

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1235
14 de diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GASTO SOCIAL Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No fue sometido a revisión editorial.

92-12-1789

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1
I. LAS TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA	7
1. Metodología y síntesis del capítulo	7
2. El panorama económico latinoamericano en los ochenta	8
3. La evolución del gasto social	12
II. NOTAS FINALES	34
Notas	47
Bibliografía	51
Apéndice estadístico	57
Gráficos	110

INTRODUCCIÓN

Habíamos perdido el camino,
entonces redoblamos nuestros
esfuerzos.

Viejo proverbio

Desde hace tiempo, existe mucha perplejidad y preocupación, en América Latina, frente a las reducciones operadas en la asignación de recursos a los rubros presupuestarios públicos que constituyen la más importante expresión instrumental de las políticas sociales, es decir, educación, salud, seguridad social y vivienda.

Perplejidad y preocupación por las consecuencias sociales inmediatas que eso acarrea, las cuales se añaden a los ya pesados efectos producidos por la crisis económica (ya sea en términos de disminución de la ocupación - o a su cambio cualitativo - como por la merma en los salarios reales), y también inquietud por las influencias que la reducción de inversión en capital humano (como causa del desmantelamiento de los principales programas sociales, no compensado por una satisfactoria acción privada) puede tener en el desarrollo socio-económico del continente.

La crisis económica que se inició a comienzos de los ochenta ha tenido un doble influjo sobre los recursos a disposición del aparato institucional público: por un lado, la baja en la producción interna, al generar menores ingresos, ha ocasionado una aminorada recolección tributaria, que sólo en parte ha sido contrabalanceada por el aumento de las tasas de imposición. Por el otro, la implementación de las políticas de ajuste de orientación neo-liberal, tendientes a la reestructuración estatal, al reequilibrio del presupuesto fiscal y del balance de pagos, ha conllevado la reducción del papel estatal en la economía, con consecuentes cortes en el gasto público total.

Entonces, analizar cómo los menores recursos a disposición han sido reasignados entre los renglones fiscales es extremadamente importante para evaluar el orden de prioridad conferido a los distintos sectores en los cuales se desarrolla la política pública.

Es obvio que si la disminución del gasto total del sector público no ha sido acompañada por una fuerte reorientación de los fondos en favor de las políticas gubernamentales concerniente a los sectores sociales, esto - también en presencia de razones "gasto público social/gasto público total" constantes - significa que los recursos per cápita destinados a inversión en capital humano han sufrido, en ese lapso temporal, un pesado detrimento.

Si bien hay mucha polémica sobre la magnitud de los efectos sociales de la crisis económica y de la implementación de las políticas de ajuste (Grosh, 1990; PREALC, 1988; y CEPAL, 1990 f), es indudable que de cualquier perspectiva que se trate de medir los logros sociales (o analizar la "cuestión social") el panorama no es entusiasmante: la desigualdad social ha ido aumentando a lo largo de toda la década de los ochenta, ya sea como consecuencia de la menor calidad de los servicios ofrecidos por el sector público, como por la mayor concentración de los ingresos registrada en el área. Los problemas atinentes a la pobreza se han extendido en cantidad y complejidad, como resultado de la destrucción de la "red social" donde esta existía, o de los atrasos en su implementación en los

países que la tenían en proyecto. En cuanto a la exclusión social, son manifiestas las dificultades relativas a la participación política y a la capacidad de intermediación de los partidos políticos; otro aspecto del asunto es el aumento de los obstáculos relacionados con la posibilidad de poder contribuir al desarrollo socio-económico, consecuentes a la concentración de la riqueza y a los mayores requerimientos en términos de inversión en capital humano, que amplias franjas sociales no pueden más permitirse, ni pueden contar con el apoyo de políticas públicas específicas. Relacionado con la exclusión social está también el problema del aumento de la delincuencia y de las actividades ilícitas, a las que se ven empujados muchos jóvenes por la falta de políticas de integración social (CEPAL, 1989 b).

Por lo tanto, si se piensa que la política social del Estado es el conjunto de las acciones públicas que operan principalmente en el sentido de disminuir la profundidad y la amplitud de la pobreza, de la desigualdad social (inequidad) y de la exclusión social, y si se constata que estos tres aspectos de la "cuestión social" han ido agravándose en el decenio pasado, es difícil no concluir que la presencia del Estado ha sido insuficiente, sea cuantitativa o cualitativamente. Por cualquier lado que se lo mire, la implementación del nuevo enfoque económico ha conllevado una pesada carga social, que no parece simple equilibrar, por lo menos en el corto plazo, con los frutos prometidos del desarrollo export-oriented. Y esto no es todo: porque la competencia internacional y la penetración de los mercados ricos, conllevan la necesidad de realizar enormes inversiones en variables clave del ciclo económico, la principal de las cuales es el hombre. Innovaciones legales, tecnológicas y organizativas, tienen un efecto reducido si el tejido social es incapacitado a recibirlas y/o a dominarlas. La transformación productiva tiene que ser concebida como una reestructuración integral del contexto socio-económico, y no puede pensarse a un cambio estructural duradero sólo como consecuencia de específicas políticas sectoriales, que no consideren la necesaria dimensión sistémica de las transformaciones y la integración de los esfuerzos, de los recursos y de las inversiones, ya sea en el factor humano, como en tecnología y en organización institucional y social.

Aparece como contradictoria e incoherente, entonces, la voluntad de direccionar el futuro de la región hacia un modelo económico "abierto", y al mismo tiempo se realizan dramáticos cortes en la inversión en capital humano, que constituye la verdadera arma que poseen los países latinoamericanos para salir de manera convincente desde el túnel de la crisis hacia un desarrollo socio-económico duradero.

El Estado es responsable de la tutela de la sociedad desde una doble perspectiva: en primer lugar, tiene que protegerla de los efectos económico-sociales negativos derivados de las fases coyunturales recesivas con políticas anti-cíclicas (protección de corto plazo). En segundo lugar, es responsable de la planificación y regulación de los factores productivos, y de la procura del bienestar en el mediano-largo plazo. La pregunta que surge, entonces, es: ¿cuál ha sido la conducta estatal en la región sudamericana en los ochenta respecto a este doble compromiso social?

Una evaluación, quizás aproximativa, pero ampliamente utilizada por los estudiosos del tema (Grosh, 1990), se basa en el análisis del gasto total del sector público; a través de la manifestación contable que la implementación de las distintas políticas gubernamentales ha causado, se intenta medir el peso de la acción estatal pasada en la economía.

De la misma manera, se utiliza el gasto social como proxy del esfuerzo que las autoridades públicas han realizado en política social sectorial, es decir, en educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios comunitarios. Es obvio que los análisis cuantitativos de los indicadores de insumos

Recuadro 1
SOBRE LA UTILIDAD DEL CONCEPTO DE GASTO SOCIAL

El concepto de gasto social, entendido como conjunto de los gastos realizados por las autoridades públicas en educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios recreativos, es ampliamente utilizado, desde hace tiempo, como aproximación cuantitativa de la política pública social, no obstante, que prima facie, pueda aparecer de difícil definición teórica y de compleja utilización práctica.

En cuanto a la definición teórica, las críticas atañen al hecho que muchas medidas político-económicas, como, por ejemplo, disposiciones legales que aumentan el crédito del sector financiero a las pequeñas empresas, tienen gran relevancia social y no son incluidas en el agregado contable arriba indicado.

El valor intrínseco de un concepto es ligado a su capacidad explicativa y operativa; el concepto de gasto social puede ser utilizado, con fines explicativos y operativos, desde dos perspectivas distintas, midiendo, por un lado la inversión en capital humano realizada directamente por el Estado y, por el otro, los recursos públicos envueltos en los servicios sociales, los cuales constituyen la expresión instrumental de las políticas sociales. Es obvio que no toda la política social se concretiza en manifestaciones contables susceptibles de ser evaluadas cuantitativamente pero, aunque si el gasto social pueda contener elementos de imprecisión, es considerado la mejor aproximación cuantitativa disponible en cuanto a la medición de la acción pública en esta área. En efecto, ¿qué otro agregado contable podría servir mejor ese propósito?

Para aclarar ulteriormente el asunto, se considera importante puntualizar que los efectos sociales de la política económico-financiera y de la política ecológica - como otros aspectos de la política del desarrollo - son excluidos de la política social, la cual atañe a aspectos y momentos fundamentales de la vida del ser humano, que pueden ser tratados y gestionados dentro del espectro de acción de las instituciones de la sociedad: entre ellos cabe recordar la atención la infancia, a la maternidad, la salud, la educación, o las políticas atinentes a la seguridad social, el desarrollo de la familia y la participación social.

En relación con los problemas de utilización práctica del indicador en cuestión, las dificultades están generalmente ligadas a las fuentes estadísticas, las cuales no proporcionan una desagregación

suficiente de los varios rubros de gasto, lo que lleva a la asunción de una serie de simplificaciones metodológicas. Por lo que atañe a este punto, ulteriores clarificaciones están contenidas en el recuadro 2 y en CEPAL (1991 c).

Después de todo, la imprecisión de los instrumentos y conceptos de las ciencias sociales es notoria, incluyendo también a los conceptos más conocidos y utilizados. A este propósito proporcionaremos dos ejemplos: la función de producción y el PIB.

Las dificultades inherentes a la definición conceptual - y paramétrica - de las funciones de producción han producido distintos quebraderos de cabeza a los economistas en los decenios pasados. Un ejemplo clásico está ligado a la definición de la función de producción por una red de venta, en la cual trabajo y capital (elementos básicos de la conocida función de Cobb-Douglas) juegan un papel muy reducido frente a variables "humanas" como las motivaciones, los estímulos personales y los componentes socio-psicológicos. Los mismos elementos humanos tienen una influencia determinante en la producción industrial no automatizada, como sugieren los hallazgos de la sociología industrial pero, no obstante eso, es difícil encontrar - por las obvias dificultades inherentes el asunto - funciones de producción que incluyan la variable hombre en las empresas. Otro punto concierne a las dificultades que atañen la definición tipológica del capital y del trabajo (capital humano), los cuales son considerados como factores explicativos base en cualquier función de producción. Valga sólo señalar el caso clásico de la paradoja de Leontief, y toda la literatura sucesiva sobre el caso.

En cuanto al PIB, dejando de lado, por brevedad, toda la problemática atinente a la inclusión, en este agregado contable, de los intereses sobre la deuda pública o la producción de servicios, quisiéramos recordar solamente un caso específico, que se considera emblemático y representativo de muchas realidades nacionales, también latinoamericanas: la evaluación de la producción sumergida en Italia.

Desde 1987 hasta 1989, se desarrolló, en ese país, una ardiente polémica sobre la magnitud de la producción no declarada y no incluida en las estadísticas oficiales, en la cual participaron los

Recuadro 1 (concl.)

mayores economistas nacionales, como Sylos Labini, Spaventa, Graziani, Momigliano, Gandolfo, el presidente del IRI Prodi y el primer ministro de ese período Goría, entre otros. Para dar una idea de la sustancia de la polémica, se discutió a lo largo de todo el lapso temporal y en todos los lugares del país - desde el parlamento a los diarios, a los debates televisivos - si la economía sumergida consistía en un 20 o llegaba, como sostenían Paolo Sylos Labini y otros economistas, a más que un 50% del PIB.

No vamos a hacer ningún comentario sobre las consecuencias que el tamaño de estas "aproximaciones contables" acarrea en cuanto a las estimaciones econométricas de los parámetros de los modelos utilizados para la planificación económica. Sólo quisiéramos recordar que la polémica se extendió internacionalmente, incluyendo a los franceses, los cuales, después las nuevas estimaciones del PIB italiano, se vieron superados por lo que atañe al valor de la producción interna, y contestaron que el fenómeno del PIB sumergido es común a todas las economías, también a la francesa, y que había que ser muy cautelosos en el manejo del indicador en cuestión; el problema, rebatieron, está justamente en las dificultades de medición y de definición de este agregado!

Por otro lado, conviene también considerar las críticas al concepto de gasto social sobre la base que se trata de un simple conjunto de sueldos y salarios, el aumento de los cuales se interpretaría como mejora en los servicios públicos, cuando esto puede muy bien no haber ocurrido. A parte del hecho que la cuota de sueldos y salarios en el monto total de recursos destinados a la implementación de los servicios públicos sociales, va de un 45 a un 65% del gasto, de acuerdo al peso del sector seguridad social (e incluyendo en este porcentaje también todos los fondos destinados a jubilaciones y pensiones), el mismo problema se presenta por la evaluación de cualquier tipo de servicio, público o privado. Esta dificultad es conocida e irresuelta por la teoría, y atañe también a las evaluaciones que se hacen de los servicios al incluirlos en el PIB, como las estimaciones del peso del Estado en la economía, es decir lo que formalmente se indica con el símbolo G. Esta es la razón por la cual, en estudios de política social, se integran los indicadores cuantitativos, con análisis cualitativos, que permiten la profundización de los hallazgos derivados de los primeros.

(o de recursos) tienen que ser complementados con exámenes cualitativos, relativos al tipo de medidas de política implementadas, porque no sólo hay acciones públicas que no presentan ninguna materialización monetaria y que pueden tener gran importancia sobre las condiciones de vida de amplias franjas sociales, sino también no es correcto presuponer a priori una perfecta colinearidad entre las variaciones cuantitativas del gasto social y las condiciones de vida de la población, dados los cambios tecnológicos y organizativos que caracterizan el área.

Por política social se entiende al conjunto de las acciones que son planificadas e implementadas, por el Estado o con su soporte, con el fin de alcanzar el desarrollo individual y colectivo de la población. Por lo tanto, todas las medidas de política orientadas hacia la promoción de la sobrevivencia humana, a la mejora de la condición infantil, del estado alimentario, a brindar una educación completa, a la prevención y eliminación de los problemas de salud, así como las relacionadas con el desarrollo de las condiciones de vida familiares, y de los sistemas de seguridad social y de participación, constituyen ejemplos de políticas sociales específicas.

Eso no incluye a todos los aspectos sociales del desarrollo, ni la gestión y reproducción de los recursos económicos y medio-ambientales. Las políticas sociales atañen "a momentos y dimensiones cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de la acción de las instituciones de la sociedad" (Adrián, 1991).

Los servicios sociales constituyen la manifestación concreta de la política social, pero no la agotan. No obstante, en un análisis cuantitativo, la medición de los recursos allí envueltos se considera una satisfactoria aproximación del compromiso público en el área.

La hipótesis sobre la cual se basa este estudio es que el desarrollo económico en sí, no comporta necesariamente el desarrollo social y humano, y el análisis de países donde el primero se ha manifestado - como es el caso de Chile y Brasil - confirma la suposición. Además, los compromisos gubernamentales en política social en la década pasada han sido notoriamente insuficientes, ya sea durante la crisis económica (insuficiencia de la protección anti-coyuntural), como en la fase de implementación del nuevo modelo de desarrollo (insuficiencia de la protección de mediano y largo plazo).

La prueba de esto se encuentra en la observación del contexto social, que presenta grandes enclaves de pobreza y de desigualdad, con amplios sectores sociales que no pueden satisfacer las más elementales exigencias en términos de educación, salud, seguridad social, vivienda y recreación; los cuales - en síntesis - no alcanzan el nivel mínimo de "insumos básicos" en servicios sociales, que debería permitirles tener las mismas oportunidades de vida de otros grupos sociales. Sobre todo, lo que es aún más grave, la situación parece haber ido empeorando después la aplicación del nuevo enfoque político-económico.

La concepción residual de la política social, típica del modelo neo-liberal, no satisface, por las razones arriba expuestas. No sólo es deseable que el desarrollo económico y el social tengan el mismo ritmo, según una relación de integración dialéctica, sino que sería mucho más lógico pensar en una inversión previa en capital humano, que constituyera la base mínima para la viabilidad y el sucesivo despegue del desarrollo económico.

El gasto social, entonces, representa la cuota de recursos públicos que el Estado dedica a la formación de capital humano. A esto hay que añadir los fondos privados destinados al mismo propósito, pero en períodos de disminuciones o constancia de los ingresos familiares disponibles, el peso de los cambios en la política de inversión en el sector - sea cualitativa o cuantitativamente - recae, sobre todo, en el sector público.

Por lo tanto, las mutaciones de tendencia en el gasto público social, constituyen un indicador de gran importancia de los cambios en el stock de activos humanos a disposición de la comunidad en un cierto período histórico y, consecuentemente, de su potencialidad de desarrollo socio-económico. "Son las políticas sociales las que, por acción u omisión, forjarán a las nuevas generaciones, el único recurso real con que América Latina y el Tercer Mundo cuentan para llegar a un futuro mejor" (Adrián, 1991).

Al contrario, las discusiones en estos últimos tiempos, parecen más centradas sobre la resolución de problemas técnicos y de ingeniería social - de todos modos extremadamente importantes -, y ponen de lado, o confunden, los aspectos políticos del asunto, es decir el análisis de las causas estructurales que han generado las contradicciones e injusticias sociales. El cómo hacer las cosas con mayor eficiencia y eficacia esconde la primera pregunta que habría que plantear: *porqué* hacer las cosas, cuál es el fin, el escenario-meta que se quiere alcanzar. *¿Y*, además, son los medios y los caminos escogidos coherentes con los propósitos?

Quizás la investigación debería ser más equilibrada y versar un poco más sobre el viejo asunto de los estilos de desarrollo.

El mismo concepto de dependencia, actualmente menos de moda entre los estudiosos, que están sobretodo dedicado a examinar instrumentos y técnicas de incorporación a los mercados internacionales, tal vez merecería una atención mayor. En realidad, no hay que olvidar que el deterioro de los términos de intercambio comercial entre América Latina y las otras regiones mundiales, y los problemas derivantes de la deuda externa - ambos factores clara consecuencias de la dependencia económica, política y financiera del área -, acarrearón pesadísimos efectos sobre los programas sociales de la región, contribuyendo enormemente a la destrucción de la red social existente en los países latinoamericanos.

En efecto, si de un lado hay acuerdo sobre el modelo político-institucional para la región, es decir la democracia, el modelo económico más apto para el desarrollo latinoamericano, por lo dicho anteriormente, no encuentra un total consenso, y aún menos lo encuentra la manera de reducir y, ojalá, eliminar las desigualdades sociales que de allí resultan.

Esto lleva consigo muchas otras problemáticas, entre las cuales nos atañe recordar el papel del Estado como máximo agente de planificación socio-económica, su política social y el nivel y tipo de gasto social que de ésto deriva.

Por lo hasta aquí afirmado, parece obvio plantear una integración entre política económica y política social y no solamente una utilización residual de esta última. Estos dos componentes de la política pública tendrían que ser pensados como elementos estratégicos de la totalidad de las políticas del desarrollo y sería muy reductivo concebir a la segunda simplemente como a un grupo de medidas político-sociales que tratan de mitigar los efectos negativos estructurales de la primera. La acción debe ser dirigida hacia las causas, y no constituir un simple paliativo de los efectos. De otra manera, la utilización de los recursos sería muy ineficiente e ineficaz, no obstante la mejor focalización, y constituirían un desgaste financiero ilimitado (o, según el diseño liberal, hasta que el sistema económico no produzca efectos positivos también para las clases más menesterosas) si no se erradican las causas generadoras de la discriminación socio-económica.

No obstante, hay que considerar que un mínimo de asistencialismo en el corto plazo es inevitable, vista la grave y apremiante situación en la cual se hallan muchas personas en el continente. De hecho, la mayoría de los indicadores socio-económicos presentan profundas contradicciones, que hacen difícil la interpretación del estado social de la región.

Al aumento de la pobreza y de la concentración de los ingresos y de los activos, corresponde la positiva tendencia de la mayoría de los indicadores de salud y educación, y la síntesis del panorama que se enfrenta aparece extremadamente compleja. Más allá de la efectiva contradicción de la situación social de la segunda mitad de los ochenta, que presenta buenos logros en algunos aspectos y dramáticos retrocesos en otros, se pueden encontrar muchas razones que explican esta aparente "independencia" de los indicadores respecto a la recientes políticas socio-económicas: desde los rezagos entre la implementación de las políticas públicas y sus efectos, a la extensión de la educación materna, y los adelantos tecnológicos de bajos costos; pero hay que tomar en cuenta, entre todas, dos consideraciones más. La primera es que, para la mayoría, estos indicadores expresan tendencias de largo plazo y reflejan sólo en mínima parte (y no se sabe con que rezago) los cambios coyunturales en las políticas sociales. La segunda atañe al hecho que los indicadores tienen límites históricos y

culturales; cuando ellos no son capaces de reproducir sintéticamente e inteligentemente las nuevas contradicciones socio-económicas del contexto analizado, quizás habría que cambiar o integrar los viejos indicadores con otros que provengan de la reflexión teórica sobre los procesos de reproducción económico-social y los análisis de las interrelaciones dinámicas entre los grupos sociales.

La duda de encontrarse con instrumentos interpretativos histórica y culturalmente superados, parece fundamentarse en el extraordinario cambio socio-cultural, económico y tecnológico que esta área geográfica está atravesando, y al cual parece no haber correspondido un igual avance en sentido de análisis estructural y de creación de herramientas metodológico-interpretativas. Por lo tanto, frente a esta perplejidad, habría que ser muy cautelosos en la asociación de esos indicadores con las políticas socio-económicas implementada últimamente, es decir afirmar que el nuevo enfoque económico y la consecuente política gubernamental restrictiva no han producido el derrumbe social que muchos sospechan. Aunque las críticas al enfoque neo-liberal también están basadas, para la mayoría, sobre los mismos indicadores, el llamado a la cautela tiene, en este caso, un valor menor. En efecto, sería mucho más grave no individualizar los actuales problemas sociales, debido al uso de un conjunto de indicadores que no responden más al fin de realizar una buena diagnosis social, y que no ayudan más, entonces, en la previsión de los futuros escenarios, que ser demasiado meticuloso en la identificación de áreas problemáticas. En este último caso, se malgastarían, tal vez, parte de los escasos recursos públicos en servicios no estrictamente necesarios, pero en la primera hipótesis, estamos convencidos que las consecuencias sociales negativas, presentes y futuras, serían de mayor profundidad y dimensión.

I. LAS TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA

1. Metodología y síntesis del capítulo

En esta sección del trabajo se examinarán las tendencias del gasto social durante el período 1977-88, en una muestra de países latino-americanos, la que incluye a todos los países sudamericanos, más Costa Rica y México.

Como ya se clarificó en la introducción, este estudio no considera todos los efectos sociales de las políticas de desarrollo, sino solamente las respuestas que las instituciones públicas quisieron dar a través de la implementación de políticas específicas en los sectores educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios para la comunidad, medidas por medio de los recursos envueltos en estos rubros. En otras palabras, se utilizará el gasto en servicios sociales como proxy de la política social sectorial de los países considerados; de todos modos, es notorio que los servicios sociales, los cuales constituyen la instrumentación de la política social, no son exclusivos de ésta.

Los datos utilizados son los del Fondo Monetario Internacional. 1/

El análisis considera inicialmente indicadores clásicos de evaluación de las tendencias del gasto, como el porcentaje del gasto social respecto al PIB y respecto al gasto público total, y el gasto social per cápita. Para permitir comparaciones entre países, se transformaron los datos a precios constantes, inicialmente expresados en las distintas monedas nacionales, en números índices.

