 2020. Accessed May 16, 2021. https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html.

Kraay, Aart. 2018. *Methodology for a World Bank Human Capital Index*. Policy Research Working Paper No. 8593. Washington, DC: World Bank Group. https://ssrn.com/abstract=3255311; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30466.

Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon, and Kevin Carey. 2018. *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001.

Lautharte, Ildo, Victor Hugo de Oliveira, and André Loureiro. 2021. *Incentives for Mayors to Improve Learning: Evidence from State Reforms in Ceará, Brazil*. Policy Research Working Paper No. 9509, Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35024.

Lewis-Faupel, Sean, Yusef Neggers, Benjamin A. Olken, and Rohini Pande. 2016. "Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia." *American Economic Journal: Economic Policy* 8, no. 3 (August): 258–83. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20140258.

Loayza, Norman V., and Steven Pennings. 2020. *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries*. Research and Policy Briefs no. 28. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33540.

Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Policy Research Report. Washington, DC: World Bank Group. https://www.local2030.org/library/323/Localizing-development-does-participation-work-.pdf; or https://www.worldbank.org/en/research/publication/localizing-development-does-participation-work.

Manyika, James, Jake Silberg, and Brittany Presten. 2019. "What Do We Do About the Biases in AI?" *Harvard Business Review*, October 25, 2019. https://hbr.org/2019/10/what-do-we-do-about-the-biases-in-ai.

Marini, Alessandra, Claudia Rokx, and Paul Gallagher. 2017. *Standing Tall: Peru's Success in Overcoming its Stunting Crisis*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/815411500045862444/Standing-tall-Perus-success-in-overcoming-its-stunting-crisis.

Márquez, Patricio V., and Blanca Moreno-Dodson. 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971.

Márquez, Patricio V., and Blanca Moreno-Dodson. 2017. *Tobacco Tax Reform at the Crossroads of Health and Development: A Multisectoral Perspective*. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/824771507037794706/tobacco-tax-reform-at-the-crossroads-of-health-and-development-a-multisectoral-perspective.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Christian Schuster, and Kim Sass Mikkelsen. 2018. *Civil Service Management in Developing Countries: What Works? Evidence from a Survey with 23,000 Civil Servants in Africa, Asia, Eastern Europe and Latin America*. London: UK Department for International Development. https://nottingham-repository.worktribe.com/output/1649287; or http://christianschuster.net/Meyer%20Sahling%20Schuster%20Mikkelsen%20-%20What%20Works%20in%20Civil%20Service%20Management.pdf.

Ministry of Health, Kingdom of Bahrain. 2021. *Coronavirus (COVID-19) Updates*. Last updated June 9, 2021. https://www.moh.gov.bh/COVID19/Details/4014.

Mona El-Chami. 2020. "What Does the Coronavirus Pandemic Mean for Supreme Audit Institutions?" World Bank *Governance for Development* blog (April 27). Accessed May 25, 2021. https://blogs.worldbank.org/governance/what-does-coronavirus-pandemic-mean-supreme-audit-institutions.

Moynihan, P. Donald, and Ivor Beazley. 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Directions in Development*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/356081478497402740/Toward-next-generation-performance-budgeting-lessons-from-the-experiences-of-seven-reforming-countries.

National Foundation for Infectious Diseases. 2020. "The Impact of COVID-19 on US Vaccination Rates." *National Foundation for Infectious Diseases* (blog). Issue Brief, August 2020. Accessed May 24, 2021. Washington, DC: World Bank Group.

National Insurance Services, St. Vincent and the Grenadines. 2020. "Back2School Voucher Programme 2020" flyer. Facebook, July 20, 2020. https://www.facebook.com/nissvg/photos/a.3488597284500574/3767171436643156.

OECD. 2019. *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en; or https://www.oecd.org/fr/espagne/open-government-in-biscay-e4e1a40c-en.htm.

OECD. 2020. *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf.

OECD/ILO. 2017. *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264281394-en; or https://www.oecd-ilibrary.org/employment/better-use-of-skills-in-the-workplace_9789264281394-en.

Office of the President, Republic of Srpska. 2020. "Republic of Srpska President Addresses Deputies at Special Session of Republic of Srpska National Assembly." Press Release, speech to Deputies at the National Assembly of the Republic of Srpska, 12th Special Session, March 28, 2020. Accessed May 16, 2021. http://www.predsjednikrs.net/en/republic-of-srpska-president-addresses-deputies-at-special-session-of-republic-of-srpska-national-assembly.

Olena Tarasiuk. 2021. "New Initiatives in the Area of Digitalization of Social Sphere in Ukraine." Ministry of Social Policy of Ukraine, Eastern European Social Policy Network (EESPN) blog, accessed May 18, 2021. https://eespn.euro.centre.org/new-initiatives-in-the-area-of-digitalization-of-social-sphere-in-ukraine.

Osendarp, Saskia, Jonathan Akuoku, Robert Black, Derek Headey, Marie Ruel, Nick Scott, Meera Shekar, et al. 2020. *The Potential Impacts of the COVID-19 Crisis on Maternal and Child Undernutrition in Low and Middle Income Countries*. DOI: https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-123716/v1; or https://www.researchsquare.com/article/rs-123716/v1.pdf.

Ozer, Ceren, Danielle Bloom, Adolfo Martinez Valle, Eduardo Banzon, Kate Mandeville, Jeremias Paul, Evan Blecher, Susan Sparkes, and Sheena Chhabra. 2020. *Health Earmarks and Health Taxes: What Do We Know?* Health, Nutrition and Population Knowledge Brief. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/415911607500858658/pdf/Health-Earmarks-and-Health-Taxes-What-Do-We-Know.pdf; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34947.

Patrinos, Harry Anthony, Felipe Barrera-Osorio, and Juliana Guáqueta. 2009. *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2612; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2612/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Pennings, Steven. 2021. "Cross-Region Transfer Multipliers in a Monetary Union: Evidence from Social Security and Stimulus Payments." *American Economic Review* 111(5): 1689–1719. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35532; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35532/aer.20190240.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Phub Gyem and Sonam Pem. 2020. *Build Bhutan Project Launched Today*. Bhutan Broadcasting Service (BBS) website, July 1, 2020. http://www.bbs.bt/news/?p=134143.

Pigato, Miria A. 2019. *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31051.

Pirlea, Florina, Umar Serajuddin, Divyanshi Wadhwa, Matthew Welch, and Andrew Whitby, eds. 2020. *Atlas of the Sustainable Development Goals 2020: From World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas.

Platform for Collaboration on Tax. 2017. *MTRS Concept Note: Embarking on a Medium-Term Revenue Strategy (MTRS*). https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/MTRS%20Concept%20Note%20-%20Feb%206%202017.pdf.

Platform for Collaboration on Tax. 2019. *PCT Progress Report 2018–2019*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/Platform-for-Collaboration-on-Tax-PCT-Progress-Report-2018-2019.pdf.

Pollitt, Christopher. 2003. "Joined-Up Government: A Survey." *Political Studies Review* 1(1): 34–49. https://doi.org/10.1111/1478-9299.00004.

Pongsapich, Amara, and Peter Brimble. 1999. "Assessing the Social Impacts of the Financial Crisis in Thailand." Paper presented at the "Finalization Conference: Assessing the Social Impact of the Financial Crisis in Selected Asian Developing Countries." June 17–18, 1999. Manila: Asian Development Bank.

Prichard, Wilson, Anna Louise Custers, Roel Dom, Stephen R. Davenport, and Michael Anthony Roscitt. 2019. *Innovations in Tax Compliance: Conceptual Framework*. Policy Research Working Paper No. WPS 9032. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.

Rasul, Imran, and Daniel Rogger. 2017. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service." *The Economic Journal* 128, no. 608 (August): 413–446. https://doi.org/10.1111/ecoj.12418.

Reeves, Aaron, Martin McKee, Sanjay Basu, and David Stuckler. 2014. "The Political Economy of Austerity and Healthcare: Cross-National Analysis of Expenditure Changes in 27 European Nations 1995-2011." *Health Policy* 115 (1): 1–8. DOI: 10.1016/j.healthpol.2013.11.008.

Republic of Indonesia. 2019. *Indonesia's Efforts to Phase-Out and Rationalise Its Fossil-Fuel Subsidies: A Self Report on the G-20 Peer Review of Inefficient Fossil Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption in Indonesia*. Jakarta: Ministry of Energy and Mineral Resources and Ministry of Finance, Republic of Indonesia. https://www.oecd.org/fossil-fuels/publication/Indonesia%20G20%20Self-Report%20IFFS.pdf.