Sucesivamente, las series históricas se dividieron en sub-períodos, de acuerdo a las fases coyunturales que el continente atravesó en el lapso tomado en consideración. A este propósito, se identificaron tres momentos distintos: pre-crisis (1977-82), crisis (1983-85), y post-crisis (1986-88). 2/

Esta categorización periodal podría no ser exacta para todos los países, dado que ellos llegaron a la crisis en momentos distintos, como fueron afectados por ella de manera diversa. De todos modos, la uniformidad de la periodización histórica permite hacer comparaciones internacionales que se consideran extremadamente útiles al propósito del análisis. 3/

El examen prosiguió tratando de averiguar la interrelación entre gasto social y PIB, por un lado, y gasto social y peso de la deuda, por otro.

Fue interesante verificar la marcha cíclica del gasto social respecto a de la producción interna; si hubiese sido correctamente utilizado, el gasto social tendría que presentar una conducta anti-cíclica en relación con las fases coyunturales de la economía. En realidad, en la mayoría de los casos, la conducta registrada ha sido exactamente en el sentido contrario, lo que arroja cierta perplejidad en cuanto al uso adecuado de esta herramienta de política.

Por otro lado, no cabe duda sobre la importancia que reviste la identificación de vinculaciones entre el pago de interés por concepto de la deuda pública y la cantidad de recursos asignados a la implementación de servicios sociales. La competencia en la asignación de recursos entre los rubros del presupuesto fiscal se hizo más áspera como consecuencia del aumento del peso de la deuda pública, y es interesante verificar si algún sector en particular sufrió más que otros los efectos de este hecho.

Finalmente, el gasto social fue desagregado por categoría económica, lo que permitió analizar la cuota de fondos destinada a inversión social en ese período, así como las tendencias de los recursos destinados a gasto corriente.

Una última nota se dedicó a la comparación entre gasto social y gasto militar.

2. El panorama económico latinoamericano en los ochenta

Antes de empezar los análisis relativos a las tendencias del gasto social en los ochenta, es necesario recordar brevemente los principales acontecimientos económicos que caracterizaron la región latinoamericana desde 1977 en adelante.

Si se define como función social del sector público "todas aquellas acciones adoptadas por el gobierno y encaminadas a lograr el mejoramiento de la situación económica [y social] de los más desposeídos" (Yáñez, 1984), para entender cuales fueron la amplitud y la pertinencia de los compromisos que el Estado asumió para responder a su papel - en este caso desde la perspectiva de los servicios públicos sociales - es preciso conocer el panorama económico de esos años, el número de los desposeídos y la gravedad de su situación económica.

El fin de los setenta y el comienzo de los ochenta representaron, para la mayoría de los países considerados, un buen período coyuntural, donde los frutos de las inversiones socio-económicas pasadas, los altos precios internacionales de las materias primas que el continente exportaba, y la presencia de abundantes recursos financieros provenientes de los mercados internacionales, favorecieron importantes logros económicos y sociales. La recesión internacional de 1982, y los problemas relativos a la deuda pública contraída anteriormente, representaron, por otro lado, la interrupción de este proceso positivo. La crisis golpeó duramente la región, en general desde 1983 hasta 1985, y en muchos países continuó en los años sucesivos; en realidad, a los efectos económicos

Recuadro 2
EL GASTO PUBLICO SOCIAL Y LAS FUENTES ESTADISTICAS

Una medición correcta del gasto público social, tendría que considerar los datos relativos al Gobierno General; en efecto "si se quiere saber cual ha sido la acción del estado en el área social lo relevante es analizar el gasto público social [del gobierno general], porque tiene una cobertura más amplia" (Cabezas, 1988, p. 1), y no el gasto social que realiza el sector central del estado (gasto fiscal). El Gobierno General, como es notorio, está compuesto por el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y las Autonomías Locales. Por lo tanto, la consolidación de las estadísticas relativas a estas instituciones públicas constituye las estadísticas del Gobierno General.

El Fondo Monetario Internacional publica información estadística sobre el Gobierno General solamente para un número reducido de países. En particular, por lo que atañe a la región latinoamericana, los datos sobre este agregado institucional - y desagregados por función - están disponibles solamente para Argentina y Chile, lo cual dificulta mucho las elaboraciones estadísticas para este área. Los datos sobre el Gobierno Central, por otro lado, son mucho más articulados y numerosos; al contrario, es muy difícil lograr información sobre las autoridades locales tan detallada como la existente para el Gobierno Central. Esto impide, de hecho, la misma articulación de los cuadros relativos al Gobierno General. Además, hay que considerar que los datos del FMI, y en particular los relativos a los Gobiernos Generales, a veces contemplan importantes excepciones en la cobertura (véase CEPAL, (1990 c), en particular la nota 1).

Otra nota de precaución es para las estadísticas relativas al gasto por funciones:

"El FMI se basa en Classification of the Functions of Government de Naciones Unidas. La unidad de clasificación son transacciones individuales (esto significa que cada compra, pago de salarios, transferencia, etc., se asigna de acuerdo a la función a que la transacción sirve).

Esto no es siempre posible ya que la

información muchas veces viene a nivel institucional y no de transacciones. Por ello, se clasifican agencias, programas institucionales, y unidades similares de departamentos gubernamentales" (Cabezas, 1988, p. 18).

El asunto de la "no clasificación" (o de la insuficiente clasificación) del gasto por destino es uno de los mayores problemas, si no el más importante, de todas las fuentes estadísticas disponibles.

Los gobiernos frecuentemente proporcionan información estadística de manera demasiado agregada, y si las cuentas nacionales no son suficientemente desagregadas, no es posible reclasificar los gastos y obtener información de mayor utilidad para fines de investigación o de política. Los estudios especiales, hechos por investigadores aislados, a menudo proponen una reclasificación de las cuentas nacionales de los países envueltos, y para años determinados, pero estos trabajos no tienen regularidad, y las reclasificaciones están hechas de acuerdo a fines específicos, y difícilmente pueden usarse para otras finalidades. La imposibilidad de reclasificar oportunamente las cuentas nacionales puede producir dos tipos de problemas:

- a) ocultamiento de fondos destinados al fin que se está analizando;
- b) inclusión de gastos con otros destinos de el que se está analizando.

Este doble problema puede referirse ya sea a gastos completamente extraños a los que estamos estudiando, como a gastos de nuestro interés, pero asignados a otra función en vez de la propia (en nuestro caso, gastos en salud incluidos en la función educación, etc.). Un caso clásico es el gasto (en educación) de los colegios militares; los sueldos de los profesores de estos colegios y todos los gastos relativos a la conducción de estas escuelas ¿están incluidos en la función educación o en la función defensa? Otro es el caso de la leche suministrada a los niños de la escuela primaria en muchos países: ¿el costo de esta operación está incluido en la función salud o educación?

Recuadro 2 (concl.)

Además hay problemas metodológicos de muy difícil solución. Por ejemplo: el gasto del Ministerio en Educación incluye tanto los sueldos de los profesores, como los de los funcionarios de la Administración Central; ¿habría que considerar este último rubro de gasto o sería metodológicamente más aceptable quitarlo al analizar la eficiencia del gasto público en educación? De hecho, dado que no se tiene una abertura tal de las cuentas nacionales que permita esta separación, se toma este gasto como un conjunto. No obstante estos problemas, los datos del FMI resultan los más indicados por lo siguiente (véase Cabezas, 1988):

- a) se realiza una actualización anual periódica de la información;
- b) se usa una metodología internacional consistente, que, en gran medida, permite hacer comparaciones internacionales;
- c) el FMI tiene acceso a las fuentes básicas de información.

Otra posible fuente de errores está correlacionada con el tipo de deflactor utilizado para lograr datos a precios constantes. En rigor, habría que usar deflatores específicos para cada uno de los rubros de gasto considerado; dado que esto sería una gran tarea, la cual podría aún bloquear el estudio mismo, los investigadores prefieren usar el IPC o un deflactor del PIB. Nosotros seguimos este último camino, dejando la identificación de deflatores más apropiados para una fase futura de este trabajo, visto que comparaciones hechas por Cabezas (Cabezas, 1988)

para Chile, relativas a los años 1979-86, demuestran que las distorsiones producidas al usar deflatores específicos, frente a la utilización del IPC, es menor del 2%.

Como ya se indicó, otra importante fuente de información sobre el gasto social es constituida por los estudios específicos. Estos pueden tener distintas ventajas, y entre otras, está la reclasificación de las cuentas nacionales que, frecuentemente, constituye la base de los trabajos. Muchas veces se comprueban algunas diferencias en los valores proporcionados por estos estudios, los cuales dependen de:

- a) distinta cobertura (instituciones consideradas);
- b) el uso de metodologías diferentes al consolidar la información que proveen (en particular, distinto tratamiento de la inversión financiera);
- c) diferente forma de presentación de la información, tanto a nivel global (presentación de los datos por función o por ministerio), como interno (desagregación del gasto diferenciando en personal, bienes y servicios, etc.);
- d) el deflactor utilizado.

La gran limitación de estos estudios es que son fruto de un trabajo de investigación especial y no son actualizados periódicamente. En todo caso, los análisis de las políticas sociales que presentan son, en general, extremadamente interesantes, y permiten aclarar, a veces notablemente, tanto el nivel absoluto del gasto, como aspectos particulares de las políticas sociales implementadas y sus eslabonamientos con otros sectores de la política pública.

de carácter internacional, se añadieron las consecuencias derivadas de la implementación de las políticas de ajuste de enfoque neo-liberal, que conllevaron la aminoración del papel estatal en la economía, y cambios cualitativos en su acción, con efectos contradictorios sobre la condición social de la región.

Los años siguientes a 1985, presentaron un panorama menos nítido; hay países que parecen haber superado las dificultades más graves, y otros que aún no encuentran una salida clara del túnel de las contradicciones económico-sociales. En general, el cuadro resuelta empeorado respecto a lo que América Latina registraba una década antes.

Estudios recientes (CEPAL, 1990 f) ya han demostrado que en esta región la dimensión de la pobreza subió en la década de los ochenta, ya sea a través del aumento de aquellos que se encuentran por debajo, o inmediatamente sobre, la "línea de pobreza", como por un empobrecimiento notable de las clases medias (y de su capacidad de ahorro).

A todo eso hay que añadir la multiplicación demográfica, y el aumento de la concentración de la riqueza ocurrida en los últimos años; sin entrar en análisis demasiado articulados que podrían demostrar aún más la gravedad y la profundidad de la crisis económica-social, es muy significativo que aun simples estadísticas agregadas, como el PIB por habitante, sean indicadores formidables de los acontecimientos económicos ocurridos en los años pasados. No obstante que el gasto social por habitante, en algunos años y para algunos países, puede haber aumentado, es necesario comparar este dato con la pérdida, muy consistente en términos reales, sufrida por el ingreso per cápita en la mayoría de los países latinoamericanos en el mismo lapso. Esto significa que la "función social" de los Estados, en el sentido previo, fue insuficiente, y ésto no sólo a través del gasto público social strictu sensu, es decir educación, salud, seguridad social y vivienda, sino también a través de todos los instrumentos político-económicos a disposición de los policy makers.

Por lo que atañe a las cifras, entre 1980 y 1989 los habitantes de la región perdieron en promedio más de un 10% en su producto interno bruto (véase CEPAL, 1990 c, cuadros del apéndice), con pérdidas más acentuadas para los habitantes de los países exportadores de petróleo, los cuales bajaron más de un 15% (mientras se registra una pérdida del 7% para los otros). Para los países sudamericanos la situación es la que sigue: tomando como base 100 el PIB por habitante de 1980 (a precios constantes de mercado), Argentina en 1989 tiene un 77,9, con una disminución de casi un cuarto de lo que tenía al comienzo de la década. Para Brasil la situación es un poco mejor: el máximo de la crisis en el período analizado, de acuerdo a este indicador, llega en 1983, con una pérdida de más de 13 puntos sobre el valor de 1980; solamente en 1987 y 1989 logra valores similares al de 1980. Colombia recupera en 1984 el valor de 1980, sin que la crisis nunca haya sido muy fuerte (por lo menos según este indicador), y termina la década con un valor de 114.2.

Chile, al contrario, debe esperar a 1988 para que se recupere el nivel alcanzado en 1980, con el mayor descenso en 1983, en el cual registró una pérdida de más de 14 puntos. Paraguay entre 1983 y 1988 estuvo siempre por debajo del nivel de 1980, y sólo en el 1989 logró alcanzarlo otra vez. Para Uruguay la situación es peor, porque desde 1981, aún se encuentra por debajo del valor cien. Además hubo años, como 1984 y 1985, donde la pérdida registrada fue de más del 17%.

Para los países exportadores de petróleo, como ya se afirmó, la situación fue, en promedio, peor, dada la baja en el precio del crudo que ocurrió en la década.

Bolivia en 1989 registraba una pérdida del 26.6% sobre el valor de 1980; Perú del 24.7% y Venezuela del 23.6%. Sólo Ecuador mantuvo en toda la década valores cercanos a cien, excepto en 1987, cuando sufrió una caída de casi 10 puntos.

Para completar el cuadro de la situación económica parece importante presentar algunas cifras sobre la desocupación en la década pasada (véase CEPAL, 1990 c, apéndice estadístico).

La tasa de desempleo urbano en Argentina pasó del 2.6% en 1980 al 6.3% en 1988, casi triplicándose; en Colombia pasó de 9.7% a un 11.1% para los mismos años, con un máximo de 14% en 1985.

En Ecuador los datos para 1980 y 1988 son de 5.7% y 12.3% respectivamente, mientras para Paraguay las cifras son 3.9% y 4.6% con un máximo en 1983 del 8.3%. Perú registra un 7.1% de desocupación en 1980, y un 7.9% en 1988, con un máximo en 1985 del 10.1%; y Uruguay va de un 7.4% hacia un 9.1%, pasando por 15.5% en 1983. La misma tendencia presenta Venezuela, que va

de un 6.6% en 1980, hacia un 7.9% en 1988, con máximo de 14.3% en 1984 y 1985. Comportamiento distinto para Brasil y Chile: en el primer caso se pasa de un 6.2% a un 3.8%, y en el segundo, de un 11.7% a un 10.2%, pero con máximos, en el caso de Chile, de 20%, 19%, 18.5% para los años 1982, 1983 y 1984. Estos datos, en todo caso, esconden realidades muy distintas entre el comienzo y el final de la década. La calidad de los empleos parece en gran medida haber empeorado, con una disminución del porcentaje de la población cubierta por seguros sociales, y con un desarrollo notable de las actividades informales (aún si no siempre "actividad informal" significa "peor calidad" del trabajo o "empobrecimiento" del trabajador) (CEPAL, 1986 b).

La crisis de los años ochenta puede ser medida aún desde otra perspectiva: el consumo privado por habitante.

Todos los países registraron, en este lapso temporal, disminuciones en el consumo privado por habitante en la década, con la única excepción, de Brasil y Chile, que tendieron a recuperar los niveles previos en la segunda mitad de los ochenta (Véase CEPAL, 1990 c, apéndice estadístico).

3. La evolución del gasto social

La identificación de las tendencias que el gasto público social ha registrado en el período 1977-1988 es, quizás, un poco más compleja de lo que generalmente se presupone. En efecto, de acuerdo a los indicadores que se consideren, se obtienen resultados muy distintos que, obviamente, pueden llevar a conclusiones de diferente valor y a recomendaciones de política social de diverso carácter. Las dudas, además, aumentan cuando se trata de interpretar y sintetizar resultados de signo opuesto, para el mismo objeto de análisis. La variedad de indicadores que se proponen en este estudio tiene el propósito de enfocar el asunto desde distintas perspectivas, con el fin de aclarar las eventuales áreas de sombra y perplejidades que, a menudo, surgen de la utilización de los indicadores de tendencia clásicos, como son la razón entre el gasto social y el PIB, o la proporción del gasto público social en el gasto público total.

De todos modos, es exactamente con éstos últimos que se iniciará el análisis, para proseguir con indicadores de mayor complejidad y, tal vez, de más profunda fuerza analítica e interpretativa.

a) El gasto público social como porcentaje del PIB

Este indicador expresa el esfuerzo relativo que una determinada comunidad social, en un cierto período, realiza para responder a específicas problemáticas sectoriales.

Los datos presentados en el cuadro 13 del apéndice estadístico, ponen en evidencia el distinto compromiso de los gobiernos regionales en los sectores más específicamente sociales: frente a un compromiso, en esta área, de alrededor de un 15% de los recursos a disposición de la nación, para Chile, Costa Rica y Uruguay, está el más reducido papel que los Estados de Perú, Paraguay, Ecuador y Bolivia, desarrollan, con una asignación de recursos entre un 3.85 y un 5.51% del PIB. Venezuela, Colombia y México registran un ranking intermedio, mientras que los porcentajes relativos a Argentina y Brasil, alrededor de un 9%, tienen que ser evaluados con precaución, por las importancias que en estos países revisten las autonomías locales. Hipotetizando que el gasto público social realizado por los gobiernos centrales, en estos países, consiste en los dos tercios del gasto público social del Gobierno General, se puede presumir que las posiciones de Brasil y Argentina, en América Latina, se encuentran en los primeros lugares, quizás al mismo nivel de Costa Rica o Uruguay.

Recuadro 3:
EL PESO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL GOBIERNO GENERAL

Como se aclaró en el recuadro 2, un estudio estadístico del gasto público social tendría que considerar los datos contables relativos al Gobierno General consolidado; visto que estos no están disponibles por la mayoría de los países considerados en este análisis, se optó por elaborar la información estadística inherente al Gobierno Central, lo cual representa gran parte de la actividad del Gobierno General.

De todos modos, el peso del Gobierno Central en el Gobierno General varía de acuerdo a los países, es decir de acuerdo a la importancia que en cada Estado revisten las autonomías locales. Por lo tanto, a mayor descentralización administrativa corresponde una menor precisión en la evaluación del gasto público social, dado que, a menudo, los gobiernos locales tienen un importante papel en la implementación y financiamiento de los servicios sociales.

Los países considerados aquí, podrían dividirse en tres grupos:

a) países con autonomías administrativas muy

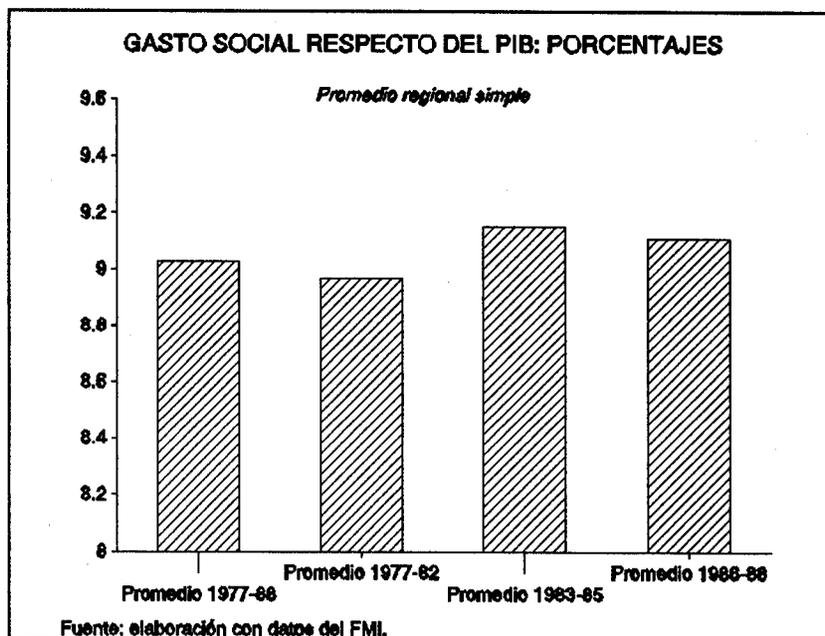
desarrolladas; b) países con administraciones locales de mediana importancia; c) países con administración muy centralizada.

Del primer grupo hacen parte Argentina y Brasil: en ambos países el peso de la administración central alcanza alrededor de los dos tercios del conjunto institucional relativo al Gobierno General, ya sea desde la perspectiva del gasto como de los ingresos.

En el segundo grupo se encuentran Colombia, México, Ecuador y Perú, en los cuales el Gobierno Central desenvuelve entre el 80 y el 85% de las actividades del Gobierno General.

En el tercer grupo, finalmente, se ubican todos los otros países considerados, es decir, Bolivia, Chile, Costa Rica, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En estos países el papel de la administración central es preponderante, con una importancia que va desde un 90 hasta un 97% del gasto y de los ingresos relativos al Gobierno General. De todas maneras, es preciso indicar que Chile y Venezuela presentan una tendencia hacia una mayor descentralización.

Los promedios relativos a los sub-períodos indican una disminución de la importancia del gasto público social respecto al PIB en los años 1983-85 - por lo menos desde un punto de vista cuantitativo - en 5 países de los 12 tomados en consideración, es decir, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay; por otro lado, este indicador pone en evidencia un aumento de los recursos envueltos en gasto social, en relación al lapso precedente, en los remanentes países, siendo los aumentos más consistente los de Argentina, Chile ^{4/} y Paraguay.



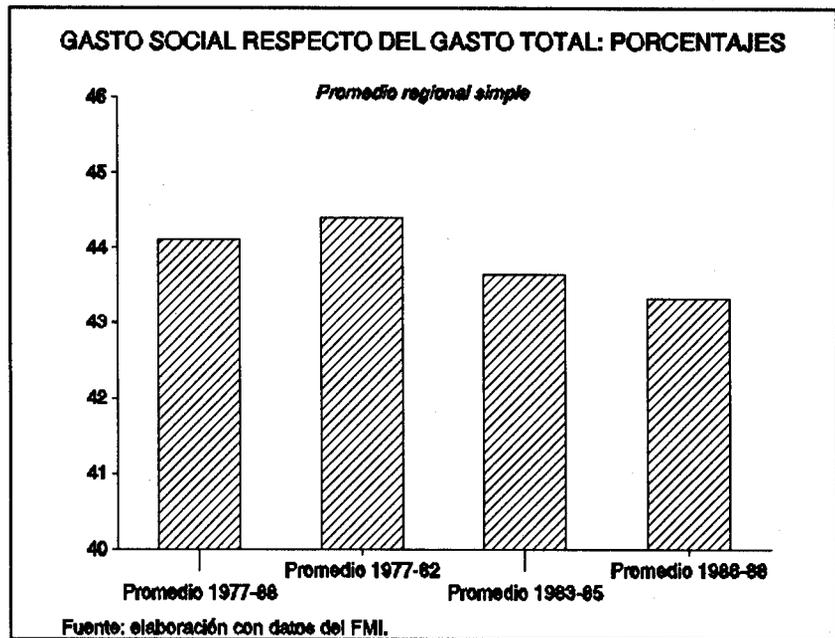
De todos los países considerados, sólo dos registran una tendencia clara: Bolivia, hacia el aumento, y México, hacia la reducción. Los otros tienen una conducta errática a lo largo de todo el período, y en el tercer sub-período (1986-88), 6 de los 11 países para los cuales están disponibles los datos, presentan una reducción de los recursos destinados al área social.

También el promedio simple regional presenta un aumento de los fondos destinados a gasto social respecto al PIB, para los años 1983-85, y una pequeña disminución en los años sucesivos.

b) El gasto público social como porcentaje del gasto público total

El indicador que se utilizará en esta sección mide la importancia relativa que los gobiernos de la región han atribuido a los sectores sociales en el período estudiado.