Republic of Madagascar. 2020. *PLAN Multisectoriel D'Urgence Madagascar* (July 1, 2020). http://www.mef.gov.mg/dgep/page_personnalisee/index/news/118.

Republic of Rwanda. 2005. *National Nutrition Policy*. Ministry of Health website, October 2005. Kigali: Rwanda. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/02/Rwanda-National-Nutrition-Policy-2005.pdf.

Rinzin, Yangchen C. 2020. "Tourism Stimulus Package to Benefit 2,436." *Kuensel* website, April 17, 2020. https://kuenselonline.com/tourism-stimulus-package-to-benefit-2436.

Robertson, Timothy, Emily D. Carter, Victoria B. Chou, Angela R. Stegmuller, Bianca D. Jackson, Yvonne Tam, Talata Sawadogo-Lewis, and Neff Walker. 2020. "Early Estimates of the Indirect Effects of the Coronavirus Pandemic on Maternal and Child Mortality in Low- and Middle-income Countries." *The Lancet Global Health* 8 (7): e901-e908. DOI: https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30229-1; or https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30229-1/fulltext.

Romero, Mauricio, Justin Sandefur, and Wayne Sandholtz. 2020. "Outsourcing Education: Experimental Evidence from Liberia." *American Economic Review* 110, no. 2 (February): 364–400. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181478.

Ruel, Marie T., Harold Alderman, and the Maternal and Child Nutrition Study Group. 2013. "Nutrition-Sensitive Interventions and Programmes: How Can They Help to Accelerate Progress in Improving Maternal and Child Nutrition?" *The Lancet* 382, no. 9891 (August): 536–551. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60843-0.

Saleem, Furqan Ahmad. 2016. *Mozambique Public Financial Management for Results Program: P124615 – Implementation Status Results Report: Sequence 4*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/770311467296139502/Mozambique-Mozambique-Public-Financial-Management-for-Results-Program-P124615-Implementation-Status-Results-Report-Sequence-04.

Scaling Up Nutrition (SUN). 2020. *Budget Analysis for Nutrition: A Guidance Note for Countries (Updated 2020)*. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-Guidance-for-Budget-Analysis.pdf.

Shekar, Meera, Jakub Katietek, Julia Dayton Eberwein, and Dylan Walters. 2017. *An Investment Framework for Nutrition: Reaching the Global Targets for Stunting, Anemia, Breastfeeding, and Wasting*. Directions in Development Human Development. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/793271492686239274/An-investment-framework-for-nutrition-reaching-the-global-targets-for-stunting-anemia-breastfeeding-and-wasting.

Shekar, Meera, Jakub Kakietek, Mary R D'Alimonte, Hilary E Rogers, Julia Dayton Eberwein, Jon Kweku Akuoku, Audrey Pereira, Shan Soe-Lin, and Robert Hecht. 2017. "Reaching the Global Target to Reduce Stunting: An Investment Framework." *Health Policy Plan* 32, no. 5 (June): 657–668. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5406759; or doi: 10.1093/heapol/czw184.

Simson, Rebecca. 2012. *Following the Money: Examining the Evidence on 'Pro-Poor' Budgeting*. Background Note. Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/7709.pdf.

States of Guernsey. 2020. "Steps Taken to Ensure Those Needing to Self-Isolate Can Make Sickness Benefit Claims." *Covid19.gov.gg* (website), March 11, 2020. Accessed May 16, 2021. https://www.gov.gg/article/176734/Steps-taken-to-ensure-those-needing-to-self-isolate-can-make-sickness-benefit-claims.

States of Guernsey. 2021. "Financial Support for Individuals." *Covid19.gov.gg* (website), last updated April 1, 2021. Accessed May 16, 2021. https://covid19.gov.gg/guidance/benefits.

Summan, Amit, Nicholas Stacey, Johanna Birckmayer, Evan Blecher, Frank J. Chaloupka, and Ramanan Laximinarayan. 2020. "The Potential Gains in Health and Revenue from Increased Taxation of Tobacco, Alcohol and Sugar-sweetened Beverages: A Model Analysis." *BMJ Global Health* 5:e002143. https://doi.org/10.1136/bmjgh-2019-002143.

The Task Force on Fiscal Policy for Health. 2019. *Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages*. https://www.bbhub.io/dotorg/sites/2/2019/04/Health-Taxes-to-Save-Lives.pdf.

UN. 2020. "COVID-19 Threatens Global Progress Against Malaria, Warns UN Health Agency." UN News website. https://news.un.org/en/story/2020/11/1078752.

UN. 2021. *Global Humanitarian Overview 2021*. New York: United Nations. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO-2021-Abridged-EN.pdf.

UN Inter-Agency Task Force on Financing for Development. 2019. *Financing for Sustainable Development Report 2019*. New York: United Nations. https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2019.pdf.

UNFPA and UNIFEM. 2010. *Gender Responsive Bud-geting in Practice: A Training Manual*. New York: United Nations Population Fund and United Nations Development Fund for Women.

WHO. 2010. *Increasing Access to Health Workers in Remote and Rural Areas through Improved Retention: Global Policy Recommendations*. Geneva: World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44369/9789241564014_eng.pdf;jsessionid=219B0B7F50715BE06C4A10ECEE28E583?sequence=1.

WHO. 2018. *Building Strong Public Financial Management Systems towards Universal Health Coverage: Key Bottlenecks and Lessons Learnt from Country Reforms in Africa*. Draft Technical Background Regional Workshop on Public Financial Management for Sustainable Financing for Health in Africa (September 25–28, 2018, Nairobi, Kenya). Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/health_financing/events/pfm-for-health-in-africa.pdf.

WHO. 2020a. *Budgeting for results in health: key features, achievements and challenges in Peru*. Geneva: World Health Organization. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333887/9789240004436-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

WHO. 2020b. "In WHO Global Pulse Survey, 90% of Countries Report Disruptions to Essential Health Services Since COVID-19 Pandemic." News Release. Geneva: World Health Organization, August 31, 2020. https://www.who.int/news/item/31-08-2020-in-who-global-pulse-survey-90-of-countries-report-disruptions-to-essential-health-services-since-covid-19-pandemic.

WHO. 2020c. *Pulse Survey on Continuity of Essential Health Services during the COVID-19 Pandemic: Interim Report, 27 August 2020*. Geneva: World Health Organization, August 27, 2020. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1.

WHO. 2020d. *The Potential Impact of Health Service Disruptions on the Burden of Malaria: A Modelling Analysis for Countries in Sub-Saharan Africa*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/9789240004641.

WHO. 2021. *Global Health Expenditure Database*. WHO website. Last updated May 20, 2021. https://apps.who.int/nha/database.

Wilichowski, Tracy, Adelle Pushparatnam, Elaine Ding, and Ezequiel Molina. 2020. *Building Back Better: Accelerating Learning When Schools Reopen, and What Kenya's Tusome Program Can Teach Us*. World Bank *Education for Global Development* blog, May 14, 2020. Accessed on May 17, 2021. https://blogs.worldbank.org/education/building-back-better-accelerating-learning-when-schools-reopen-and-what-kenyas-tusome.

World Bank. n.d. *COVID-19 High-Frequency Monitoring Dashboard*. Washington, DC: World Bank. https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard.

World Bank. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

World Bank. 2014. *Pakistan—First Fiscally Sustainable and Inclusive Growth Development Policy Credit*. Washington, DC: World Bank Group.https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/177001468327379076/pakistan-first-fiscally-sustainable-and-inclusive-growth-development-policy-credit-project.

World Bank. 2016a. *Snapshot: Investing in the Early Years for Growth and Productivity*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/276471475756836740/pdf/108831-BRI-PUBLIC-WBGSnapshotBriefTEY201610516Spreads.pdf; or http://documents.worldbank.org/curated/en/276471475756836740/Snapshot-investing-in-the-early-years-for-growth-and-productivity.

World Bank. 2016b. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf.

World Bank. 2017. *Policy & Procedure Framework: Development Policy Financing*. https://ppfdocuments.azureedge.net/b98d432b-7471-441b-9f39-36b7c380bd05.pdf; or https://policies.worldbank.org/en/policies/all/ppfdetail/b98d432b-7471-441b-9f39-36b7c380bd05.

World Bank. 2018a. "Increasing Investments in Human Capital–Why Revenue Policy Should Play a Major Role." *Topics in Domestic Revenue Mobilization*, Issue Note No. 1, December 2018.