Como en el caso del indicador precedente, los países que presentan más "vocación social" son Costa Rica, Uruguay y Chile, los cuales gastan alrededor de un 60% de los fondos públicos en servicios sociales. Siguen Argentina, Colombia, Venezuela, Bolivia, Paraguay y Brasil, ^{5/} que destinan al área entre un 45 y un 37% de los recursos públicos, mientras que Ecuador, Perú y México, asignan, entre los países considerados, la menor cantidad de recursos a los rubros sociales, siendo esta comprendida entre un 20 y un 35% del presupuesto estatal. ^{6/}



En cuanto a los sectores específicos, Bolivia y Ecuador gastan un cuarto del presupuesto público en educación, seguidos por Perú, Colombia y Venezuela, con una cuota del 20%. Argentina, Brasil y Uruguay, ^{7/} parecen ser los países que menos fondos destinan a este renglón, con una asignación entre un 4 y un 7%. Los otros estados registran una posición intermedia, con un porcentaje alrededor de un 12%.

En salud, el país que gasta la parte más conspicua de su recursos es Costa Rica, el cual presenta una cuota de gasto del 25% para este renglón. Después, están Venezuela, Ecuador y Brasil, con porcentajes incluidos entre un 7 y un 10%, mientras que Argentina, Paraguay, Uruguay y México, presentan características opuestas, con porcentajes que van de un 2 hasta un 5%.

En cuanto a la seguridad social, Uruguay, Argentina, Chile y Brasil presentan porcentajes por mucho superiores a los otros países; en particular, Uruguay destina alrededor de la mitad de su

presupuesto a este renglón, mientras que Argentina y Chile asignan al mismo propósito un tercio de los fondos del sector público.

Ecuador y Bolivia presentan las cifras menores (menos de un 3% del presupuesto va a seguridad social), mientras que los otros países registran posiciones intermedias.

Por lo que atañe los recursos destinados al sector vivienda, Venezuela, Chile y Colombia están en los primeros lugares entre los países examinados, con porcentajes de alrededor de un 4%. Costa Rica también, asigna, en promedio, una cuota similar a este renglón, pero los fondos envueltos siguen una marcha mucho más errática que en los casos precedentes. Uruguay, Bolivia y Brasil, por otro lado, son los países que menos fondos utilizan en este servicio social, con una cuota presupuestal menor al 1%.

c) Los coeficientes de vulnerabilidad 8/

Los coeficientes de vulnerabilidad constituyen una medida de la protección del gasto social frente a disminuciones en los recursos totales gastados por el sector público.

En este trabajo se proponen dos conjuntos de coeficientes de vulnerabilidad: el primero, toma en consideración las observaciones anuales, y el segundo, los valores relativos a los sub-períodos en los cuales se dividió el grupo de años considerado.

Por lo que atañe a los resultados sobre la base de los datos anuales, el gasto público social resulta haber sido menos protegido, en el período 1977-88, 9/ que el total del gasto fiscal. En efecto, el promedio regional indica que el gasto social disminuyó un 5% más que el gasto total. Es decir que cuando el gasto total del sector público se redujo en un 10%, el gasto público social disminuyó en un 10.5%. 10/

Los países que parecen haber protegido más el presupuesto dedicado a los servicios sociales son Paraguay, Bolivia y Argentina, mientras que los que lo han hecho menos son Venezuela, Uruguay y México.

Al contrario, el gasto en educación por persona registró una tendencia contraria, con un coeficiente de vulnerabilidad promedio de 0.58. Esto significa que la asignación de recursos a este fin ha sido, en cierta medida, protegida, disminuyendo un 40% en menos respecto al gasto público total. 11/

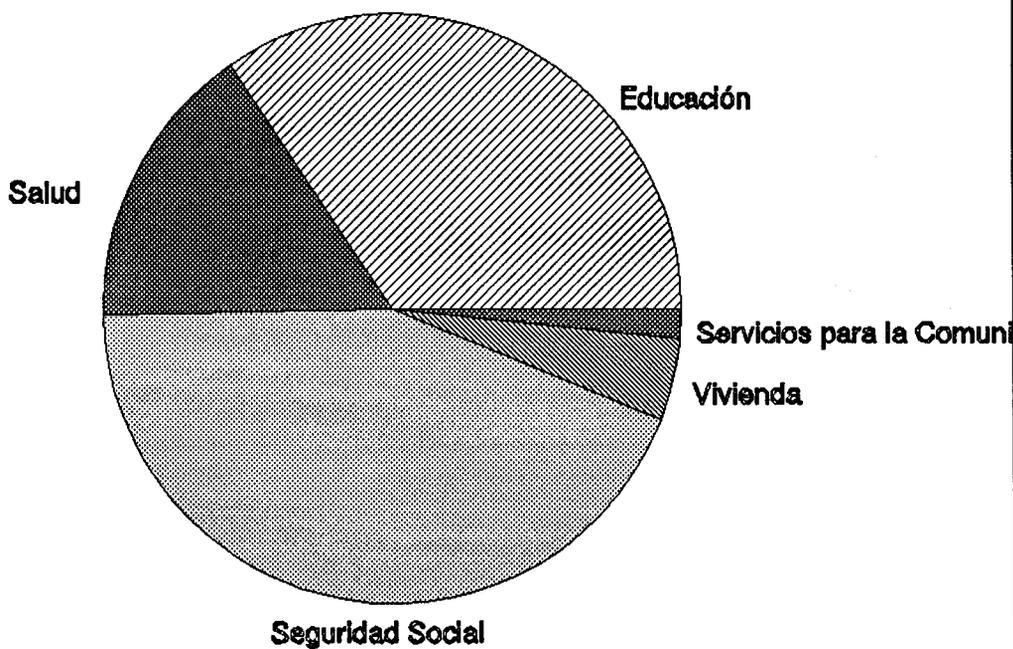
El gasto en salud parece haber sido el más protegido entre todos; los datos producen un resultado ($V = -0.27$) indicando un aumento de los fondos destinados a esta área en los momentos en los cuales se realizaban cortes en el gasto total. 12/

Entre los países que destinaron proporcionalmente más recursos al sector se encuentran Brasil ($V = -2.97$), Paraguay ($V = -1.42$), Argentina (-1.12), Costa Rica (-0.77), Perú (-0.34) y México (-0.15).

Por otro lado, el gasto en seguridad social parece haber sido, a lo largo del período analizado, un poco menos protegido que el gasto en educación, disminuyendo, en promedio, 0.65 puntos por cada punto de disminución del gasto total ($V = 0.65$).

COMPOSICION DEL GASTO SOCIAL

Promedio regional simple: años 1977-1988



Fuente: elaboración con datos del FMI.

Muy negativos, en cambio, han resultado los efectos de los cortes en el presupuesto público, para el sector vivienda. Los recursos allí destinados parecen disminuir a un ritmo que duplica de lo que ocurre a nivel total ($V = 1.92$).

Finalmente, los recursos asignados al rubro residual parecen haber registrado una óptima protección, aumentando frente a las reducciones del presupuesto fiscal ($V = -1.24$). De todos modos, el promedio esconde tendencias muy distintas, y el número de países que procedió al aumento de los fondos destinados a este rubro, fue casi igual a aquellos que los redujeron.

En síntesis, durante los períodos de restricciones presupuestarias, educación, salud y seguridad social resultan haber sido protegidos, mientras que el rubro residual parece haber aumentado, en los mismos momentos, su importancia. La única área que parece haber sufrido pesadamente los efectos de la disminución de fondos a disposición de la administración pública, es el sector vivienda.

En efecto, la política pública de construcción directa fue parcialmente sustituida, en los años de crisis, con medidas crediticias y disposiciones legales especiales, las cuales canalizaron fondos hacia el sector vivienda sin que el gasto estatal resultara afectado por estas políticas. Al contrario, la reducción del empeño estatal en la fabricación de casas, afectó de manera importante el presupuesto destinado a vivienda.

Recuadro 4
LOS COEFICIENTES DE VULNERABILIDAD: ALGUNAS PRECISIONES

Los coeficientes de vulnerabilidad fueron propuestos por Hicks y Kubisch en 1983, como instrumento de verificación de la sensibilidad de los recursos asignados a los sectores sociales, frente a reducciones en el nivel del gasto total del sector público.

El coeficiente de vulnerabilidad (V_j) se obtiene como razón entre la variación porcentual del gasto del sector social j y la variación porcentual del gasto público total:

$$V_j = \frac{\text{variación porcentual del sector social } j}{\text{variación porcentual del gasto público total}}$$

A diferencia de los coeficientes de elasticidad general, que se obtienen como promedio de las variaciones de todas las observaciones, esta razón se calcula solamente para las observaciones para las cuales el gasto público total presenta una variación negativa.

Entonces, cuando la razón es un valor menor que cero, el rubro que se encuentra al numerador resulta haber sido favorecido por la asignación de los recursos, porque frente a una disminución del denominador (el gasto público total), el primero ha registrado una variación positiva.

Si la razón, por otro lado, registra un valor incluído entre cero y uno, el rubro del numerador ha sufrido una reducción, pero de entidad menor que la del denominador. En otras palabras, el rubro resulta haber sido protegido porque se redujo su presupuesto en medida inferior a lo que se hizo para el gasto público total.

Finalmente, cuando la razón presenta un valor superior a uno, el rubro al numerador ha sido penalizado más que el gasto público total:

$$V_j < 0 = \text{gasto social favorecido respecto al gasto total;}$$

$$0 < V_j < 1 = \text{gasto social penalizado, pero en medida menos que proporcional respecto al gasto total;}$$

$$V_j > 1 = \text{gasto social penalizado en medida mayor que el gasto total.}$$

En un reciente trabajo del Banco Mundial (Grosh, 1990), los coeficientes de vulnerabilidad son utilizados para medir la protección de los sectores sociales tomando en consideración el valor total de los recursos asignados a los rubros en cuestión. En realidad, la protección puede analizarse ya sea a nivel total, como por persona. La diferencia, como podría pensarse inicialmente, no es una constante por la razón que la cantidad de recursos que cada país destina a los sectores sociales, tiene una población-objetivo que no es constante durante los años, y que, al contrario, constituye otra función.

En efecto, los puntos 0 y 1, que podríamos llamar "discriminatorios" - porque, al cruzarse, implican el cambio del juicio sobre el resultado de la razón - no se presentan en el mismo momento, independientemente si la función utiliza los valores per cápita o los valores totales del gasto social. En realidad, entre las dos variables hay un sesgo, que, durante los años, se acentúa cuando la dinámica demográfica es muy marcada, como es el caso de los países latinoamericanos. Entonces, lo que ocurre es que a juicios positivos sobre la protección de la cantidad de recursos totales destinados a un determinado rubro social, pueden corresponder resultados negativos por lo que atañe la protección del gasto por persona, en relación al mismo renglón.

Recuadro 4 (concl.)

Para aclarar el punto se presenta un ejemplo.

	t	Tasas de variación			t+2/t+1
		t+1	t+2	t+1/t	
GTA	1000	900	850	-10	-5.55
GSA	400	350	336	-12.5	-4
GT p/c	10	7.5	5.86	-25	-21.84
GS p/c	4	2.92	2.317	-27.1	-20.56
Pobl.	100	120	145		

GTA = gasto total del sector público; GSA = gasto social total;
 GT p/c = gasto total per cápita; GS p/c = gasto social per cápita;

	ELASTICIDAD (razones entre las tasas de var.)		Coefficientes de vulnerab.
GSA/GTA	1.25	0.72	0.98
GS pc/GT pc	1.084	0.94	1.013

Considerando los valores agregados, el coeficiente de vulnerabilidad registra un valor de 0.98, lo que significa que el gasto social disminuyó un 2% menos que el gasto total y, consecuentemente, fue más protegido que los otros rubros presupuestales. Al contrario, la protección no se observa al tomar en cuenta los datos per cápita; más bien, se nota una pérdida de importancia del gasto social, dado que éste se redujo en proporción mayor que el gasto total (exactamente del 1.3% en más).

Estas políticas crediticias han, por lo general, favorecido a las clases sociales que podían garantizar la restitución de los préstamos hipotecarios. Cuando se ha tratado de activar la acción pública, en esta área, con distintos programas destinados a vivienda de bajo costo, la política social sectorial realizada en la región, en el período examinado, resulta poco equitativa y, en varios casos, también regresiva (véase, a este propósito, la ilustración del caso venezolano, en CEPAL, 1991 c).

Los coeficientes de vulnerabilidad se calcularon también para las variaciones del gasto social que se registraron entre los sub-períodos en los cuales se dividió el lapso temporal examinado.

De los doce países tomados en consideración, 8 de ellos, en el sub-período 1983-85, redujeron el gasto público total respecto al promedio de los años 1977-82. El coeficiente de vulnerabilidad es muy cercano de cero ($V = 0.01$), lo que significa que estos países casi no cortaron los presupuestos

asignados al sector social en el momento de las restricciones fiscales. 13/ Detrás del promedio hay tendencias muy distintas: Ecuador, Costa Rica, Perú y Uruguay, disminuyen más que proporcionalmente los fondos destinados a servicios sociales, respecto a las reducciones del gasto total, mientras que Chile y Paraguay aumentan los mismos. Argentina y Venezuela, por otro lado, no obstante que disminuyen los recursos asignados a los sectores sociales, lo hacen sólo en un 50% menos que el gasto total.

Los rubros que resultaron más penalizados, durante los años 1983-85, fueron educación ($V = 2.07$), y vivienda ($V = 2.23$), mientras que seguridad social y el rubro residual resultaron obtener ventajas de la crisis, aumentando su importancia ($V = -10.2$ en el caso de salud, y $V = -0.74$ en el caso de los servicios comunitarios). Por otro lado, si bien salud, también sufrió cortes, resultó protegido respecto a la disminución del gasto total ($V = 0.23$).

El tercer sub-período, es decir los años que van de 1986 a 1988, presenta una la reducción del presupuesto total del Estado en 5 casos de los 11 de la muestra. 14/ El coeficiente de vulnerabilidad relativo al gasto social indica, para estos países, una protección del sector, si bien en medida menor que en el caso precedente ($V = 0.76$). Seguridad social y, sobre todo, salud aumentaron sus presupuestos, no obstante los cortes a nivel de gasto total. Educación disminuyó, en promedio, un 14% menos de que el gasto fiscal, mientras que vivienda y los servicios a la comunidad perdieron mucha importancia, dado que los cortes resultaron más que proporcionales respecto a las respectivas reducciones en el presupuesto de la administración pública.

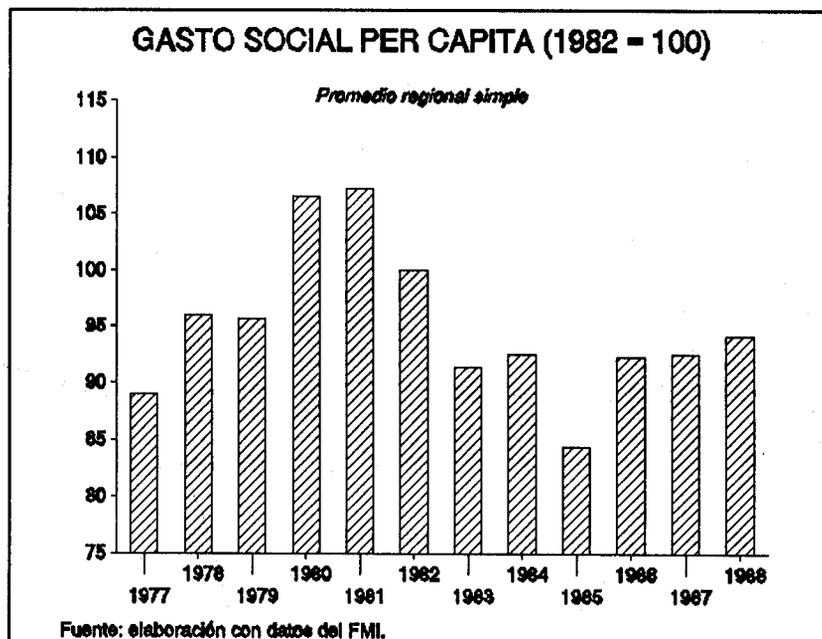
d) El gasto público social per cápita: tendencias

Este indicador da cuenta del nivel y de los cambios en la asignación de los recursos teniendo en consideración el tamaño de la población total y su relativa dinámica demográfica. En rigor, tendría que considerarse, para cada sector, la pertinente población-objetivo, pero vistas las dificultades inherentes a la identificación de este conjunto, ésta se realizó solamente para el sector educación, donde el gasto total del rubro se puso en relación a la población que presenta una edad incluida entre 5 y 24 años.

Para permitir la comparación entre los países, los datos per cápita, expresados en las respectivas monedas nacionales y a precios constantes se transformaron en números índices. Se escogió como base 1982, el año precedente a la crisis económica.

i) El gasto público social per cápita. La mayoría de los países examinados presenta una tendencia creciente del gasto social hasta 1982, y después una marcha más contradictoria, que sólo ocasionalmente recupera los niveles por persona de los años precedentes el despliegue de la crisis. Dejando de lado el caso de Colombia, para el cual la información estadística disponible es muy reducida, el cuadro presenta dos excepciones, en relación a los países considerados: Argentina y Costa Rica. Estas dos naciones destinan recursos a servicios sociales de acuerdo a una tendencia exactamente contraria respecto a lo descrito antes, es decir que su nivel de gasto público social presenta un mínimo en 1982, mientras que en los años previos y en los sucesivos es mayor la cantidad de fondos destinados a este fin. Un comportamiento parecido presenta también Bolivia, pero, para este país es necesario extender una nota de cautela en la evaluación de los datos, los cuales podrían resultar en alguna medida, alterados, por la presencia de notables procesos inflacionarios en el período examinado.

Las disminuciones más importantes, en el nivel del gasto social, se registraron alrededor de los años 1984 y 1985, cuando 7 países de 10 alcanzaron un mínimo. Las reducciones más importantes la presentan Uruguay, Venezuela y México; el primero bajó casi un 40% su nivel de gasto en 3 años, mientras que los otros dos Estados, en el mismo lapso, destinaron un 30% menos a estos renglones. Brasil y Perú, por otro lado, presentaron disminuciones menores, aunque dignas de mención: un 20% para el primero y un 15% para el segundo.



El caso de Chile debe ser analizado de manera diferente a los otros, porque en este país el sector social ha sido objeto, al comienzo de los ochenta, de amplias reformas, las cuales, después un inicial aumento de los compromisos financieros estatales, han conllevado una progresiva disminución del papel público en esta área. Esto explica ya sea los aumentos en los años 1982-1984, como los cortes sucesivos en el gasto público social de este país: de todos modos, en 1988 el Estado chileno gastaba cerca de un 23% menos respecto a 1982, y aparte un leve repunte en 1984, la tendencia ha continuado, en este sentido, sin otros cambios de signo.

Otro país que registra una tendencia unívoca hacia la disminución en el nivel del gasto social es Paraguay, el cual en 1987 destinaba a este sector un 40% en menos de recursos respecto a un quinquenio antes.

La región pareció recuperar algo, en cuanto a los recursos destinados al área social, alrededor de 1986 y, en algún caso, también 1987. Al contrario, se nota una preocupante inversión de tendencia, para muchos países, en el último año para el cual están disponibles datos estadísticos: aparte de la tendencia "histórica" a la disminución del gasto social que presentan Chile y Paraguay, hay otros 7 países que, de manera distinta, registran una reducción en los fondos envueltos en la implementación de los servicios sociales; única excepción a este cuadro la constituyen Uruguay y Venezuela. No obstante eso, todos los países, menos Argentina y, sobre todo, Costa Rica (los cuales presentan, con relación a 1982, un aumento en un 4 y en un 15% respectivamente), al final de la década de los ochenta registran un nivel de gasto público social menor que el de los dos años precedentes las crisis.

La conducta del gasto público social recién examinada para los países singulares es, obviamente, confirmada por el promedio simple regional, 15/ el cual registra una disminución de alrededor de 10 puntos porcentuales entre 1982 y 1987, con su mínimo en 1985, cuando la reducción alcanzó un 15.6%.

Para hacer más inteligibles las cifras obtenidas por cada país, se dividió el período analizado en tres grupos de años, de acuerdo a la fase coyuntural que en cada uno de ellos se manifestó. Por estos sub-períodos se calcularon los promedios de gasto, expresados en las respectivas monedas nacionales a precios de 1985, y las tasas de variación entre los mismos promedios.

En el cuadro 1 del apéndice, se nota como sólo en tres casos de la muestra considerada, Brasil, Ecuador y Costa Rica, se observa un nivel de gasto social, en los últimos años, superior a lo que se registraba en el período pre-crisis.

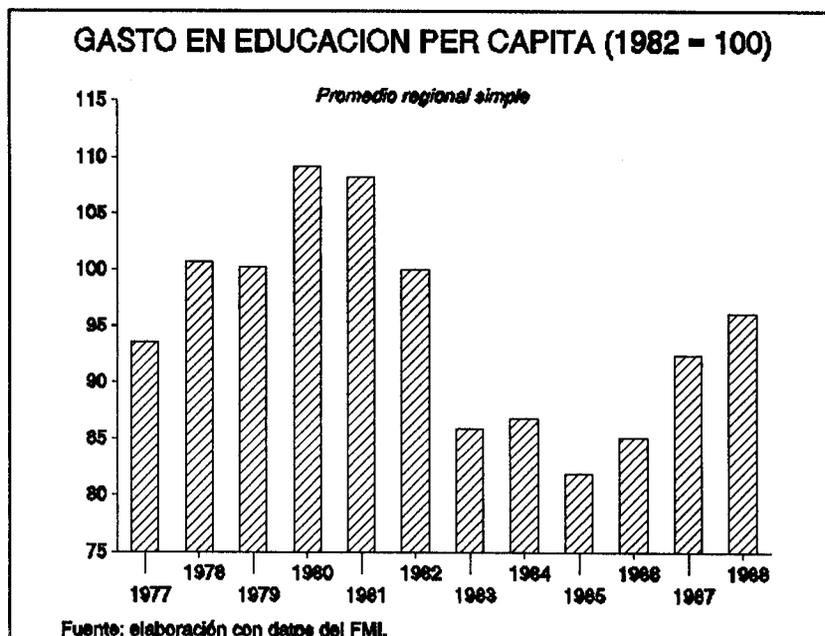
En otros cuatro, Argentina, Bolivia, México y Venezuela, la tendencia es decididamente hacia abajo, con reducciones ya sea en el segundo, como en el tercer sub-período, mientras que Perú y Uruguay parecen recuperar algo en los años 1986-88, pero sin alcanzar el nivel de gasto pre-crisis. Por otro lado, el gasto social por persona en Chile y Paraguay presenta una conducta distinta, con aumentos en el segundo grupo de años e importantes disminuciones en el tercero.

Por lo tanto, habiendo dejado de lado a Colombia por la insuficiente información estadística, de los 11 casos que quedan, 8 registran, al final de los ochenta, un nivel de gasto social per cápita inferior a lo que presentaban en el período pre-crisis. 16/

ii) El gasto en educación per cápita. El gasto en educación por persona se caracteriza por haber registrado reducciones mayores que el gasto social a mitad de la década pasada, así como recuperaciones más sostenidas en los últimos años de los ochenta.

En 1985, frente a una disminución en el gasto social en un 15.6%, el gasto en educación por persona presentaba un corte de más de un 18%. Por otro lado, en 1988 el gasto social total aún se encontraba por debajo del nivel de 1982 de casi 7 puntos, mientras que los fondos destinados a propósitos educativos recuperaban el nivel de 1982, pero no los de 1980 y 1981.

Brasil y Costa Rica son los países que contribuyen en mayor parte a este logro; en efecto, en los dos países la dinámica del gasto en educación resulta muy acentuada, y al final de la década Brasil registra un gasto por persona superior en un 40% al de 1982, mientras que Costa Rica mejora su nivel en un 30%. Si se considera que en 1984 Brasil había reducido en casi un 40% su gasto en educación, este país en cinco años más que duplicó el gasto por persona en este rubro.

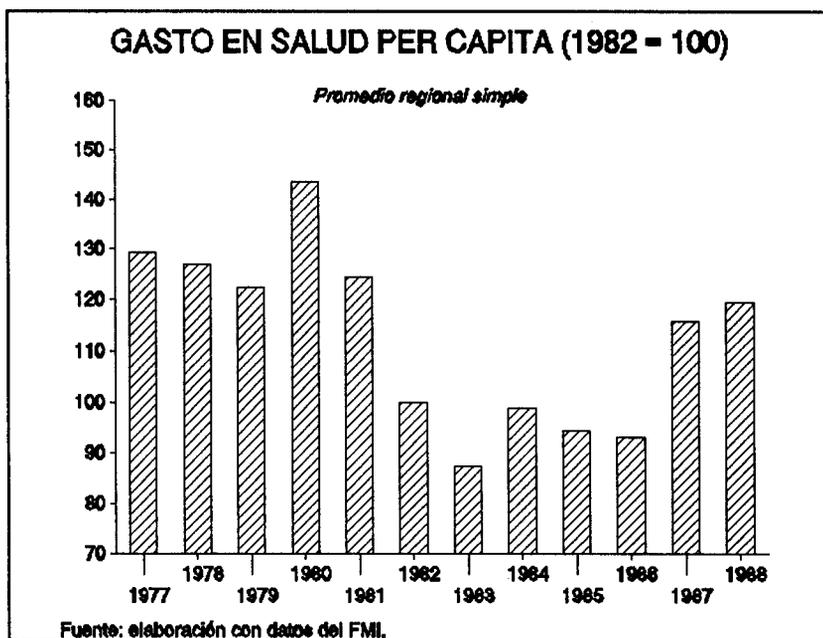


Un pequeño aumento lo presenta también Argentina, mientras que todos los otros países registran niveles inferiores a aquellos alcanzados en 1982. Las pérdidas más consistentes son las de México, Paraguay y Ecuador, respectivamente con disminuciones de un 39, 30 y 25%. Una nota la merece también Uruguay, que por varios años presentó un nivel de gasto inferior en más de un 40% respecto al período pre-crisis.

Los promedios de gasto en educación por persona, relativos a los tres sub-períodos identificados previamente, indican una disminución constante de los fondos asignados a este rubro en seis casos de 11: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Paraguay. De los países que quedan, sólo Brasil y Perú registran mejoramientos ya sea respecto al período de reducción generalizada, 1983-85, como respecto al nivel de gasto pre-crisis. Esto significa que 9 países de los 11 considerados, en el período 1986-88, gastaron en educación montos menores de los observados en los años 1977-82.

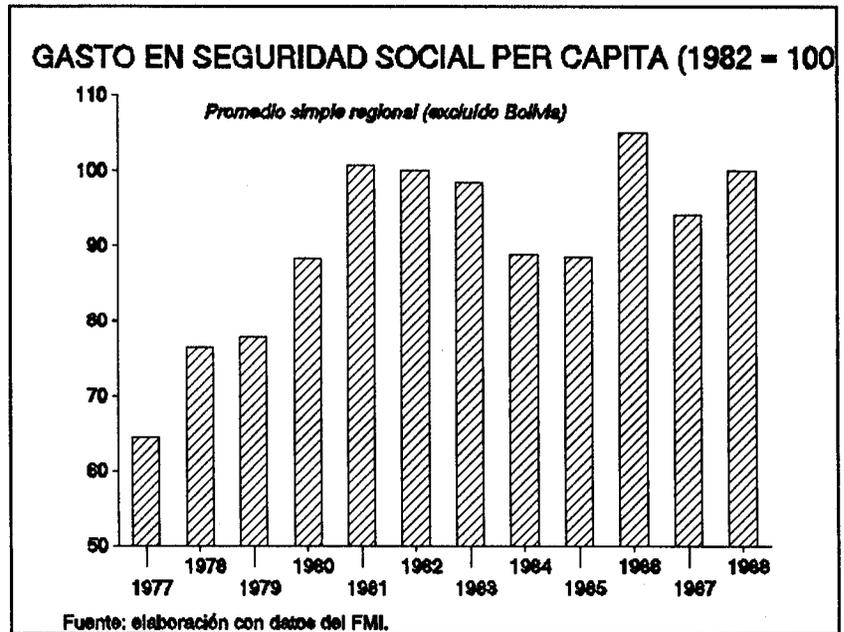
iii) El gasto en salud per cápita. El gasto en salud por persona parece haber tenido una conducta menos dramática respecto a otros rubros sociales. En realidad, sólo en 1983 este renglón registró una disminución de los fondos asignados cercana al 10%, recuperando en 1987 y 1988 los niveles alcanzados en los primeros años de los ochenta. Los promedios, como siempre ocurre, esconden realidades muy distintas; frente a aumentos en un 40, 20 y 17% registrados en Argentina, Brasil y Uruguay, están países que han visto reducirse a la mitad los recursos destinados a salud, como es el caso de Paraguay, o de Venezuela, que en los años 1984 y 1985 los redujo en un 30%.

En los promedios relativos a los sub-períodos, se observa una disminución sea en el segundo grupo de años, como en el tercero, solamente para Perú. En todos los otros casos - con la excepción de Paraguay - los años 1986-88 representan un momento de recuperación de los niveles de gasto en salud, respecto al período 1983-85. Aún más, en cuatro casos, Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay, en los últimos años del decenio pasado, se superan los montos destinados a salud en el primer sub-período.



iv) El gasto en seguridad social per cápita. Este rubro también, como en el caso precedente, registra fluctuaciones menos acentuadas que el gasto en educación o el gasto social total. El promedio regional registra la pérdida más consistente en 1984 y 1985, cuando el nivel del gasto en seguridad social disminuyó en casi un 12% respecto al mismo de 1982. Los años 1986 y 1988, por otro lado, son de recuperación del gasto pre-crisis.

De todos modos, el único país que presenta un crecimiento importante en los montos destinados a este rubro es Costa Rica, el cual los subió en cerca de un 60% respecto a la cifra gastada en 1982. Aparte de Argentina (que registra un modesto más 3% al final de los ochenta), los otros países presentan cortes de distinta grandeza: el panorama va desde menos 40% para Paraguay y Venezuela, hasta menos 20% para México y Uruguay, y registra también comportamientos más erráticos, con recuperaciones y prontas caídas, como en el caso de Ecuador.



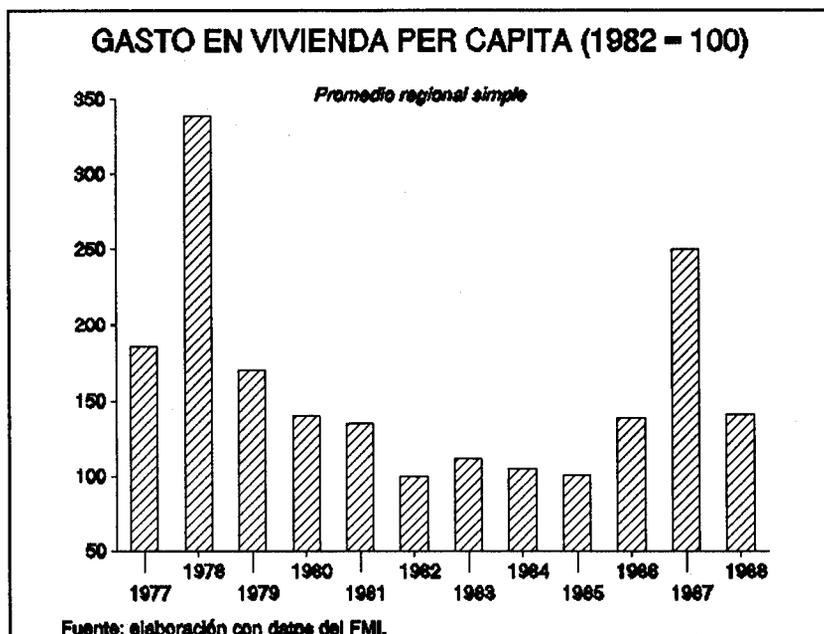
De todos modos, los promedios por grupos de años presentados en el cuadro 4 del apéndice, indican un aumento absoluto, en el tercer período respecto al primero, de los recursos destinados a seguridad social por persona, para Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay. En los otros 3 casos - excluyendo Bolivia por lo ya descritos motivos inflacionarios, y Perú y Colombia por falta de datos - el comportamiento es más errático.

v) El gasto en vivienda per cápita. Esta estadística es una de las más complejas de interpretar. En efecto, las medidas de política social relacionadas con el sector vivienda no siempre encuentran una correspondencia en la contabilidad del sector. Además, en los últimos años, la región ha asistido a la implementación de políticas sociales relativas a la vivienda muy contradictorias: se han alternado períodos en los cuales la construcción directa, por parte del Estado, de vivienda de bajo costo, ha constituido el instrumento de política social principal en el sector, con otros momentos, donde las subvenciones y las políticas crediticias han sido largamente privilegiadas respecto a la gestión directa del asunto. Las medidas de política crediticia, y los préstamos hipotecarios otorgados no figuran como gasto en vivienda en la contabilidad pública, y esto genera dificultad en la evaluación de la política social implementada en esta área, por lo menos desde el punto de vista de los indicadores cuantitativos. Para complicar aún más el problema, está la utilización que, a menudo, se ha hecho del sector vivienda como reactivador de la actividad productiva; cuando ésto ha ocurrido, fines de política social y de política económica han sido mezclados y resulta muy difícil discernir, entre los dos, cual ha prevalecido.

De todas maneras, por lo que atañe a las cifras, 1982 y 1985 parecen haber sido los años donde menor fue la actividad estatal en este sector; las dinámicas más sostenidas las presentan Costa Rica, Brasil, Uruguay y Chile, con importantes aumentos de los recursos destinados al sector vivienda, en particular en los años 1986, 1987 y 1988.

Tendencias negativas, también muy acentuadas, las presentan, por otro lado, Ecuador, Perú, Argentina, México y Paraguay. Los promedios regionales son de difícil evaluación, porque el peso de algunos países altera los datos; de todos modos, la muestra de países considerados se divide casi de manera igual entre quienes aumentaron y quienes redujeron la asignación de fondos al sector en los últimos años considerados.

Las medias relativas a los sub-períodos, indican, por otro lado, una tendencia positiva constante sólo para Costa Rica, y una negativa para Argentina, Bolivia y México. Los otros países denotan una conducta más inestable a lo largo del período, con recuperaciones en los últimos años para Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.



De todas maneras, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay son los países que en el período 1986-88 registran un nivel de gasto en vivienda superior a lo que realizaban en el período pre-crisis.

vi) El gasto en servicios recreativos, culturales y religiosos per cápita. El renglón residual presenta una tendencia muy parecida a la del gasto social total. La disminución más acentuada se registra en 1985, con un corte de casi un 14% en los fondos destinados a los servicios sociales para la comunidad. Los últimos años de la década presentan aún niveles de gastos inferiores a los observados antes de 1983; en particular, Bolivia, México y Venezuela redujeron, en el último período, la asignación a este rubro a un tercio de lo que destinaban en 1982, y Paraguay y Ecuador de más en un 40%.

Solamente en Costa Rica y Chile crecieron la cantidad de fondos destinados a en servicios recreativos y culturales; a estos dos países se sumaron, en los últimos años, Argentina y Uruguay, con aumentos más modestos.

Los promedios por sub-período indican un aumento constante de los recursos destinados a este rubro sólo para Brasil y Chile, mientras que Bolivia, México, Paraguay y Venezuela registran una tendencia negativa muy marcada. Al final de la década de los ochenta, 5 países de 9 presentaban un nivel de gasto, para este renglón, menor que al de los años 1977-82.

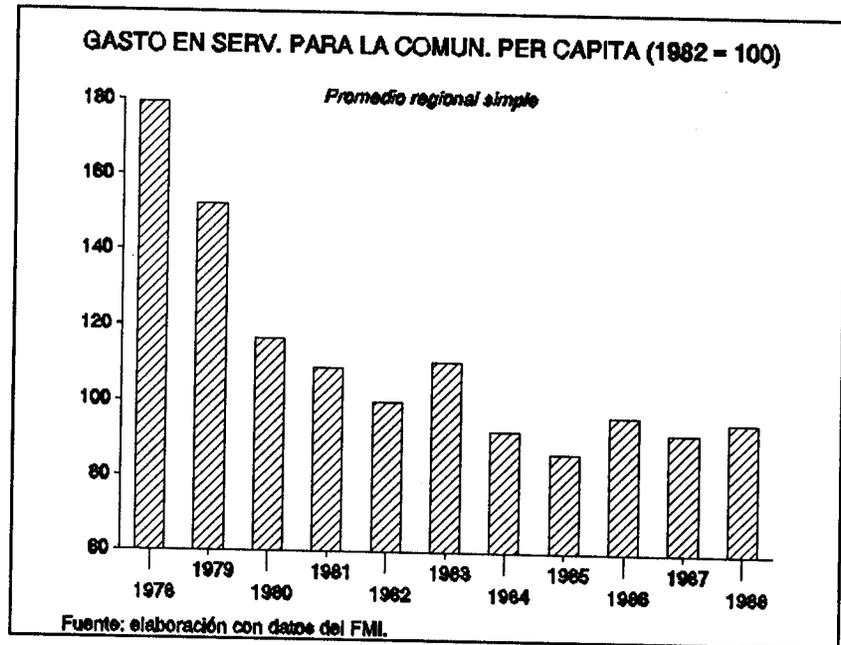
e) La correlación entre el gasto público social y el PIB

El gasto público social puede dividirse en dos componentes: la parte destinada a gastos corrientes, y las inversiones en servicios sociales. Estas últimas, por su carácter plurianual, deberían tener una conducta independiente de la del PIB, por lo menos en el corto plazo, mientras que de los

gastos corrientes se espera una marcha anti-coyuntural, para compensar los efectos económicos negativos derivados de la reducción de la actividad productiva.

Para averiguar el comportamiento pro-cíclico del gasto público social, se asociaron las tasas de variación de los valores per cápita de los fondos gastados en cada rubro, con los respectivos valores del PIB, considerando la variable independiente ya sea con un período de rezago, como sin él.

17/



Los resultados confirman lo que ya se observó en otro estudio precedente (CEPAL, 1990 c), es decir, una conducta muy parecida, en la mayoría de los casos, entre el gasto social y el nivel de la actividad productiva interna.

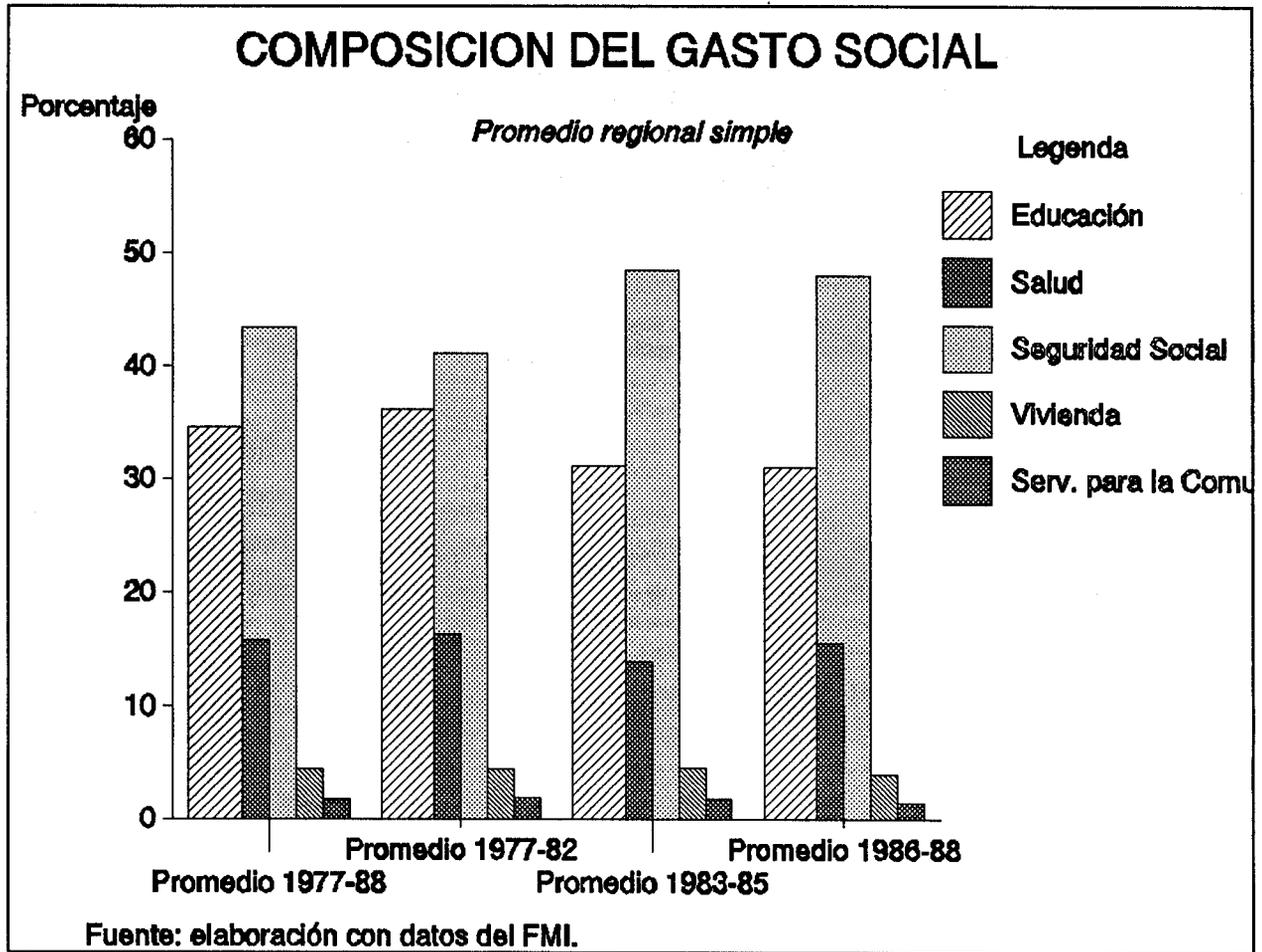
No obstante que los coeficientes de correlación, como se ilustrará más adelante, en alrededor la mitad de los casos son poco significativos, la simple identificación de los signos de las pendientes ya pareció constituir un factor de una cierta importancia.

El gasto público social resultó tener una conducta pro-cíclica, respecto al PIB, en todos los casos donde se pudieron realizar regresiones, y en ocho de diez casos al considerar la variable explicativa con un período de rezago, constituyendo las únicas excepciones Costa Rica Y Perú.

Esto hace sospechar que el gasto público social no fue bien utilizado respecto a su función anti-cíclica, por lo menos en cuanto a su conducta cuantitativa.

De todos modos es obvio que al interior del gasto público social se encontraron programas que resultaron perfectamente coherentes con la función anticíclica del sector, o con una política de inversión apropiada, y que contribuyeron, en ese período, a alcanzar importantes logros en algunos aspectos socio-económicos (como la disminución de la tasa de mortalidad infantil, o la eliminación de algunas enfermedades típicas de los países en vías de desarrollo); pero, el gasto público social, en su conjunto, tuvo un comportamiento que resultó ser muy pro-cíclico, como si este tipo de gasto se realizara cuando la bonanza económica permite disponer de más recursos, y no de acuerdo a una planificación económico-social coherente.

Costa Rica y Perú parecen ser los únicos países, en el grupo tomado en consideración, que hicieron una utilización anti-coyuntural del gasto social. Al contrario que en el caso de Costa Rica, el juicio sobre Perú tiene un valor parcial porque, para este país, se dispone de datos solamente para dos sectores: educación y salud.



Tomando en cuenta, como variable independiente, el PIB sin rezago, los sectores más procíclicos son educación y salud, donde no aparece ningún signo negativo en cuanto a la pendiente. Vivienda, por otro lado, resulta haber tenido una marcha similar al PIB en 6 casos de 9 y seguridad social en 5 de 8.

Por lo que atañe al PIB con rezago en un período, educación y salud son positivamente correlacionados en 7 casos de 10, seguridad social en 5 de 8, y vivienda en 7 de 9.

En cuanto a los coeficientes de correlación (R^2), al considerar el PIB sin retardo, el 57% de ellos registran un valor comprendido entre 0.0 y 0.15, un 26% entre 0.15 y 0.35, y otro 17% cifras superiores a 0.35.

La introducción del rezago en la variable explicativa produce un mejoramiento importante en esta estadística: los R^2 que presentan un valor menor que 0.15 constituyen el 49%, mientras que los que superan 0.35 son el 26%.

Recuadro 5

LA COMPETENCIA EN LA ASIGNACION DE FONDOS EN EL PRESUPUESTO FISCAL,
 COMO CONSECUENCIA DE VARIACIONES EN EL PIB Y EN EL PAGO DE INTERES
 SOBRE DEUDA PUBLICA: EL CASO DE VENEZUELA

En un reciente trabajo (CEPAL, 1991 c), se intentó medir, para Venezuela, la influencia que dos factores económicos de la importancia del PIB y del pago por concepto de interes sobre la deuda pública ejercitaron sobre la reasignación presupuestaria de los recursos fiscales de este país.

En este recuadro se tratará de condensar los principales resultados del estudio, mientras que por lo que atañe a la metodología y a la información estadística utilizada se reenvía al trabajo original.

Las regresiones entre gasto social y PIB pusieron en evidencia un comportamiento muy cíclico entre las dos variables, en particular al considerar la variable explicativa PIB rezagada en un periodo (el R² alcanza, en el caso de los datos per cápita, uno 0.49). Por lo que atañe a los rubros singulares del gasto social, educación y vivienda resultaron más influenciados por el nivel de producción interno del periodo precedente la realización del gasto [PIB(-1)], mientras que salud y seguridad social parecen haber dependido más de los cambios en el PIB del mismo periodo.

En cuanto a la relación con el pago de interés sobre la deuda pública, los rubros sociales registraron una conexión negativa en todos los casos, con la excepción de vivienda; de todos modos, los coeficientes de correlación son, en general, poco significativos, aunque ya individualizar el signo de las pendientes puede ser digno de interés.

Los cambios presupuestarios en la asignación de recursos son el resultado de la acción de muchas variables económicas y políticas. A este propósito, pareció interesante averiguar cómo y cuánto las variaciones en la actividad productiva interna pasada [PIB(-1)] y en el pago de interés a causa de la deuda pública (ID), influenciaron la reasignación de medios financieros entre los renglones fiscales.

Las regresiones produjeron resultados no siempre óptimos desde la perspectiva de los indicadores estadísticos (alrededor de la mitad de los coeficientes de correlación registran un bajo valor) pero, como en el caso precedente, ya la simple observación de los signos de los coeficientes de regresión se consideró importante, y permitió ordenar

las variables de acuerdo a como parecen haberse movido los recursos entre los rubros, en relación a los cambios registrados en las variables explicativas.

Al considerar PIB (-1) como variable independiente, la transferencia de fondos resultó influenciada en la siguiente manera:

	VIV	DEF	SS	ED	SAL	SE
Si PIB(-1)↑						[1]
Si PIB(-1)↓						[2]

Quando PIB (-1) presentó una variación negativa los recursos fiscales se movieron de acuerdo a la flecha [2], mientras que la redistribución ocurrió en el sentido contrario (flecha [1]) al registrar la variable explicativa un cambio positivo.

Como se observa, un aumento en el nivel del PIB al tiempo t-1 parece haber producido una reasignación (relativa) de los recursos al tiempo t favorable a vivienda (VIV), defensa (DEF) y seguridad social (SS), mientras que, frente a esta eventualidad, el gasto en servicios económicos (SE), en salud (SAL) y educación (ED) son los más afectados. Es claro que en el caso de una disminución en PIB(-1), se registra el efecto contrario, es decir un aumento relativo de los fondos destinados y gastados en SE, SAL, y ED.

Por otro lado, la influencia del pago por interés se explicitó en la forma que sigue:

	SE	SS	SAL	ED	DEF	VIV
Si ID↑						

En este caso, los sectores que perdieron peso en el presupuesto fiscal, frente a un aumento en el volumen de los intereses pagados sobre la deuda pública parecen ser: vivienda (VIV), defensa (DEF), y educación (ED); mientras que el gasto en servicios económicos (SE), en seguridad social (SS) y salud (SAL), denotan un aumento (relativo) de importancia.

En particular, al considerar como variable explicativa PIB(-1), el gasto público social total, el gasto en educación y lo en vivienda, aumentan notablemente sus respectivos coeficientes de correlación; por otro lado, salud y seguridad social los empeoran, demostrando una mayor dependencia estadística respecto al nivel de actividad productiva del mismo lapso, que al del período precedente.

En síntesis, la conducta pro-cíclica del gasto público social, respecto del PIB, hace pensar en la falta de una programación social de mediano y largo plazo en los países examinados. Si bien si no se puede excluir la presencia de programas específicos, que han contribuido notablemente a alcanzar importantes logros sociales, y a mitigar de manera eficaz los efectos negativos conjuntos de la crisis económica y de la implementación de las políticas de ajuste, las cifras dan motivo para suponer que el sector social fue, en los ochenta, descuidado, ya sea por los cortes que sufrieron los presupuestos dedicados a la implementación de los servicios sociales, como a causa de carencias desde el punto de vista de una programación social integral y complementaria a las otras políticas del desarrollo.

f) La correlación entre el gasto público social y la deuda pública.

Es bien notorio que el pago de la deuda pública, la crisis económica, la reestructuración fiscal y las reducciones de los recursos destinado a los servicios sociales, son hechos extremadamente interrelacionados. El aumento del peso de los compromisos financieros internacionales en la década de los ochenta ha constituido un factor de gran importancia en la determinación de las políticas presupuestarias de los países de la región. La influencia que el pago de los intereses sobre la deuda pública pueden haber tenido en la asignación de los recursos a los rubros "sociales", constituye un tema de gran interés, desde distintas perspectivas.

En esta sección del trabajo se trató de averiguar, cómo y cuánto está correlacionado el pago de los intereses sobre la deuda pública con las variaciones en los presupuestos dedicados a la implementación de los servicios sociales.

Las regresiones han producido los siguientes resultados: el gasto social total está negativamente correlacionado con el pago de los intereses en 6 casos de 9. De los rubros singulares, el que más parece haber sufrido el aumento del peso de la deuda es educación, el cual, como en el caso relativo al gasto social total, está inversamente correlacionado con las variaciones en el pago de la deuda en el mismo número de casos. ^{18/} Salud y seguridad social, por otro lado, presentan un comportamiento equilibrado entre asociaciones negativas y positivas, mientras que vivienda es el sector que parece reflejar en menor medida el efecto del crecimiento del pago de los intereses en el presupuesto fiscal.

En cuanto a los coeficientes de correlación, un 60% de ellos registra un valor menor a 0.15, un 28% un valor entre 0.15 y 0.35, y un 12% mayor que 0.35.

Los sectores que parecen ser más sensibles a los cambios en el nivel de los fondos destinados a pago por concepto de interés sobre deuda son, en orden, salud y educación. Hay que especificar, de todas maneras, que las asociaciones más numerosas entre signos negativos y altos coeficientes de correlación, se presentan en el sector educación. Además, en los dos casos en los cuales los coeficientes de correlación presentan los valores más altos, es decir, Costa Rica y Brasil, se registran, paradójicamente, dos pendientes con signo positivo. ^{19/}

Por otro lado, los países que presentan un mayor número de asociaciones negativas entre las variaciones en los montos asignados a los rubros del gasto social y los cambios en el pago de interés sobre la deuda pública, son Chile, México y Venezuela. Sólo el sector vivienda, en estos dos últimos casos, no resulta negativamente correlacionado con el pago de la deuda, mientras que, por lo que atañe a Chile, no hay excepciones.

g) El gasto de capital en servicios sociales

El propósito de esta sección es realizar un análisis del gasto público social, desagregándolo por finalidad económica, 20/ además de la desagregación funcional, para aclarar qué categoría del gasto ha sido más afectada, y cuánto, por las disminuciones que tuvieron lugar durante la década pasada en los presupuestos públicos de los países sudamericanos.

El fin de esta profundización es identificar el tipo y la dimensión de las consecuencias socio-económicas, en particular si, como sugieren muchos trabajos sobre el tema, las mayores disminuciones dentro del gasto social afectaron en mayor medida al gasto de capital.

Si es así, es fácil pensar que muchos de los efectos negativos de los cortes financieros realizados en el pasado en política social aún deben manifestarse, y sería útil intentar preverlos para poder aplicar medidas de política social en sentido contrario.

i) Fuente estadísticas y metodológicas. Los datos analizados son los proporcionados por el FMI, relativos al gobierno central. 21/

La desagregación por categoría económica del gasto social se encuentra disponible para los siguientes países sudamericanos: Argentina, Bolivia (sólo algunos años), Brasil (sólo algunos años), Chile, Colombia (sólo algunos años), Uruguay y Venezuela. 22/

ii) El gasto de capital per cápita. A partir de las cifras en moneda constante para cada país, se lograron los datos por persona: todos los montos por persona han sido obtenidos dividiendo el gasto de capital total de cada rubro por el total de la población del país, mientras que los mismos datos para el rubro educación se obtuvieron dividiendo el relativo gasto de capital por la población entre 5 y 24 años.

En los cuadros 32-40 del apéndice, se aprecia como, en el caso de Argentina, los montos invertidos en servicios sociales cayeron notablemente en la década; en educación hubo una baja de un 16% entre 1978 y 1982 y, con la excepción de 1983, las cifras siguientes fueron todas cercanas al valor de 1982 e inferiores a las de los años precedentes. En salud, a partir de 1982 se invirtió, grosso modo, la mitad de lo que se hizo entre 1978 y 1980. En seguridad social la caída asumió tonos dramáticos entre 1978 y 1986: menos del 90%. Lo mismo ocurrió en vivienda y en servicios recreativos y culturales. A pesar de la inflación que ha golpeado duramente este país en algunos de los años ochenta, y que pueden haber alterado en parte las cifras, la caída de las inversiones sociales parece ser muy marcada y preocupante.

Para Bolivia existen pocos datos disponibles; en educación las cifras muestran un incremento del gasto de capital por persona entre 1982 y 1984. Una fuerte caída se nota, al contrario, en seguridad social entre 1983 y 1984, con un 70% de disminución de la inversión entre los dos años, y en vivienda, donde en 1984 se invirtió poco más del 6% de lo que se hizo en 1978. También este país fue

caracterizado por un alto proceso inflacionario en algunos años de la década pasada. Esto aconseja prudencia en la evaluación de estas cifras.

Brasil también presenta notables caídas en los montos invertidos por persona en servicios sociales: en educación, entre 1978 y 1984, hay una reducción de casi un 70%, mientras que se registró una reducción en un 50% en salud, entre los mismos años. Los últimos años mostraron un alza, pero los valores no alcanzaron los de 1978.

La inversión en servicios sociales en Chile fue afectada por una doble causa: la crisis económica de 1982-83, y la aplicación de reformas en políticas sociales que tendieron a disminuir el papel estatal en estos sectores. La inversión social chilena reflejan esta compleja situación cayendo notablemente entre los últimos años setenta y la mitad de los años ochenta. En particular, en educación se registró una baja de 99% entre 1979 y 1984; en salud una disminución de 71% entre 1981 y 1983; en seguridad social una baja de casi 84% entre 1979 y 1983, en vivienda otra de casi 49% entre 1980 y 1983, y aún la inversión en servicios para la comunidad sufrió una disminución notable, alrededor de 80% entre 1980 y 1986.

El total del gasto en capital fue, en 1983 poco más del 40% de lo que había sido en 1979. Los últimos años se caracterizaron por una alza en el nivel de inversión, en particular en vivienda; el total de la inversión en 1986 fue, en todo caso, más bajo en un 19,4% respecto a 1979.

Para Colombia tenemos sólo pocos datos a disposición, que muestran un alza de la inversión en educación y vivienda, y una baja en salud y seguridad social entre 1982 y 1984. El total de la inversión disminuyó, entre los años considerados, en casi un 20%.

En Uruguay la situación es más compleja: la inversión subió notablemente en educación entre 1978 y 1982 (casi más de 200%), y luego volvió a montos más cercanos a los de 1978. En salud la inversión disminuyó, entre 1978 y 1982, en casi un 50%, para seguir, en los años siguientes en forma más inestable. Una fuerte baja se registró en seguridad social entre 1978 y 1985: menos 81.6%. El total de la inversión se redujo a un tercio entre 1978 y 1985 y fue muy inestable durante la década.

Venezuela bajó notablemente su inversión en sectores sociales entre 1977 y 1984: en educación, menos 53%, en salud, menos 87% y en seguridad social, entre los años 1981 y 1985, menos 93%; la inversión total en 1985 fue poco más de un tercio de la de 1981. Al contrario, 1986 se caracterizó por un cambio de tendencia, que elevó la inversión total a casi los mismos niveles pre-crisis; la contribución del sector educación a este resultado fue preponderante, mientras los otros rubros, excepto vivienda, se quedaron por debajo de los respectivos niveles de inversión de los primeros años de la década.

En relación a los dos quinquenios en los cuales se dividió la década examinada, se calcularon los promedios aritméticos del gasto de capital per cápita para cada país y en moneda de cada país, así como los coeficientes de variación.

Como se puede apreciar en los cuadros 39 y 40 del apéndice, hay una caída general en los valores per cápita promedio del gasto analizado, cuando se pasa del primer al segundo quinquenio, con raras excepciones. Y no sólo bajó el valor promedio en casi todos los sectores (como bajaron, sin excepciones, los valores totales promedio de todos los países), sino aún los coeficientes de

variación subieron en el segundo período, mostrando una inestabilidad y una incertidumbre notables en la inversión social de los países sudamericanos considerados.

La única excepción al conjunto de países analizados es Argentina, donde el gasto total de capital per cápita, la inversión en vivienda y en servicios recreativos parecen haber tenido un comportamiento más estable a lo largo de los años, aún si los valores absolutos per cápita bajaron. Educación, salud y seguridad social, al contrario, no se alejaron de la tendencia general, es decir que en estos sectores subió la incertidumbre en los niveles de inversión.

iii) El porcentaje del gasto de capital respecto del gasto total del rubro. Otra perspectiva desde donde se puede analizar el comportamiento del gasto de capital es la de su porcentaje respecto al gasto total realizado por la función específica.

Para Argentina se nota una disminución muy fuerte entre 1978 y 1979; entre estos años, el gasto de capital perdió, respecto al gasto social total realizado en el país, más de 11 puntos en porcentaje, reduciéndose a un quinto de lo del año anterior.

Desagregando el análisis por rubro, se observa que todos los porcentajes de inversión bajaron desde 1982 en adelante; los valores de los primeros tres años no han sido nunca más alcanzados en los años analizados, y han sido casi siempre superiores a los promedios del período. La única excepción es el sector educación, en el cual la tendencia fue contraria. Dado que el gasto de capital per cápita en educación se mantuvo constante en la segunda parte de la década para Argentina, esta tendencia creciente del porcentaje de gasto en inversión, respecto del gasto total en educación, indica que el gasto corriente en este rubro bajó, lo que da cuenta de la disminución ocurrida en estos años, en términos reales, en las retribuciones del personal que trabajaba en este sector.

Además, a través del coeficiente de variación se nota que la mayor inestabilidad en la inversión (después el valor del coeficiente del gasto de capital total) fue propia del sector servicios recreativos y de seguridad social, mientras que educación registró la más alta estabilidad de gasto de capital.

Para Brasil no tenemos una serie de datos completa; lo que se puede observar es que los porcentajes de gasto de capital en 1978 han sido siempre superiores al promedio del período. Además, en 1986, los porcentajes de las inversiones en el gasto total del rubro, parecieron invertir la tendencia hacia la disminución manifestada precedentemente. A través del coeficiente de variación se nota, también, una buena estabilidad del porcentaje de inversión en los años analizados.

Para Colombia, los pocos datos disponibles no permiten aclarar bien las tendencias del gasto de capital; entre 1982 y 1984 la inversión en educación, vivienda y servicios recreativos subió, mientras que en los otros rubros, y en la misma inversión total, parecen haber bajado.

La inversión social en Chile es afectada fuertemente por las políticas de privatización realizadas en estos sectores. Excepto en vivienda, el porcentaje de gasto de capital bajó en todos los rubros, si bien en el último período pareció aumentar respecto a 1982 y 1983, años de fuerte recesión económica, la cual amplió notablemente los efectos de la política de privatización. La mayor inestabilidad del gasto de capital se registró, para este país, en educación.

La situación uruguaya es mucho más compleja que las previas, desde la perspectiva adoptada en este análisis. En efecto, las tendencias mostradas en los rubros son extremadamente contradictorias; sólo la inversión total pareció haber tenido un comportamiento claro, y hacia la disminución.

Para Venezuela, al contrario la tendencia ha sido menguante en todos los sectores, y en la segunda parte del período pareció aumentar la inestabilidad de la inversión.

Para concluir, es preciso indicar que los porcentajes de inversión más altos de la región, respecto del gasto social total, fueron los de Venezuela y Colombia (alrededor del 10%); los más bajos fueron los de Uruguay y Brasil, que no superan el 3%.

Los sectores donde se invirtió más fueron vivienda y servicios recreativos y culturales, mientras que seguridad social fue donde se gastó menos en capital.

Argentina ha sido el país que invirtió el porcentaje más alto del gasto total del rubro salud y educación; Chile y Venezuela lo hicieron en vivienda.

Al contrario, Chile a causa de las particulares políticas sociales aplicadas, fue el país, entre los analizados, que invirtió menos en educación y salud.

iv) La relación entre gasto social por finalidad económica y PIB. Para verificar como se ha comportado el gasto social por finalidad económica por persona respecto del PIB per cápita, se hicieron algunas regresiones entre las series históricas de las tasas de variación de las variables (cuadros 41 y ss. del apéndice).

Nuestro propósito fue verificar si, desagregando el gasto social por características económicas, sobresalían tendencias más claras entre el PIB y los rubros particulares del mismo gasto social.

En la evaluación de los resultados hay que tener en cuenta que para la mayoría de los países analizados se dispuso de pocos años, y que muchas veces los coeficientes de correlación son más próximos a cero que a valores de mayor significación.

De todos modos, lo que más interesa es tener una idea del signo de los coeficientes de regresión, aún si estos deben ser considerados, por la razones antedichas, sólo como una indicación de la relación que existe entre las variables tomadas en consideración.

Las regresiones entre gasto corriente per cápita (variable dependiente) y el PIB per cápita (variable explicativa) presentan al menos dos evidencias: un comportamiento pro-cíclico para todos los países considerados, pero con una débil correlación entre las dos variables. Respecto a este último hallazgo se observan dos excepciones: Brasil, donde se registró un coeficiente de correlación al cuadrado de 0,75, que indica una fuerte relación entre las variables aludidas y Chile, para el cual pareció existir casi incorrelación (R al cuadrado igual a 0).

Más en particular, en Argentina se nota que la tendencia del gasto corriente fue pro-cíclica hasta 1983, cambiando de dirección después esta fecha.

En Chile se observa un gasto corriente con tendencia pro-cíclica en 4 años de 7, en Venezuela en 7 años de 9, y en Uruguay en 6 años de 8.

En cuanto a las regresiones entre gasto de capital por persona y PIB por persona, los signos de los coeficientes de regresión también son todos positivos, excepto para Argentina, que parece haber sido el único país, de los cinco analizados, que realizó una política de inversión, en el área social, de alguna manera anticíclica. Este resultado es corroborado también por el coeficiente de correlación al cuadrado (0.32), que es el más alto por el conjunto de países. Pero, observando bien los signos de las tasas de variación de las dos series históricas, en este país, se nota que los años que tienen signo contrario y aquellos que están caracterizados por el mismo movimiento de las dos variables, son pares, y que, entonces, el signo negativo es determinado por el peso, en la ponderación, de los años con tendencia opuesta.

Lo mismo ocurre en Brasil, pero en sentido contrario: aquí es el signo positivo que predomina, aún si no se denota un comportamiento muy claro entre las variables, y los años con tendencia contraria son tan numerosos como los que tienen el mismo signo.

Para Chile el gasto de capital es procíclico en 4 de 7, y en Venezuela en 6 años de 9.

En el conjunto, el gasto corriente per cápita parece haber sido más procíclico que el gasto de capital, aún si no hay mucha diferencia en el comportamiento de las dos variables, que han registrado fundamentalmente una tendencia parecida a la del PIB.

v) Conclusiones. Concluyendo, en el análisis del gasto social por finalidad económica y por función, realizado en las páginas precedentes sobresale lo siguiente:

- el gasto de capital bajó proporcionalmente más que el gasto corriente;
- el gasto de capital, además, bajó en forma más generalizada a lo largo del período, y para un número mayor de países, que el gasto corriente;
- el gasto de capital y el gasto corriente manifiestan una tendencia pro-cíclica, si bien el primero en forma menos marcada que el segundo;
- los cortes en el gasto de capital en educación y salud son los más consistentes y más generalizados a lo largo de la década en todos los países tomados en cuenta. Este hecho puede tener consecuencias muy importantes sobre el desarrollo socio-económico futuro de América Latina. Para evaluar de manera más profunda este punto sería necesario hacer un análisis más complejo de la eficiencia y el tipo de gasto efectuado en estos sectores, y valorar más atentamente la secuela de hechos socio-económicos relevantes que ello podría traer aparejado.

II. NOTAS FINALES

La preocupación y la perplejidad que existen en la región en cuanto a las consecuencias socio-económicas que puede acarrear la reducción de los recursos destinados a la implementación de los servicios sociales, a la luz de las elaboraciones estadísticas presentadas en este estudio, tienen plena razón de existir.

La crisis económica y la aplicación de la mayoría de las políticas de ajuste han causado, como ya se ha dicho, enormes problemas: a la disminución de los recursos fiscales, derivada de la reducción de la recaudación pública como efecto de la menguante actividad productiva, han seguido los cortes presupuestarios en los rubros "sociales", los cuales, junto con la aplicación de la filosofía liberal en política económica, han conllevado al debilitamiento de los servicios sociales en América Latina.

Si bien los coeficientes de vulnerabilidad parecen indicar una cierta protección de los recursos destinados a educación, salud, seguridad social y servicios a la comunidad (ello no ocurre en el caso de los fondos destinados a vivienda), al final de los ochenta las cifras gastadas por persona en servicios sociales raramente alcanzaban los montos registrados en los años pre-crisis.

Educación y salud son los rubros que más han sufrido las reducciones; seguridad social, por otro lado, parece, en la mayoría de los casos, haber recuperado los niveles de gasto del comienzo de los ochenta.

La disminución en los fondos destinados a la política social no necesariamente significa un empeoramiento en el nivel cualitativo y cuantitativo de estos servicios sectoriales. En teoría, un aumento en la eficacia y en la eficiencia en la utilización de los recursos, podría haber equilibrado los menores montos disponibles. De hecho, en algunos sectores específicos y en algunos países se han obtenidos importantes logros en este sentido; pero es difícil pensar que la disminución cuantitativa de los recursos destinados al gasto social no haya significado también una reducción en la calidad y en la cobertura de los servicios sociales.

Frente a todo esto, están, paradójicamente, la mayoría de los indicadores sociales, que señalan mejoras importantes en las condiciones de vida del continente, no obstante la crisis económica y la reducción de los recursos en gasto social. Dado que no se puede pensar en una sustitución - por fuentes privadas - del gasto en servicios sociales, vista la caída en los ingresos promedios de la región, muchos se preguntan cual podría ser la causa de tal "independencia" (Grosh, 1990).

A este propósito, se han adelantado muchas hipótesis, que muy sintéticamente se van a presentar.

La primera atañe a posibles retardos en la relación entre el input de los recursos y la concreción de los efectos; en particular, se considera que muchas inversiones hechas en el pasado en el sector han producido adelantos que no es posible revertir en el corto plazo, como, por ejemplo, la vacunación de las personas, las cuales, una vez inmunizadas, no corren más el riesgo de contagiar o de ser contagiadas. Lo mismo puede decirse del aprendizaje relativo a muchas técnicas simples, pero de gran eficacia, como la rehidratación oral: una vez que se ha enseñado a las madres como hacerlo, no se necesita repetirlo todos los años. Además, la inversión en infraestructura, puede producir utilidad - antes de su descapitalización - por un determinado número de años, y no hay que olvidar que en los últimos años setenta, como al comienzo de los ochenta, se produjeron importantes inversiones en el

sector. Un debilitamiento en dichas inversiones, no necesariamente provocaría resultados negativos inmediatos: es más probable que los efectos empiecen a aparecer en cinco o diez años, y no respondan a cambios coyunturales de corto plazo.

Otro punto que se considera importante, en la explicación de esta paradoja, atañe a las sinérgias que las inversiones públicas, en distintos campos, han sido capaces de crear. Es el caso, por ejemplo, de la construcción y ampliación de redes de alcantarillado y agua potable, que sin duda, ha tenido importantes efectos sobre las condiciones de salud de las poblaciones latinoamericanas. En los últimos años ochenta se ha asistido al fenómeno exactamente contrario, es decir a una reducción de la cobertura de la población de la región por lo que atañe a estos servicios básicos, y no es difícil prever una cierta repercusión futura sobre el estado de salud del continente.

Uno de los factores explicativos de mayor importancia de la paradoja, consiste en el mayor nivel promedio de instrucción de las mujeres. Las tasas de escolaridad femenina, primaria y secundaria, aumentaron mucho desde la década de lo sesenta, y este parece ser uno de los argumentos más convincentes en la explicación de los avances en el campo de la salud de los niños, de la utilización de los servicios sanitarios y de la organización de la vivienda según condiciones higiénicas distintas. Complementar a la educación de las madres es también la educación de los hijos, la cual también ha jugado un importante papel en este ámbito (CEPAL, 1991 d).

A este propósito, no hay que disminuir la importancia que puede haber tenido, ya sea sobre las madres, como sobre la población en general, la influencia de los medios de comunicación - en particular la televisión - como factor de divulgación de modelos culturales, de comportamiento e instrucción, también en áreas donde la penetración puede haber resultado más difícil. 23/

Los cambios tecnológicos son otro argumento utilizado en la clarificación del asunto: desde la vacunación, a la rehidratación oral, a los cambios dietéticos, que han contribuido enormemente a la fortificación de la estructura física de amplios grupos de población, así como a la difusión de nuevas tecnologías - como la televisión y la computación electrónica - que han sido de gran eficacia en la divulgación de los adelantos técnicos en el área, y en el control de las medidas sectoriales adoptadas.

El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) constituye otro elemento que es necesario considerar. En algunos países los presupuestos de las ONGs han sido del mismo tamaño de los de los ministerios relativos a la política sectorial (véase el caso de Bolivia o El Salvador). No obstante, muchos problemas relativos a la integración de las distintas acciones emprendidas, ya sea en el sector privado sin fines de lucro, como en el sector público, aún están por ser solucionados.

Hay que considerar también la posibilidad de errores de evaluación inherentes los indicadores sociales: muchos de ellos son simples proyecciones, otros están sujetos a distintos grados de aproximación, y encuestas específicas son hechas raramente. Además, hay que considerar también la hipótesis que muchos indicadores pueden ser históricamente y culturalmente superados y, por lo tanto, incapaces de entregar una imagen verosímil de la realidad social de la región y de las nuevas contradicciones socio-económicas que la afligen.

Otra razón explicativa de la paradoja, puede consistir en el hecho que la acción de los gobiernos en los últimos años, puede haberse concentrado en áreas focales bien definidas, a las cuales corresponden muchos de los indicadores socio-económicos utilizados en la evaluación del estado social de una nación. A estos "avances", reflejados en indicadores "de vitrina", o de mayor impacto

emotivo -como, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil -, pueden asociarse retrocesos en otros sectores, los cuales no encuentran una manifestación concreta en ningún indicador, pero que constituyen hechos de igual gravedad. Frente a las dificultades económicas y financieras de los gobiernos latinoamericanos en los ochenta, no hay que subevaluar la estrategia de marketing y de imagen, que muchos de ellos pueden haber implementado para entregar un panorama distinto a los organismos de financiamiento internacionales.

Por otro lado, no cabe duda que las fuertes disminuciones registradas, en la década pasada, en el campo de las inversiones sociales, pueden tener imprevisibles consecuencias sobre el futuro de la región, y esto por distintas razones. Recapitalizar los servicios sociales - en particular educación y salud, que parecen haber sido los más afectados por los cortes - va a significar un esfuerzo muy grande, ya sea en términos de voluntad política, como de recursos, y aparece como un paso ineludible en el camino del desarrollo económico con equidad.

Lo que hay que tener bien claro es que no habrá desarrollo económico duradero si no existe también desarrollo social y mayor equidad. Si el modelo de desarrollo produce mayor polarización económica y social, es muy difícil que pueda ser implementado por un largo período y ser aceptado por amplios grupos sociales (CEPAL, 1990 i). Por lo tanto, la reconstrucción de una red de servicios sociales con finalidades redistributivas, constituye uno de los actos prioritarios en la implementación de un nuevo modelo de convivencia y reproducción económico-social más equitativo. Para que un estilo de desarrollo pueda ser viable, tiene que ser planificado, aceptado y compartido por la mayoría de los ciudadanos; si los frutos del esfuerzo colectivo llegan sólo a una minoría, es difícil que ésto pueda ser definido como avance socio-económico y que pueda ser seguido por mucho tiempo sin soluciones políticas autoritarias.

De todos modos, mientras, por un lado, la estabilidad democrática exige la participación de la mayoría al proyecto social y a los beneficios del desarrollo, por el otro, es necesario planificar y construir el sendero que lleva a la transformación productiva y al despegue económico de América Latina, sobre todo a través del potenciamiento de las oportunidades y de los recursos disponibles en el área. No es difícil individualizar en el hombre el factor clave, la bisagra, del desarrollo. La inversión en capital humano y la estabilidad democrática aparecen, entonces, - sin dejar de lado otras importantísimas variables - como dos de las conditio sine qua non de todo el proceso.

↑ GASTO SOC.	-> ↑ EQUIDAD	-> ↑ ESTABILIDAD DEM.	DESARROLLO
	-> ↑ CAP. HUMANO	-> ↑ DES. TECNOL.	-> ECONOMICO DURADERO

Educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios a la comunidad, constituyen, por ende, instrumentos privilegiados de la estrategia que trata de alcanzar el escenario-meta que la comunidad democráticamente escoja. No se puede pretender lograr una meta tan alta sin considerar los aspectos sistémicos del asunto, y con simples políticas sectoriales, o peor aún, con cortes plurianuales, ya sea

en el gasto corriente, como en el gasto de capital, de los servicios sociales. Todo parece tan contradictorio como el individuo que tiene que correr y que, a la vez, se corta las piernas.

Por lo dicho, la intervención estatal en esta área es fundamental, ya sea desde el lado de la planificación y organización de las políticas sociales, como en su función de control de la calidad de las prestaciones ofrecidas por el sector. La determinación de los niveles y calidad mínimos de estos servicios no pueden ser dejados a la oferta - y, quizás, tampoco a la demanda, porque la elección individual, no siempre toma en consideración la importancia "social" del asunto - por las enormes externalidades conexas con el tipo, nivel, cantidad y calidad de los servicios sociales, las cuales hacen indelegable la función direccional del Estado. El diseño y mejoramiento de programas en aquellas áreas donde la participación privada no sea rentable, o conveniente socialmente, pero donde la acción sea aconsejable desde el punto de vista social, tiene que ser estricta competencia del Estado.

Además, como ya se ha afirmado, la planificación y las inversiones en recursos humanos, tienen una relación muy estrecha con el tipo de desarrollo que se piensa de implementar, y es el Estado, lugar privilegiado de mediación política - no sólo a nivel gubernamental, sino en todos sus momentos institucionales - que debe establecer las pautas de acción en los sectores sociales, de acuerdo a principios de pluralismo democrático y equidad.

La política social, entonces, no es un aspecto residual de la política económica, sino la creación y el desarrollo de potencialidades y oportunidades humanas, presuposición necesaria para que pueda implementarse eficazmente una política de desarrollo sustentable y una transformación productiva con equidad. En otras palabras, la política social podría pensarse como forjada por dos elementos, quizás más importantes que otros: el primero, de compensación social (redistribución de los recursos de acuerdo a principios de mayor equidad y justicia), el segundo, de transformación estructural (constituir la base, y el aspecto complementario, de las otras políticas del desarrollo).

Por lo tanto, lo que se postula, es una programación socio-económica integral, que convierta la política económica en instrumento (privilegiado) de la política social, en un marco de estrecha complementariedad con la política educativa, de la salud, de la vivienda y de la seguridad social. La búsqueda de sinérgias, de economía de escala en la utilización de los recursos, de la integración y complementariedad dialéctica entre las políticas públicas no es, además, un asunto estético, sino funcional; estos aspectos son exigencias impostergables en el panorama de limitados recursos que enfrenta la región y frente al tamaño y a la profundidad de los actuales problemas sociales.

La implementación de los principios de eficacia (relación entre resultados y objetivos), eficiencia (relación entre medios y resultados) y pertinencia (relación entre medios y objetivos) ^{24/} en política pública (y no solamente en política social), ha constituido uno de los puntos de mayor debate en los últimos tiempos. El principio de pertinencia pareció atraer una menor atención en las discusiones académicas; en realidad, éste es un punto donde, a menudo, se hace una cierta confusión, y sobre el cual se considera necesario hacer algunas aclaraciones.

Una solución coherente y correcta de un asunto de política social (como de cualquier otro problema) tiene que pasar por tres fases: planificación, ejecución (o implementación de la respuesta institucional), y control.

En la planificación, se establecen los objetivos y los medios para alcanzarlos (principio de pertinencia) y ésta es una parte del proceso indelegable por el sector público; quién está en condición

de organizar los recursos de la manera más eficiente - independientemente si se trata de una organización privada o una institución pública - realizará la implementación de la respuesta, mientras que no cabe duda que la tercera fase, el control, es decir la comparación de los resultados con los objetivos previstos (principio de eficacia), debe estar sin excepción entre las tareas fiscales.

El problema es que el principio de pertinencia abarca también a una parte de la implementación; en efecto, no es suficiente establecer quién hace qué, y cuál resultado tiene que conseguir, sino es importantísimo controlar con que medios se realiza y se proporciona el servicio. Contrariamente a lo que se piensa, los medios no son neutrales respecto a los fines; más bien, los objetivos ya están en los medios y la equidad, por ejemplo, es uno de los aspectos directamente afectado por eso.

Por lo dicho, si se desea perseguir una política social, según principios de compensación social, equidad, y transformación estructural, los controles sobre la ejecución tienen que ser mucho más amplios de lo que usualmente se supone.

Por lo que atañe a la búsqueda de eficacia y eficiencia en la implementación de los servicios sociales, últimamente la discusión ha estado muy concentrada en el tema de la focalización.

La relación dialéctica entre selectividad y universalidad ha acompañado toda la historia de la política social. En la década de los setenta, se privilegiaron políticas sociales universales, las cuales, junto con otras políticas económicas y redistributivas, ponían el acento sobre la remoción de las causas estructurales de generación de la pobreza, la inequidad y la discriminación social, a menudo dejando de lado la cuestión de la eficiencia o de la optimización de la utilización de los recursos. Una economía en crecimiento y la disponibilidad de fondos, por parte del sector público, de origen interno y externo, favorecían, en cierta medida, esta actitud.

La crisis económica y la menor cantidad de recursos presentes en las cajas estatales, por otro lado, llevaron la atención - en un fuerte clima de competencia sectorial en la asignación presupuestaria - sobre aspectos más ligados con el uso óptimo de los fondos y la focalización del gasto. La discusión relativa a los problemas de ingeniería social atinentes la selectividad de las políticas sociales, parecen haber aminorado la importancia del debate en torno al estilo de desarrollo, a la planificación global del mismo, a los aspectos de cohesión sistémica y de encadenamiento entre las distintas políticas, y a la necesidad de idear una combinación óptima de políticas universales y políticas selectivas, en una relación de recíproco reforzamiento.

La focalización, por si misma, no resuelve las causas de los problemas sociales; en efecto, apuntando la atención sobre las características individuales o la singularidad geográfica, se pueden perder de vista las razones estructurales que generan y reproducen los aspectos más profundos de la pobreza. Ingeniería social efectiva y programación integral del desarrollo deben complementarse y no sustituirse.

Además, la focalización conlleva enormes problemas operativos. A menudo se ha registrado la falta de suficiente integración entre las políticas focalizadas, y entre ellas y otros momentos de las políticas públicas, lo que da cuenta de carencias importantes respecto a una planificación socio-económica clara y coherente, quizás consecuencia de la excesiva confianza que se pone en los efectos sociales de la política económica.

El concepto de focalización tiene otros aspectos de difícil definición: ¿hasta cuándo hay que focalizar? ¿Cuándo la focalización empieza a producir efectos contraproducentes? ¿Cómo identificar los objetivos de la focalización? ¿Cómo establecer cuál parámetro es el mejor para hacerlo (es decir, qué tipo de focalización operar: por área, por familia, por individuo, etc.)? ¿Qué tipo de índices utilizar en la selección de quién tiene que beneficiarse de la focalización? Además, hay que considerar los problemas relativos a las filtraciones y a la interacción de los modelos culturales de la población objetivo, que pueden favorecer u obstaculizar la realización de este tipo de política social; y, finalmente, existen los aspectos relativos a la evaluación, ya sea por lo que atañe a la calidad de los servicios, como a la efectividad de las políticas.

Por ello, la focalización de las políticas sociales, entendida como gradación de subsidios, de acuerdo a la relación entre necesidades y recursos de la población, resulta ser un "criterio operativo cuestionable, tanto desde un punto de vista filosófico, como de ingeniería social" (Adrián, 1991).

Aún más, vista la dimensión de la pobreza en el continente latinoamericano, y la cantidad y calidad de las necesidades básicas insatisfechas "es ilusorio pensar que la erradicación de la pobreza se logrará con una focalización más precisa de los recursos disponibles" (Adrián, 1991; CEPAL, 1990 g; y FLACSO/CEPAL, 1990), y además en presencia de un enfoque político-económico que la reproduce continuamente y que polariza siempre más la propiedad de la riqueza y de los activos.

La focalización en los grupos más menesterosos tiene que enmarcarse en una política social estratificada, que represente al mismo tiempo una línea de continuidad en el proporcionamiento de los servicios sociales. Esta es una de las condiciones que hay que respetar, para que los fondos envueltos sectorialmente se transformen en inversión social cierta.

En Chile, durante el gobierno militar, se privilegió la atención a la salud materno-infantil, concediendo menor importancia a los aspectos preventivos y a la política hacia los adultos y adultos mayores. La red social, así, resultaba interrumpirse cuando los individuos salían de una cierta fase de vida, reduciéndose enormemente las eficacias de las precedentes políticas focalizadas. Uno de los puntos que revisten mayor importancia en el diseño de una política social moderna es exactamente el de garantizar a cada individuo, a lo largo de su vida, la posibilidad de poder tener acceso a la educación, salud, seguridad social y vivienda.

Y éste no sólo por motivos morales o humanitarios - ya en sí suficientes para justificarlo - sino por razones de optimización de los recursos empleados en el sector. En efecto, la inversión en capital humano tiene que ser continua para que los fondos ya destinados a este fin, en momentos pasados, puedan seguir valorizándose y potenciándose. Lo dicho debe entenderse ya sea en un sentido vertical (inversión en el individuo en todo el arco de su vida), como transversal (inversión en el ambiente, es decir, en los otros individuos, al fin de generar sinérgias y economías de escala). En consecuencia, las políticas de focalización tienen que ser necesariamente integradas con un gasto social dirigido hacia otros grupos, quizás menos necesitados, pero que constituyen un aspecto importante en el proceso de valorización y potenciamiento de los recursos empleados en los grupos objeto de selección política.

Elevar la productividad de los pobres, con inversión en educación, salud y vivienda, en el largo plazo es seguramente menos gravoso que implementar políticas de asistencia por el mismo lapso temporal; además, la continuidad de los programas es una de las variables de mayor peso para que

las políticas sociales puedan ser plenamente eficaces y lograr que los individuos no dependan más de la asistencialidad estatal.

Las elaboraciones estadísticas relativas a los países latinoamericanos, presentadas en el capítulo precedente, pusieron en evidencia la realización de una política social, que, en particular en la segunda mitad de los ochenta, se caracterizó por una influencia notable de las fases coyunturales de la economía, y por una incertidumbre creciente, durante los años, acerca del nivel del gasto social. Esto está en completa contradicción respecto a los requisitos que una coherente política social tendría que cumplir, y es fácil pensar que, como se pone en evidencia en otros trabajos (Grosh 1990), la eficiencia y la eficacia de la política social, en ese período, no registraron, en general, grandes adelantos; al contrario, lo que se sospecha es que hubo importantes retrocesos debido a la implementación de medidas de política sin suficiente conocimiento de las interrelaciones contextuales, o del tipo y magnitud de los eslabonamientos que ligaban el área con otros momentos de la política gubernamental, o por la insuficiente coordinación, o la falta de medios de evaluación de las políticas sociales mismas.

Como ya se ha dicho, una mayor focalización de las políticas de intervención, para evitar desperdicios de recursos, necesita siempre ser insertada en una planificación global de la política social que permita integrar los efectos positivos generados por los gastos singulares: esa es la condición necesaria para que las políticas de intervención focalizada no se transformen en un uso sólo aparentemente más racional de los recursos. Generalmente, para que un gasto específico empiece a producir el resultado esperado, se necesita alcanzar tanto un cierto nivel de organización de la política actuada (suficiencia de las medidas organizativas), como de los recursos financieros comprometidos (suficiencia de los recursos), y para optimizar la utilización de los fondos es preciso pensar en una asignación planificada e integrada de los medios disponibles. Dicho de otra manera, la eficiencia de la política social no se puede medir teniendo en cuenta solamente la eficiencia marginal de las intervenciones aisladamente consideradas, sino considerando los alcances del conjunto de las medidas de política social, cuya planificada integración permite lograr notables economías de escala, es decir un uso más racional y económico de los recursos; es a partir de la inteligente combinación y organización de las intervenciones que nace la eficiencia 25/.

No obstante que, la política más racional es la inversión en la gente y en la creación de oportunidades de vida y de desarrollo para todos, la eficiencia de la cual dependerá de la recuperabilidad que se obtendrá de las inversiones realizadas, no cabe duda que en el corto plazo amplias franjas sociales no pueden ser privadas de la asistencia pública, vistas las condiciones socio-económicas en la cual viven. Si bien es cierto que más vale enseñar a pescar que regalar pescado, es también cierto que un gran número de personas, en América Latina, no puede permitirse esperar el tiempo necesario para al aprendizaje. 26/ Combinar asistencia a los más menesterosos e inversión en capital humano aparece, entonces, en este clima de escasos recursos y de enormes prioridades socio-económicas, como la más grande tarea que la política social - y los gobiernos latinoamericanos - tienen que resolver en el presente y en el próximo futuro.

El problema, es claro, no consiste sólo en una combinación distinta de los recursos fiscales y en una relación diversa entre los varios aspectos de la política del desarrollo; el asunto contempla, inevitablemente, el aumento - junto con la más racional utilización - de los recursos destinados a la implementación de los servicios sociales, porque la insuficiencia del gasto social, en la región, es patente desde muchas perspectivas.

La gran pregunta es dónde ubicar los fondos para destinarlos a gasto social. A este propósito, sin ninguna intención de ser exhaustivos u originales, se indican en seguida algunas de las proposiciones más conocidas.

La primera atañe a la reducción de todos los empleos de recursos no directamente productivos, como el gasto militar. En efecto, como en los foros especializados desde hace algún tiempo se sustenta con mayor fuerza (Portales, 1989, en particular el prefacio), los cambios políticos en el escenario internacional han hecho mudar la importancia geo-política de América Latina y, por consecuencia, también su papel militar. A parte de la duda que se puede expresar sobre la utilidad, en una sociedad moderna, civil y socialmente desarrollada, de la

presencia del aparato militar, es cierto que también los autores más ardientes de la teoría que concibe los órganos militares como factor de producción indirecto, tienen que convenir sobre la disminuida importancia de este servicio público y sobre la utilidad que derivaría a la sociedad y a la economía al reducir su tamaño.

Sólo para proporcionar una idea en torno a la magnitud de los recursos que podrían liberarse y ser disponibles para otros fines más productivos, se recuerda que la media simple regional del porcentaje de fondos públicos destinados a fines militares, hasta 1982 fue entre un 11 y un 12%, disminuyendo después en un par de puntos. El panorama presenta realidades muy distintas; países que han asignado a este rubro, durante los ochenta, un porcentaje de recursos públicos de un 12 hasta un 15%, como Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Uruguay y Paraguay; y otros, como Costa Rica y México, que raramente han superado el 3%. 27/ A este propósito, es notorio el caso de Costa Rica, que ha ido disminuyendo, desde 1984 en adelante, el monto de los medios financieros hacia el gasto militar, en favor de una reasignación presupuestaria que ha beneficiado los rubros sociales, con resultados muy positivos en esta área, no obstante la coyuntura desfavorable que el país ha atravesado en ese período.

Otra fuente posible de recursos adicionales está constituida por la reforma tributaria. El momento impositivo representa la otra cara de la medalla de cualquier política social; en efecto, para evaluar la progresividad (y los logros en el sentido de la equidad) de las políticas públicas en el sector, no se puede prescindir de uno de los dos aspectos.

El diseño y la aplicación de reformas tributarias en la región ha constituido uno de los asuntos más espinosos de la historia política de América Latina; no obstante que la viabilidad y los efectos de las mismas, tienen que ser evaluados caso por caso, este es un paso necesario, que difícilmente los policy makers de cada país podrán postergar o evitar. La creciente polarización de la riqueza y



el tamaño y la profundidad de los problemas nacionales, invitan a los gobiernos a tomar decisiones prontas y claras en este sentido, y a las clases más acomodadas a demostrar sentido comunitario, civil y una mayor responsabilidad nacional.

Por otro lado, en el período analizado, se ha asistido a la implementación de políticas tributarias de dirección exactamente contraria; no obstante que se hayan registrado, en el área, algunos ejemplos positivos de reforma impositiva, aunque de alcance limitado, la imposición directa a la propiedad o a los activos ha sido sustituida, parcialmente, con impuestos al consumo de carácter regresivo, y sobre todo, con el más regresivo de todos los instrumentos impositivos: la inflación. Quizás estos caminos hayan sido políticamente más fáciles que otros, pero, es cierto, no llevaron a la región hacia una mayor transparencia y claridad en las políticas estatales, hacia una mayor eficiencia de la administración pública, o a una mayor equidad social, destruyendo, además, la confianza y el espíritu de iniciativa de los ciudadanos, que constituyen la linfa vital de cualquier desarrollo económico.

El establecimiento de condiciones distintas en lo que concierne al pago de la deuda externa, es otro punto al cual debe dedicarse gran atención en la búsqueda de fondos adicionales para el gasto social. Nadie olvida que el problema del pago de los intereses, relativos a los compromisos financieros internacionales, constituyó uno de los factores catalizadores de la crisis económica que llevó a la aplicación de las políticas de ajuste de enfoque neo-liberal, y al debilitamiento de los servicios sociales en América Latina. Como se constató en el capítulo precedente, los cambios en el nivel de los recursos destinados al pago de los intereses sobre la deuda pública, en muchos casos están inversamente correlacionados con las variaciones en el gasto social, en particular en educación y salud. Por lo tanto, este factor tiene que tener prioridad máxima en el espectro de todos los posibles instrumentos que se pueden considerar.

La cooperación internacional puede hacerse presente, también de otra forma. Además de lo que atañe al problema de la deuda, pueden hipotizarse formas de mayor colaboración con las organizaciones no gubernamentales, o de cooperación multi-lateral, bilateral y multi-bilateral, las cuales denotan muchas potencialidades y varios aspectos positivos. Quizás, el problema más importante, en este asunto, es la inserción de las distintas iniciativas en un marco político coherente, eficaz y sinérgico, para la creación del cual hay que realizar, muchas veces, estudios específicos de adaptación y enfrentar una gran tarea creativa.

El último punto que se considerará, es el papel de la seguridad social. Aunque la privatización en marcha en el sector puede reducir el valor de lo que se va a proponer, es necesario reflexionar sobre el hecho de que muchos sistemas de seguridad social, en la región, son todavía relativamente jóvenes, y por lo tanto producen superávit, y continuarán haciéndolo también en los próximos años. Casi siempre los fondos excedentes de la seguridad social han sido utilizados para financiar los déficit estatales causados por otros sectores, a menudo registrando pobres tasas de retorno y generando preocupantes distorsiones en los mercados monetarios (McGreevey, 1990). En algún sentido, estos fondos fueron desligados de sus fines sociales más próximos, financiando al sector estatal en su conjunto. Quizás sea el caso de pensar en un empleo de estos recursos más vinculados al área social,

Recuadro 6
GASTO SOCIAL Y GASTO MILITAR: ALGUNAS COMPARACIONES

Una de las posibles fuentes de recursos adicionales para el gasto social, como se ilustró en el texto, podría encontrarse en la reducción del gasto militar. A este propósito, se consideró importante proporcionar algunas cifras sobre la magnitud de los recursos destinados a fines militares en la región.

Los datos, están obtenidos de las publicaciones del Fondo Monetario Internacional; por lo que atañe a las limitaciones relativas a esta información estadística, véase la conclusión en CEPAL, (1990 c). En efecto, los montos destinados a propósitos de defensa, están sujetos, a menudo, a muchas restricciones informativas y, por lo general, las cifras resultan subestimadas.

Con esta cautela, se operaron también algunas comparaciones entre gasto social y gasto en defensa en algunos países de América Latina.

Los recursos gastados en el sector militar constituyen, en promedio, poco menos de un 10% del presupuesto del gobierno central. Entre los países, se registran diferencias muy consistentes: Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Chile y Uruguay son los que asignan más fondos a este rubro (respectivamente un 16.5, 14.1, 13, 11.7, 11.5 y 11.2 por ciento del total de los recursos presupuestados), mientras que México, Costa Rica, Brasil y Venezuela presentan el presupuesto militar más reducido entre la muestra de países considerada (con un 2.4, 2.6, 3.8 y 6.2 por ciento de los recursos totales).

Los promedios simple regional por sub-periodo de los porcentajes de recursos destinados a defensa, ponen en evidencia una disminución en un 14% entre los años pre-crisis y el lapso 1983-85. Al contrario, el periodo 1986-88 registró un aumento en un 1.1% de los fondos allí destinados. Entre el primer y el segundo grupo de años todos los países registran cortes en el gasto militar, con excepción de Venezuela, Costa Rica y Perú. Por otro lado, en el tercer sub-periodo el panorama es más complejo, con la mitad de los gobiernos que aumentan el gasto militar (Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Brasil) y la otra mitad que registra cambios de signo opuesto.

Las disminuciones más importantes, a lo largo del decenio, se observan en Argentina, Uruguay y Chile; Perú y Venezuela, al contrario, son países que al final de la década presentaban un nivel de gasto superior al del periodo pre-crisis.

En la comparación entre gasto social y gasto

militar se utilizó, como indicador, el porcentaje de la razón entre los gastos en los dos rubros. En el continente se han gastado en servicios de defensa, en los años pre-crisis, casi 26 unidades monetarias cada 100 asignadas a servicios sociales. Los fondos que proporcionalmente se destinaron a fines militares disminuyeron durante la crisis (22.5 por cada 100 en servicios sociales), y aumentaron un poco en los últimos años de los ochenta (22.76). En el primer lapso temporal, los países que destinaron más fondos a propósitos militares fueron Perú (67.5 intis por cada 100 envueltos en gasto social), Bolivia (45 bolivianos cada 100 en servicios sociales) y Ecuador (43.3 sucres cada 100 en gasto social). Durante los años 1983-85, Perú aumentó aún más el gasto militar (77 intis cada 100 en propósitos sociales) y, en los últimos años ochenta llegó a gastar 81 intis cada 100 destinados a servicios sociales. La misma tendencia creciente la registran también Brasil y México, pero los recursos para fines militares fueron muchos menores (alrededor de un 10% del gasto social). Por otro lado, Uruguay, Chile, Bolivia y Argentina presentan conducta menguante, a lo largo del período, en la razón objeto de análisis.

En un precedente estudio sobre el tema (CEPAL, 1990 c), se transformaron los datos expresados en moneda nacional en dólares de 1980, lo que permitió comparar el gasto militar per cápita en la muestra de países considerada. En la década 1977-1986, Chile gastó 79 dólares por persona para fines militares, lo que representa el máximo en el área. Siguen Uruguay con 62 dólares y Argentina con 55, mientras que Venezuela gastó 47 dólares y Perú 43. Colombia es el país que menos destinó a este propósito, con un gasto por persona de apenas 13.5 dólares.

En los años 1983-85, el gasto social, en términos absolutos, bajó alrededor de un 10% en la región, y se mantuvo estable, a ese nivel, en los años siguientes. Por lo tanto, para que se hubiese mantenido el mismo nivel de gasto absoluto a lo largo de la década, habría sido necesario que la proporción de recursos destinado a gasto social, en el presupuesto público, hubiese aumentado en un 3.8%, llegando a un 48.3%. Bajar el gasto en defensa en un 40%, en esos años, habría sido suficiente para reequilibrar completamente los presupuestos en el área social.

donde los excedentes de la seguridad social constituyan unas de las fuentes de la inversión en capital humano. El desarrollo de este factor productivo, y su influencia y empuje sobre el desarrollo económico, tendrían que garantizar la recuperabilidad de los activos, de acuerdo a plazos útiles para las necesidades de la seguridad social. 28/

A fin de cuentas, lo que parece suficientemente claro es que detrás de cuestiones y dificultades técnicas, que a menudo se adelantan para justificar la imposibilidad de aumentar el gasto social, se esconden motivaciones políticas, las cuales bloquean la implementación de una política social coherente con un desarrollo socio-económico en un marco de mayor equidad, que es lo que la región espera. A este propósito es muy llamativo el ejemplo de Costa Rica, que con un ingreso per cápita muy parecido, o inferior, al de otras naciones latinoamericanas, ha sido capaz de realizar una política social muy atenta a las mayores exigencias de su población, proporcionando, en cantidad y calidad, servicios educativos, de salud, de vivienda y de seguridad social, suficientes para equilibrar los efectos negativos de la crisis económica y para presentar unos de los panoramas más satisfactorios, en términos de indicadores socio-económicos, de la región.

En realidad, a un determinado nivel de actividad productiva, pueden corresponder distintos escenarios de utilización de los recursos fiscales y, consecuentemente, diversos grados de involucramiento estatal en el sector social. También considerando los límites estructurales de los países de la región (es decir, el hecho de ser países en vías de desarrollo con limitados recursos), o los factores coyunturales (como la crisis económica, que ha disminuido aún más los medios financieros fiscales), hay suficiente evidencia que a cada nivel de recursos globales a disposición de la nación, los gobernantes pueden optar por combinaciones distintas del gasto (Petrei, 1987, en particular el Apéndice 1).

Como demostración de cuanto afirmado, se dividieron los países de la muestra considerada en dos grupos, de acuerdo al nivel de rédito per cápita (véase el cuadro 50 del Apéndice estadístico): se calcularon los promedios de las razones entre el gasto social y el PIB para los tres sub-períodos individualizados, y para todo el lapso temporal analizado. Finalmente, para cada grupo de años, se calculó el promedio simple y el coeficiente de variación.

La simple observación de las razones ya da cuenta de las grandes diferencias que existen en cada grupo de países, en cuanto a la magnitud de los recursos destinados a gasto social, por niveles parecidos de producto interno bruto. En el conjunto de países a rédito medio-alto, se encuentran casos, como Chile o Uruguay, que gastaron el doble de cuanto lo hicieron Venezuela o México. Chile, en particular, gastó tres veces más que México. En el segundo grupo - el cual, de acuerdo a las opiniones que muchos sustentan, tendría que presentar más homogeneidad en este indicador, dado que el menor grado de desarrollo debería constituir una limitación mayor a las maniobras presupuestarias - se observan diferencias aún mayores: Costa Rica, por ejemplo, gastó casi 4 veces la proporción de recursos a disposición de la comunidad nacional que Perú destinó a servicios sociales, y 3 veces más de lo que hicieron Paraguay, Ecuador y Bolivia. Colombia, por su lado, empleó en gasto social el doble de fondos respecto a Perú, y un 65% más en relación con Paraguay.

Los mismos coeficientes de variación ponen en evidencia una alta eterogeneidad de comportamiento en los dos grupos (37% en el primer caso y 56% en el segundo), lo que confirma que a PIB parecidos pueden pertenecer combinaciones distintas del gasto público, con mayor o menor peso del sector social. Además, en el conjunto de países a rédito medio-alto se observa que el

coeficiente de variación sube en casi un 20% en el sub-período 1983-85, a demostrar que, frente a la crisis, se adoptaron actitudes más heterogéneas de lo que se hizo en períodos de mayor normalidad. En otras palabras, **no obstante la crisis**, hubo la posibilidad de implementar políticas de tenor muy distinto, demostrando que una gran variedad de respuestas (políticas) son posibles en cualquier momento. En efecto, de los seis países que forman el primer grupo, en el segundo sub-período tres aumentaron la cantidad de medios financieros asignados a gasto social, y tres se comportaron de manera opuesta. Lo mismo se observa en el grupos de años 1986-88 para el conjunto de países a rédito bajo: el coeficiente de variación sube, en este caso, en un 33%.

Otro particular que merece de ser mencionado, es el hecho que, con la sola excepción de México, todos los países, en el tercer sub-período, se comportaron en modo opuesto respecto a lo que hicieron en el segundo lapso; es decir que, quien aumentó la cantidad de recursos destinadas a gasto social en los años 1983-85, la bajó sucesivamente, y quien la disminuyó precedentemente la subió al final de la década. En este comportamiento, tal vez, puede verse una tentativa de "reequilibrar" la asignación de los fondos entre sectores en el mediano o largo plazo, fruto de la presión de los actores sociales e independiente, de alguna manera, de las fases coyunturales. En otras palabras, más allá de las variaciones presupuestarias conexas con el ciclo económico, en el mediano o largo plazo se manifiesta una "distribución tendencial" de los recursos fiscales, que respecta la relación de poder entre los grupos sociales. Si es cierto que razones histórico-culturales, o coyunturales, también influyen en el tipo de política estatal, no es menos cierto que las motivaciones político-económicas y el poder de las diversas clases sociales constituyen el factor de mayor peso en la determinación de la repartición de los recursos fiscales. Esta es la verdadera causa que hay que considerar en la explicación de las políticas económicas implementadas y en la asignación de los fondos a los distintos sectores, más allá y no obstante todos los límites de orden económico estructural o coyuntural.

De todos modos, el necesario aumento del gasto social, tiene que acompañarse de una profunda reestructuración del papel estatal en la economía y en la sociedad, y de su manera de hacer política pública - y política social -, en particular a la luz de lo que se ha observado en los últimos años. Las políticas sociales pasadas han frecuentemente producido - por falta de integración y complementariedad, insuficiencia de los recursos, contradicciones administrativas y carencias en el diseño de largo plazo - enormes dificultades y problemas en el área: véase el caso del sector vivienda, donde los mercados han sufrido fuertes distorsiones a causa de las incoherentes y caóticas intervenciones estatales; la seguridad social, donde se está presentando el problema de la insolvencia fiscal, con todas las perplejidades que el asunto acarrea; la educación, que es inadecuada a los requerimientos de la economía y del desarrollo, y los sistemas de salud, los cuales son ineficientes y costosos. Además, en el ámbito del gasto social, hay opiniones (Grosh, 1990) que consideran empeorada su progresividad y, consecuentemente, su función equitativa, en el decenio pasado.

Por todo eso, no es posible pensar a un despegue económico y social del continente si no se reestructuran las instituciones públicas y si no se concibe de manera distinta el modo de gobernar, de acuerdo a las nuevas exigencias que los contextos socio-económico imponen.

Hay que pensar nuevamente al papel del Estado en la sociedad, tal vez de acuerdo a una "tercera vía", que tenga en consideración las limitaciones de los enfoques político-económicos aplicados en pasado, la magnitud de las problemáticas sociales, y la reinserción de este continente en la economía mundial, con un papel de independencia económica y política.

No obstante los aspectos normativos del asunto, de mediano y largo alcance y solución, las exigencias más apremiantes requieren la ideación de un camino viable (política, económica y técnicamente) que permita llegar a un panorama de menor presión por los problemas contingentes y, consecuentemente, consentir la planificación y la instrumentación de las reformas planteadas.

La actual situación ve un Estado frágil, atacado por la ideología neo-liberal, aflicto por los problemas coyunturales, caracterizado por instituciones políticas y administrativas lejanas de la sociedad civil, lo que se traduce en una falta de confianza y credibilidad en el papel estatal de reorientar las acciones de los actores sociales, la economía y la sociedad en su conjunto, hacia una mayor equidad y democracia. En este panorama, las mejores reformas inevitablemente fracasarían.

Para que las reformas puedan ser instrumentadas con éxito, ocurre que la acción del Estado sea creíble y determinada, como creíble y efectiva tiene que ser su capacidad de convocación y mediación entre los distintos actores sociales y sus postulaciones. Por lo tanto, la resolución de las dificultades socio-económicas actuales aparece como el paso necesario a partir del cual reconstruir la credibilidad y la confianza en el Estado y reconfirmar su autoridad.

Quizás, uno de los caminos que se pueden vislumbrar, es constituido por el apoyo que, en esta reconstrucción de la credibilidad-autoridad estatal, organismos de base, movimientos sociales y, sobre todo, organizaciones no gubernamentales, pueden otorgar a la acción estatal, multiplicando su eficacia y su capacidad de respuesta a las aspiraciones de la sociedad.

En particular, vistas la falta de recursos fiscales en los Estados de la región, necesarios para solucionar los enormes problemas sociales, y la favorable coyuntura internacional, desde la perspectiva de la reducción de las tensiones político-militares entre los opuestos bloques, parecería muy importante aprovechar esta oportunidad para establecer, o desarrollar ulteriormente, la colaboración internacional, con un doble fin: el desarrollo socio-económico a escala global por un lado, y la seguridad internacional, es decir la paz, por el otro. Cada uno de los dos fines constituye la necesaria base del otro. Por ende, mientras que por un lado, los países desarrollados podrían ver en la construcción de la seguridad internacional y en el desarrollo de nuevos mercados un propósito muy atractivo, los países latinoamericanos tendrían que explotar esta oportunidad, financiera y política, para solucionar muchos de los propios dilemas sociales y estructurales, no última la circunstancia - por el sector público - de ganar nuevamente confianza en la sociedad civil y poder imponer eficazmente su autoridad.

La reducción de los problemas contingentes que afligen las naciones del área, que podría lograrse también gracias a la colaboración internacional - ya sea a través de organismos no gubernamentales, como por trámite de otros instrumentos bilaterales o multilaterales -, tendría un doble efecto positivo sobre la implementación de las reformas: eliminar los momentos más apremiantes permitiría planificar con la calma necesaria y organizar las contestaciones indispensables con más eficacia; aumentaría notablemente la credibilidad del Estado, factor de importancia crucial en la instrumentación de la reforma, fruto de la dialéctica democrática de los actores sociales organizados, estimulados y mediados por las mismas instituciones públicas.

La cooperación internacional al desarrollo social y económico, y al consolidamiento de la democracia, debe ser el efecto principal de la política de la paz y de la seguridad (individual y social) a nivel internacional. En efecto, es notorio que situaciones socio-económicas muy desequilibradas conllevan involuciones en campo democrático y en el de la tutela de la dignidad humana.

En este sentido, el papel redistributivo y la contribución a los cambios estructurales del gasto social son fundamentales. En efecto, equidad y desarrollo socio-económico y estabilidad democrática, son aspectos sociales profundamente afectados por las políticas sociales de un país.

De todo modo, el aumento del gasto social debe ser acompañado por el desarrollo general de la economía (es decir, por una adecuada inversión en capacidad productiva), a fin de que el crecimiento del gasto fiscal no se traduzca en procesos inflacionarios que pongan en dudas los logros realizados en el área social.

Una vez más, se pone el acento sobre una planificación global del desarrollo, que contemple una atención mayor al aspecto social del crecimiento y no sólo a pocos, opinables, indicadores económicos, que pueden esconder realidades sociales y económicas muy diversas. Humanizar la economía es el imperativo que amplias regiones del mundo, incluidos muchos países latinoamericanos, tienen que enfrentar, habiendo como fin un desarrollo económico-social más equitativo y más sólido, y la revalorización del ser humano.

Notas

1/ Para una ilustración de las dificultades técnicas, metodológicas y conceptuales relativas ya sea a los datos inherentes el gasto social, o a las fuentes estadísticas, véase CEPAL (1990 c), y el recuadro 2 de este capítulo.

2/ Es menester especificar que el término "post-crisis" es utilizado simplemente para distinguir el lapso temporal 1986-88 del período 1983-85, años en los cuales se manifestó el primer impacto de la recesión económica y de las políticas fiscales restrictivas. En realidad, los años 1986-88, presentan caracterizaciones muy distintas de acuerdo a los países, y mientras que para algunos de estos últimos se registró una cierta reanimación de la actividad productiva - por lo menos de acuerdo a los indicadores económicos clásicos - para otros este período significó una profundización de los problemas socio-económicos. Por lo tanto, la utilización del término "post-crisis", se hará en este trabajo teniendo en cuenta esta aclaración y esta cautela.

3/ En un estudio precedente sobre gasto social (CEPAL, 1990 c), la sub-periodización identificó solamente dos períodos: pre-crisis (1977-81) y crisis (1982-86). En efecto, la falta de datos estadísticos al momento de la elaboración del trabajo, no permitió una desagregación temporal mayor.

4/ Para Chile hay que considerar que esos años fueron objeto de la implementación de importantes reformas en servicios sociales, lo que conllevó, al comienzo, un aumento consistente de los recursos estatales destinados al área y, sucesivamente, una disminución del papel del sector público.

5/ Para Argentina y Brasil valen las precauciones descritas antes, porque las autonomías locales pueden destinar una mayor cuota de los fondos que tienen a disposición a los servicios sociales, respecto de lo que hace el Gobierno Central.

6/ Una atención particular merece México. Este país, como es notorio, ha asignado, a lo largo de todo el período considerado, una cuota siempre mayor de los recursos estatales al pago de los compromisos financieros internacionales. En realidad, desde 1977 hasta 1987, la parte de fondos destinada al pago de la deuda ha ido creciendo de un 11 a un 60% del presupuesto público. En consecuencia, todos los otros rubros han visto disminuir sea de manera relativa como absoluta, su participación en el gasto público. Esto explica, en gran parte, la baja cuota de fondos destinadas a gasto social por este país.

7/ Para Argentina y Brasil, véase la nota precedente.

8/ Para una ilustración de este coeficiente véase el recuadro 4.

9/ Se recuerda que los coeficientes de vulnerabilidad se calculan solamente para los años que presentan variación negativa en el gasto público total. Al considerar todos los años, independientemente del signo de la variación en el gasto total, se obtendrían los coeficientes relativos a la elasticidad general.

10/ Es el caso de señalar que los resultados aquí obtenidos discrepan de los presentados en un reciente estudio del Banco Mundial (Grosh, 1990) sobre el mismo tema. Este último estudio utiliza una muestra de nueve países, seis de los cuales hacen también parte del conjunto aquí considerado, e información estadística distinta, basada sobre estudios nacionales no publicados de propiedad del Banco. Además, el trabajo considera sólo los sectores de educación, salud y seguridad social, excluyendo vivienda y los servicios a la comunidad. Por lo que atañe al coeficiente de vulnerabilidad relativo al gasto público social (calculado con los datos agregados y no utilizando los valores per cápita), el trabajo del Banco Mundial presenta un valor de 0.47, lo que significa que el gasto social bajó alrededor de la mitad respecto a lo que hizo el gasto total, es decir, resultó muy protegido en los tiempos de crisis. Los valores relativos a educación, salud y seguridad social son, respectivamente: 0.56, 1.25 y -0.10.

11/ Este resultado se produjo excluyendo Brasil, el cual, presentando un alto coeficiente, alteraba sustancialmente el promedio regional. Al considerar este país, el coeficiente de vulnerabilidad para la muestra de países resulta ser de 1.13, lo que indica un empeoramiento más que proporcional del sector educación frente a disminuciones en el presupuesto público.

12/ El trabajo del Banco Mundial citado previamente, presenta un resultado exactamente opuesto a éste. La razón puede encontrarse en los datos utilizados: en efecto, los gastos destinados a salud están recogidos ya sea en el renglón salud, como en el rubro seguridad social. Utilizando los datos del Fondo Monetario no es posible desagregar la información contenida en este último renglón entre gasto en salud y en pensiones y jubilaciones; al contrario, esto resulta factible si se dispone de trabajos preparados *ad hoc*, como es el caso del Banco.

13/ Del promedio se excluyó Ecuador, porque los datos de este país distorcionaban notablemente el resultado final. Al considerar los 8 países que presentan disminuciones en el gasto público total, el coeficiente de vulnerabilidad resulta ser un 2.3, lo que indica una pesada penalización de los sectores sociales en los años 1983-85.

14/ En el caso de Colombia no están disponibles los datos sobre este lapso.

15/ Del cálculo de este promedio se excluyó Bolivia, por los problemas inflacionarios que este país tuvo que enfrentar en varios años del período tomado en consideración, y que podrían haber alterado las cifras.

16/ En un estudio precedente (CEPAL, 1990 c), que consideraba el período 1977-86, una desagregación sub-periodal en dos quinquenios, y la misma muestra de países a excepción de Costa Rica y México, en el segundo sub-período no sólo se registró una baja notable en el gasto social para casi todos los países y en casi todos los rubros, sino que también en los casos donde los gastos mantienen sus niveles anteriores, aumentan los coeficientes de variación, demostrando una inestabilidad del gasto que puede ser considerada como un indicador de la falta de programación social, tanto en el mediano como en el largo plazo, para la mayoría de los países sudamericanos.

17/ La inclusión del rezago en la variable explicativa encuentra justificación en el hecho que los presupuestos son establecidos con un período de anticipación respecto al momento del gasto, y considerando la recaudación futura, basada, en gran parte, sobre el nivel de actividad productiva del año precedente.

18/ En realidad, el peso del sector educación en el gasto social total, se acerca en muchos casos al 50%. Esto significa que las tendencias que se registran en este rubro, casi siempre acaban por determinar también las relativas conductas del gasto social.

19/ En el caso de Costa Rica, los montos destinados al pago de interés sobre deuda pública no han aumentado mucho a lo largo de la década, registrando más bien un comportamiento errático. La correlación positiva con el gasto social se explica en el sentido de que, en este país, los recursos destinados a la implementación de los servicios sociales han registrado, ellos también, una tendencia errática, o ligeramente hacia arriba.

Por lo que atañe al caso brasileño, a un comportamiento errático del gasto social se une una tendencia creciente del gasto por interés, y el mayor peso de algunos años ha determinado el signo positivo en el coeficiente de regresión.

20/ De acuerdo al Government Finance Statistics Yearbook del Fondo Monetario, la finalidad económica se clasifica en:

- a) gasto total más concesiones de préstamos menos recuperaciones;
- b) gasto total;
- c) gastos corrientes;
- d) gastos de capital;
- e) concesiones de préstamos menos recuperaciones.

21/ Es necesario aclarar que los cuadros estadísticos relativos a la desagregación del gasto por categoría económica no han sido proporcionados por el Fondo Monetario en los últimos dos años. Por esta razón, no hubo posibilidad de poner al día las elaboraciones estadísticas ya hechas en un precedente trabajo sobre el tema (CEPAL, 1990 c). Por lo tanto, los hallazgos aquí mostrados son los mismos que aquellos presentados en ese estudio.

22/ El estudio sobre el cual se basa esta sección del trabajo, no consideró Costa Rica y México, sino todos los países sudamericanos. Además, dada la menor extensión del período analizado, no se pudo dividir el grupo de años a disposición, que van desde 1977 hasta 1986, en tres sub-períodos, sino se optó por una separación en dos quinquenios. La comparación de las tendencias, entonces, a diferencia de la realizada en las páginas anteriores, se hará, entre la primera y la segunda mitad de la década tomada en consideración.

23/ A este propósito se señala el caso de Indonesia, donde el sistema televisivo se ha utilizado - y aún se continúa utilizando - como principal medio de instrucción en muchas islas, donde sería difícil ubicar - o muy caro y complejo mandar - instructores, y casi imposible encontrar los recursos necesarios para hacer funcionar una escuela de estilo clásico.

24/ Los anglosajones utilizan, a este propósito, otra nomenclatura: lo que aquí se indica como principio de eficiencia es definido como internal efficiency, y el principio de pertinencia es llamado external efficiency.

25/ Para una interesante propuesta metodológica relativa a la planificación y a la evaluación de la política social, véase Sojo, 1990.

26/ Además, ellos podrían aprender a pescar y encontrar el río contaminado; lo que llamaría la atención nuevamente sobre el papel "descontaminador" - o de prevención - estatal.

27/ Por lo que atañe a las elaboraciones estadísticas sobre el punto, como por una ilustración de las cautelas que es necesario aplicar en la evaluación de la información militar oficial, véase CEPAL, 1990 c.

28/ Todo ésto es hipotizable si la canalización de los recursos de la seguridad social, según la manera que aquí se ha planteado, no produce desequilibrios más importantes en otros sectores de la actividad estatal. Lo que es cierto, es que disposiciones legales de esta naturaleza, obligarían a los gobernantes a una programación más precisa, y a un manejo más responsable de los fondos inherentes las políticas implementadas en otros ministerios que no sean los sociales, dado que no podrían contar más sobre medios financieros de "fácil captación", como son los provenientes de la seguridad social.

BIBLIOGRAFIA

- Adrián, Mario Torres, (1991), "Políticas sociales: repensando el desarrollo esencial", Ponencia presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y evaluación de Políticas Sociales, Cepal, agosto, Santiago de Chile.
- Bottani, N., y Delfau, I., (1990), "Les indicateurs internationaux de l'enseignement", L'Observateur de l'OECD, no. 162, Février/Mars, Paris, pp. 14-18.
- Cabezas, Mabel, (1988), Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86, Notas Técnicas Cieplan, mayo, Santiago de Chile.
- CELADE, (1986), Boletín demográfico. Población en edad escolar, julio, Santiago de Chile.
- , (1990), Boletín demográfico. Insumos demográficos para el sector educacional, julio, Santiago de Chile.
- CEPAL, (1977-1989), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- , (1984), "Indicadores sociales: consideraciones y propuestas", (E/CEPAL/R. 360/Rev. 1), 22 de noviembre, Santiago de Chile.
- , (1986 a), "El impacto de la crisis económica en el campo de la salud: problemas y alternativas en la región de las Américas", (LC/R. 554), 25 de noviembre.
- , (1986 b), "Transición estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-83", (LC/R. 547), 20 de noviembre.
- , (1987), "The developmental social welfare situation in Latin America", documento de trabajo.
- , (1989 a), América Latina: la política fiscal en los ochenta, Serie Política Fiscal 2, Proyecto Regional de Política Fiscal, mayo, Santiago de Chile.
- , (1989 b), "The dynamics of social deterioration in Latin America and the Caribbean in the 1980s", (LC/G. 1557), 3 de mayo.
- , (1989 b), "La crisis fiscal en América Latina: síntesis preliminar acerca de su origen y desarrollo", documento de trabajo, 22 de noviembre.
- , (1989 c), "Social security and the problem of the old age in Latin America", (LC/R. 782), 21 de Julio, Santiago de Chile.
- , (1989 d), Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina, Serie Política Fiscal 1, Proyecto Regional de Política Fiscal, enero, Santiago de Chile.

- , (1990 a), Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 1990, (LC/G. 1646), 19 de diciembre, Santiago de Chile.
- , (1990 b), "El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990)", Proyecto Regional de Política Fiscal, octubre, Santiago de Chile.
- , (1990 c), "El gasto público social en América del Sur en los años ochenta: un análisis introductorio", (LC/R. 961), 27 de diciembre, Santiago de Chile.
- , (1990 d), "Gasto público corriente y gasto público de capital en servicios sociales: un análisis cuantitativo de los países sudamericanos en los ochenta", (LC/R. 962), 27 de diciembre, Santiago de Chile.
- , (1990 e), La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación, Serie Política Fiscal 3, Proyecto Regional de Política Fiscal, enero, Santiago de Chile.
- , (1990 f), Magnitud de la pobreza en América Latina en los ochenta, abril, Santiago.
- , (1990 g), "Políticas sociales en tiempo de crisis", Volumen I, 31 de diciembre, Santiago de Chile.
- , (1990 h), Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, octubre, Santiago.
- , (1990 i), Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.
- , (1991 a), "La juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en educación y empleo", (LC/R. 960), 13 de mayo, Santiago de Chile.
- , (1991 b), "Las personas de edad en América Latina: un sector estratégico para la política social en los años noventa", (LC/R. 833), 2 de mayo, Santiago de Chile.
- , (1991 c), "Venezuela: gasto público social y políticas presupuestarias en la década 1977-1986", borrador, 15 de julio, Santiago de Chile.
- , (1991 d), "La suerte de las madres adolescentes y sus hijos: un estudio de caso sobre la transmisión de pobreza en Santiago de Chile", 8 de agosto, Santiago de Chile.
- FLACSO/CEPAL, (1990), Los años noventa: ¿desarrollo con equidad?, junio, Santiago de Chile.
- Grosh, Margaret E., (1990), Social expenditure in Latin America. The story of the 1980s, World Bank Discussion Papers, No. 106, November, Washington.
- Hausmann, R., Márquez, G., Smith, R., (1987), "El modelo acumulación y regulación en una economía petrolera avanzada (AREPA)", en Revista del Banco Central de Venezuela, año II, enero-marzo, no. 1, Caracas.

- Hausmann, r., Márquez, G., (1983), "La crisis económica de Venezuela", en Cuadernos del Cendes, no. 1, segunda época, septiembre-diciembre, Caracas.
- Katzman, Rubén, y Gerstenfeld, Pascual, (1990), "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social", Revista de la CEPAL, no. 41, agosto, Santiago, Chile.
- ILPES/BANCO MUNDIAL, (1990), Seminario sobre gestión del gasto público y programación de inversiones, (LC/IP/L. 30), 28 de febrero, Santiago de Chile.
- International Monetary Fund, (1986), A Manual of Government Finance Statistics, Washington.
- , (1985-1989), Government Finance Statistics Yearbook, Washington.
- Latin America Regional Report/Andean Group, (1983 a), "Venezuela's debt problems alarm overseas bankers", 28 January, Londres.
- Latin American Weekly Report, (1986 a), "Venezuela unifies exchange rate, prepares for a year of growth", 3 January, Londres.
- , (1986 b), "Venezuela: Congress debates draft budget", 6 November, Londres.
- , (1987), "Interest grows in privatisation", 24 September, Londres.
- , (1987), "Venezuela: Congress receives 'austere' budget", 12 November, Londres.
- Latin American Weekly Report/Andean Group Report, (1987), "Venezuela Faces 'interesting prospects'", 12 December, Londres.
- Lockheed, Marlaine E., y Verspoor, Adrian M., (1990), Improving Primary Education in Developing Countries. A review of Policy Options, The World Bank, draft, March, Washington.
- Márquez, Gustavo, (1989), The recent evolution of public expenditure in education, health, and housing in Venezuela, Instituto de estudio superiores de administración (IESA), Caracas.
- McGreevey, William, (1990), Social Security in Latin America. Issues and Options for the World Bank, World Bank Discussion Papers, No. 110, November, Washington.
- Oficina Internacional del trabajo, (1990 a), Boletín de estadísticas del trabajo. 1990-4, Ginebra.
- , (1990 b), Anuario de estadísticas del trabajo. 1989-90, Ginebra.
- Organización Mundial de la Salud, (1980-87), Actividades de la OMS. Informe bienal del Director General, Génève.
- , (1986-90), World Health Statistics Annual, Génève.
- Organización Panamericana de la Salud, (1982), Las condiciones de salud en las Américas. 1977-1980, Oficina Sanitaria Panamericana, Publicación Científica No. 427, Washington.

- , (1986), Las condiciones de salud en las Américas. 1981-1984, Oficina Sanitaria Panamericana, Publicación Científica No. 500, Vol. I y II, Washington.
- , (1990), Las condiciones de salud en las Américas. 1990, Vol. I y II, Washington.
- Petrei, Humberto A., (1987), El gasto público social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina, ECIEL, Río de Janeiro.
- PNUD, (1990), Desarrollo sin pobreza, Conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, 20-23 de noviembre, Quito.
- Prealc, (1988), "Asumiendo la deuda social: qué es, cuanto es y como se paga", en ILPES, Seminario de alto nivel: como recuperar el progreso social en América Latina, junio, pp.51-112.
- Portales, Carlos (compilador), (1989), El mundo en transición y América Latina, RIAL, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires.
- Psacharopoulos, George, y Arriagada, Ana-Maria, (1986), The educational attainment of the labor Force: An international comparison, World Bank Discussion Paper, Education and Training Series, Report No. EDT 38, October, Washington.
- Purroy, Miguel I., "Cuestión salarial y Políticas de ajuste", en Revista del Banco Central de Venezuela, año II, enero-marzo, no. 1, Caracas.
- Sojo, Ana, (1989), "Las políticas sociales en Costa Rica", Revista de la Cepal, No. 38, Santiago de Chile, pp. 105-119.
- , (1990 a), "Naturaleza y selectividad de la política social", Revista de la Cepal, No. 41, 1990, Santiago de Chile, pp. 183-199.
- , (1990 b), "La focalización en política social", Pensamiento Iberoamericano, No. 18, julio-diciembre, Madrid.
- , (1991), "La investigación para la política social: esbozo de su actual relevancia en Chile", Ponencia presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y evaluación de Políticas Sociales, Cepal, agosto, Santiago de Chile.
- Schkolnik, Mariana Paz, (1991), "Políticas sociales en Chile y necesidades de investigación", Ponencia presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y evaluación de Políticas Sociales, Cepal, agosto, Santiago de Chile.
- Schwartz, Antoine, y Stevenson, Gail, (1990), Public expenditure Reviews for Education. The Bank's Experience, World Bank Working Papers, Population and Human Resource Department, October, Washington.
- UNESCO, (1983-90), Anuario estadístico, Paris.

-----, (1990), Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica, Santiago, Chile.

UNESCO/OREALC, (1990), El financiamiento de la educación en periodo de austeridad presupuestaria, Santiago, Chile.

Velázquez, Efraín J., (1990 a), El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990), Proyecto regional de política fiscal CEPAL/PNUD, octubre, Santiago de Chile.

-----, (1990 b), "El proceso de asignación de recursos financieros en Venezuela", en Massad, C. - Held, G., (eds.), Asignación de recursos y sistema financiero, CEPAL/PNUD.

Vergara, Carlos, (1991), "Políticas sociales y gobernabilidad democrática: una mirada desde la sociedad civil", Ponencia presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y evaluación de Políticas Sociales, Cepal, agosto, Santiago de Chile.

Yañez, José H., (1984), "El gasto público en los sectores sociales: 1970-1980. Determinación y análisis", en: Autores Varios, Perspectiva económica para la democracia: balance y lecciones para la experiencia chilena, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, pp. 137y ss.

APENDICE ESTADISTICO

CUADRO 1GASTO SOCIAL PER CAPITA POR SUB-PERIODOS
(precios de 1985)

	Promedio 1977-82	Promedio 1983-85	Promedio 1986-88	Tasas var. 1983-85/1977-82	Tasas var. 1986-88/1983-85
ARGENTINA	127.64	116.88	115.89	-8.42	-0.85
BOLIVIA	28.09	18.54	17.96	-34	-3.11
BRASIL	925.05	870.57	1014.32	-5.89	16.51
COLOMBIA	12166.3	12292.35		1.04	
COSTA RICA	12517.82	11189.86	12846.91	-10.61	14.81
CHILE	40964.92	43284.5	38977.54	5.66	-9.95
ECUADOR	6038.38	5804.6	6339.37	-3.87	9.21
MEXICO	43516.2	37049.21	31312.97	-14.86	-15.48
PARAGUAY	15859.65	19266.89	13832.64	21.48	-28.21
PERU	417.34	371.86	406.64	-10.9	9.35
URUGUAY	29247.57	25297.71	29217.7	-13.5	15.5
VENEZUELA	3046.62	2569.92	2522	-15.65	-1.86

Fuente: elaboración con datos del FMI

ARGENTINA: australes	ECUADOR: sucres
BOLIVIA: bolivares	MEXICO: pesos
BRASIL: cruzados	PARAGUAY: guaranies
COLOMBIA: pesos	PERU: intis
COSTA RICA: colones	URUGUAY: nuevos pesos
CHILE: pesos	VENEZUELA: bolivares

CUADRO 2

GASTO EN EDUCACION PER CAPITA POR SUB-PERIODOS
(precios de 1985)

	Promedio 1977-82	Promedio 1983-85	Promedio 1986-88	Tasas var. 1983-85/1977-82	Tasas var. 1986-88/1983-85
ARGENTINA	67.59	55.55	52.45	-17.81	-5.58
BOLIVIA	42.01	25.7	18.32	-38.82	-28.74
BRASIL	192.87	161.24	285.69	-16.4	77.19
COLOMBIA	10448.96	10440.58		-0.08	
COSTA RICA	9648.74	7144.06	8885.99	-25.96	24.38
CHILE	22651.39	21428.58	20094.89	-5.4	-6.22
ECUADOR	9782.25	9317.65	9097.81	-4.75	-2.36
MEXICO	39381.05	34175.04	29709.1	-13.22	-13.07
PARAGUAY	10792.22	9591.89	8130.5	-11.12	-15.24
PERU	622.14	597.29	658.6	-3.99	10.26
URUGUAY	12190.72	7857.08	10412.8	-35.55	32.53
VENEZUELA	3097.32	2595.79	2603.31	-16.19	0.29

Fuente: elaboración con datos del FMI

ARGENTINA: australes
 BOLIVIA: bolivares
 BRASIL: cruzados
 COLOMBIA: pesos
 COSTA RICA: colones
 CHILE: pesos
 ECUADOR: sucres
 MEXICO: pesos
 PARAGUAY: guaraníes
 PERU: intis
 URUGUAY: nuevos pesos
 VENEZUELA: bolivares

CUADRO 3

GASTO EN SALUD PER CAPITA POR SUB-PERIODOS
(precios de 1985)

	Promedio 1977-82	Promedio 1983-85	Promedio 1986-88	Tasas var. 1983-85/1977-82	Tasas var. 1986-88/1983-85
ARGENTINA	4.56	3.82	5.21	-16.16	36.44
BOLIVIA	5.86	1.4	2.4	-76.05	71.24
BRASIL	149.34	152.77	211.72	2.3	38.59
COLOMBIA	1049.64	1137.46		8.37	
COSTA RICA	5358.9	4185.89	4351.71	-21.89	3.96
CHILE	4616.49	4038.96	4146.05	-12.51	2.65
ECUADOR	1257.43	1272.93	1582.06	1.23	24.29
MEXICO	2990.36	1987.35	2013.46	-33.54	1.31
PARAGUAY	1435.11	2009.12	942.54	40	-53.09
PERU	101.49	99.13	93.05	-2.32	-6.13
URUGUAY	1973.89	1550.34	2061.59	-21.46	32.98
VENEZUELA	708.02	529.61	599.61	-25.2	13.22

Fuente: elaboración con datos del FMI

ARGENTINA: australes
 BOLIVIA: bolivares
 BRASIL: cruzados
 COLOMBIA: pesos
 COSTA RICA: colones
 CHILE: pesos

ECUADOR: sucres
 MEXICO: pesos
 PARAGUAY: guaraníes
 PERU: intis
 URUGUAY: nuevos pesos
 VENEZUELA: bolivares

CUADRO 4GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL PER CAPITA POR SUB-PERIODOS
(precios de 1985)

	Promedio 1977-82	Promedio 1983-85	Promedio 1986-88	Tasas var. 1983-85/1977-82	Tasas var. 1986-88/1983-85
ARGENTINA	93.38	90.53	88.89	-3.05	-1.82
BOLIVIA	1.72	5.3	7.05	207.75	33.02
BRASIL	679.94	637.34	657.64	-6.26	3.19
COLOMBIA	5152.78	4832.8		-6.21	
COSTA RICA	1656.96	2396.57	2968.76	44.64	23.88
CHILE	23114.61	27391.01	23291.42	18.5	-14.97
ECUADOR	170.15	187.81	211.29	10.38	12.5
MEXICO	25393.09	22871.02	26197.47	-9.93	14.54
PARAGUAY	8077.99	12015.16	8351.86	48.74	-30.49
PERU	3.19				
URUGUAY	22647.63	20806.2	23121.9	-8.13	11.13
VENEZUELA	581.7	388.68	413.79	-33.18	6.46

Fuente: elaboración con datos del FMI

ARGENTINA: australes	ECUADOR: sucres
BOLIVIA: bolivares	MEXICO: pesos
BRASIL: cruzados	PARAGUAY: guaranies
COLOMBIA: pesos	PERU: intis
COSTA RICA: colones	URUGUAY: nuevos pesos
CHILE: pesos	VENEZUELA: bolivares

CUADRO 5

GASTO EN VIVIENDA PER CAPITA POR SUB-PERIODOS
(precios de 1985)

	Promedio 1977-82	Promedio 1983-85	Promedio 1986-88	Tasas var. 1983-85/1977-82	Tasas var. 1986-88/1983-85
ARGENTINA	3.13	1.34	0.94	-57.29	-29.55
BOLIVIA	1.21	0.2	0.21	-83.7	6.21
BRASIL	6.41	5.77	18.5	-10.09	220.86
COLOMBIA	633.87	1005.6		58.64	
COSTA RICA	458.89	624.77	1253.02	36.15	100.56
CHILE	2945.59	2495.74	3030.54	-15.27	21.43
ECUADOR			292.39		
MEXICO	3924.58	2636.99	1468.2	-32.81	-44.32
PARAGUAY	1278.09	744.99	798.48	-41.71	7.18
PERU	24.47				
URUGUAY	64.63	18.45	76.11	-71.45	312.51
VENEZUELA	206.99	379.09	284.81	83.14	-24.87

Fuente: elaboración con datos del FMI.

CUADRO 6

GASTO EN SERV. A LA COMUNIDAD PER CAPITA POR SUB-PERIODOS
(precios de 1985)

	Promedio 1977-82	Promedio 1983-85	Promedio 1986-88	Tasas var. 1983-85/1977-82	Tasas var. 1986-88/1983-85
ARGENTINA	2.92	1.55	2.1	-46.8	35.44
BOLIVIA	0.47	0.1	0.05	-79.64	-45.42
BRASIL	2.83	4.16	4.61	47.18	10.75
COLOMBIA	136.32	155.58		14.13	
COSTA RICA	364.68	602.82	389.34	65.3	-35.41
CHILE	454.26	494.43	541.34	8.84	9.49
ECUADOR			76.25		
MEXICO	1206.47	777.7	499.16	-35.54	-35.82
PARAGUAY	82.4	54.38	47.87	-34.01	-11.96
PERU					
URUGUAY	473.69	284.78	478.64	-39.88	68.07
VENEZUELA	103.99	90.99	53.31	-12.5	-41.41

Fuente: elaboración con datos del FMI

ARGENTINA: australes
 BOLIVIA: bolivares
 BRASIL: cruzados
 COLOMBIA: pesos
 COSTA RICA: colones
 CHILE: pesos
 ECUADOR: sucres
 MEXICO: pesos
 PARAGUAY: guaranies
 PERU: intis
 URUGUAY: nuevos pesos
 VENEZUELA: bolivares

CUADRO 7

GASTO SOCIAL PER CAPITA: 1982 = 100
(precios de 1985)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		114.6	117.4	136.5	130.1	100	103.3	107.3	118.3	113.4	108.8	104
BOLIVIA	161.7	193.8	196.9	183.8	145.1	100	73.7	142.2		104.1	112.2	97.4
BRASIL		86	87.5	86.1	88.2	100	87.9	81.6	83.3	96.2	100.6	97.8
COLOMBIA						100	100.3	101.8				
COSTA RICA		128.3	137.5	141	119.8	100	115.4	115.9	104.8	133	137.6	115.3
CHILE		75	77.4	83.4	96.2	100	90	94.6	89.4	86.5	82.6	77.5
ECUADOR	75	71.6	72.1	115.1	111.1	100	88.7	85.4	87.8	103.2	99.3	83.5
MEXICO	74.4	71.5	75.4	81.1	98.4	100	72.6	68.8	71.8	61.4	58.7	
PARAGUAY	54.8	60.3	65.1	64.1	77.4	100	94.7	88.8	72.6	61.6	61.1	
PERU		88.5	71	110.9	118.5	100	87.2	89	85.2	105.2	85.3	
URUGUAY	65.7	70.5	62.2	77.3	91.3	100	74.9	64.2	62.8	70.6	79	83.8
VENEZUELA	102.2	95.6	90.4	92	103.2	100	107.5	70.3	68.2	80.5		
Promedio simple	89	96	95.7	106.5	107.2	100	91.4	92.5	84.4	92.3	92.5	94.2

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 8

GASTO EN EDUCACION PER CAPITA: 1982 = 100
(precios de 1985)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		133.5	125	144.9	144.6	100	101.5	117.1	100.9	94.9	102.7	104
BOLIVIA	128.5	149.9	157.2	144.9	124.9	100	50.4	113.9		50.8	63.9	60.9
BRASIL		86.9	89.7	66.4	76.5	100	71.3	62.2	76.8	101.9	130.9	140
COLOMBIA						100	100.8	99				
COSTA RICA		161.3	171.5	169.8	131.7	100	113.6	108.2	104.4	113.6	164.8	127.4
CHILE		85.9	87.7	89.8	100.6	100	86.3	88.9	88.1	86.9	83.3	76.7
ECUADOR	76.3	70.8	71.7	120.5	111.4	100	88.7	85.3	88.3	95.4	85.6	75.1
MEXICO	66.8	70	73.1	77.9	95.6	100	67.4	69.8	72.5	60.3	61.3	
PARAGUAY	82.1	92.8	84.5	89.8	91.8	100	94.2	78	68.2	65.7	70.2	
PERU		77.1	60.2	103.5	114.2	100	87.5	89.3	85.3	113.1	79.5	
URUGUAY	106.7	79.6	87.1	93.1	93.5	100	67.1	55.7	57.7	69.3	81.5	88.4
VENEZUELA	101	100.2	94.3	100.5	106.3	100	101.5	73.8	77.1	84.4		
Promedio simple	93.6	100.7	100.2	109.2	108.3	100	85.9	86.8	81.9	85.1	92.4	96.1

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 9

GASTO EN SALUD PER CAPITA: 1982 = 100
(precios de 1985)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		181.6	158.2	173.6	146.6	100	113.1	137.3	132	184.2	196	141.5
BOLIVIA	305.8	342.9	309.5	457.3	254.3	100	40.6	100.7		37.1	165.2	160.6
BRASIL		82.4	79.3	98.9	96.2	100	88.5	90.5	101.5	111.9	156.4	120.3
COLOMBIA						100	105.3	111.5				
COSTA RICA		111.7	120.7	135.8	114.3	100	87.9	98.7	86.3	85.3	94	104.6
CHILE		94.5	86.8	101.5	98.2	100	79.9	88.5	84.1	82.4	88.4	88.5
ECUADOR	70.3	74.5	73.3	94.3	107.1	100	85.9	87.1	89.9	93.6	128.2	105
MEXICO	143.1	139.4	152	103.8	98.2	100	74.2	84.7	85.8	82.1	83.2	
PARAGUAY	55.8	61.2	82.5	83.5	116.5	100	104.4	137.1	108.2	51.8	57.6	
PERU		81.6	85.1	117.9	124.8	100	98.1	101.5	99	100.7	86.1	
URUGUAY	86.4	116.9	101.8	120.6	107.3	100	81.8	81.6	85.2	108.5	105.1	116.9
VENEZUELA	114.3	110.3	96.7	93.3	104.6	100	91.5	68.5	71.6	87.4		
Promedio simple	129.3	127	122.3	143.7	124.4	100	87.6	99	94.4	93.2	116	119.6

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 10

GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL PER CAPITA: 1982 = 100
(precios de 1985)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		90.7	114.5	134.6	128	100	103	104.7	122.5	114.8	106.6	102.8
BOLIVIA	495.1	863.5	1052.3	246.8	192.1	100	1314	1712		2752.4	1933.8	1351.8
BRASIL		87.1	88