World Bank. 2018b. *Mexico—Support to the Social Protection System in Health Project. Independent Evaluation Group, Project* Performance Assessment Report No. 124870 (June 19, 2018). Washington, DC: World Bank Group. https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ppar-mexicosocialprotection.pdf.

World Bank. 2018c. *The Human Capital Project.* Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33252.pdf.

World Bank. 2018d. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

World Bank. 2019. *High-Performance Health Financing for Universal Health Coverage: Driving Sustainable, Inclusive Growth in the 21st Century*. http://documents1.worldbank.org/curated/en/641451561043585615/pdf/Driving-Sustainable-Inclusive-Growth-in-the-21st-Century.pdf; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31930.

World Bank. 2020a. *Atlas of Sustainable Development Goals 2020: From World Development Indicators.* Washington, DC: World Bank. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas.

World Bank. 2020b. *Digital Cash Transfers in Times of COVID-19: Opportunities and Considerations for Women's Inclusion and Empowerment*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/378931596643390083/pdf/Digital-Cash-Transfers-in-Times-of-COVID-19-Opportunities-and-Considerations-for-Womens-Inclusion-and-Empowerment.pdf.

World Bank. 2020c. *Government Financial Reporting in Times of the COVID-19 Pandemic*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34792.

World Bank. 2020d. *Human Capital Index*. Washington, DC: World Bank Group. Last updated September 16, 2020. https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index.

World Bank. 2020e. *International Debt Statistics* 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://data.worldbank.org/products/ids.

World Bank. 2020f. *Investing in Human Capital in Eswatini: A Framework for a Coordinated Multi-sectorial Approach*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2020g. *Protecting People and Economies: Integrated Policy Responses to COVID-19*. Policy Note. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33770/Protecting-People-and-Economies-Integrated-Policy-Responses-to-COVID-19.pdf?sequence=7&isAllowed=y; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33770.

World Bank. 2020h. *Role of Supreme Audit Institutions in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2020i. *The World Bank's Education Response to COVID-19.* Washington, DC: World Bank Group. https://pubdocs.worldbank.org/en/487971608326640355/External-WB-EDU-Response-to-COVID-Dec15FINAL.pdf.

World Bank. 2020j. *World Bank Launches 'Accelerator Program' to Improve Global Foundational Learning*. World Bank website, November 20, 2020. Accessed on May 17, 2021. https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/11/20/world-bank-launches-accelerator-countries-program-to-improve-global-foundational-learning.

World Bank. 2021a. *Bureaucracy Lab Surveys*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/research/dime/brief/Bureaucracy-Lab.

World Bank. 2021b. *Global Economic Prospects*, January 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34710.

World Bank. 2021c. *International Debt Statistics* 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://data.worldbank.org/products/ids; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34588/9781464816109.pdf.

World Bank. 2021d. "Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS)." *Debt & Fiscal Risks Toolkit* website. Retrieved from: https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/mtds.

World Bank. 2021e. *Mozambique Public Financial Management for Results Program*. Washington, DC: World Bank Group. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P124615.

World Bank. 2021f. *Senegal: Investing in the Early Years for Human Development*. Washington, DC: World Bank Group. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P161332.

World Bank. 2021g. *Women, Business and the Law 2021*. Washington, DC: World Bank Group. DOI:10.1596/978-1-4648-1652-9; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35094/9781464816529.pdf.

World Bank. 2021h. *World Development Indicators (WDI)* online database. Last accessed on May 24, 2021. https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators.

World Bank. Forthcoming. *Results of the COVID-19 Health Financing Policy Response Survey*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank and UNESCO. 2021. *Education Finance Watch 2021*. Washington, DC: World Bank. https://pubdocs.worldbank.org/en/507681613998942297/EFW-Report-2021-2-19.pdf.

Yosafzai, Aisha K., Muneera A. Rasheed, Arjumand Rizvi, Robert Armstrong, and Zulfiqar A. Bhutta. 2014. "Effect of Integrated Responsive Stimulation and Nutrition Interventions in the Lady Health Worker Programme in Pakistan on Child Development, Growth, and Health Outcomes: A Cluster-Randomised Factorial Effectiveness Trial." *The Lancet* 384, no. 9950 (October): 1282–1293. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)60455-4; or https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60455-4/fulltext.

PROYECTO
DE CAPITAL
HUMANO

https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital

PROYECTO DE CAPITAL HUMANO

https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital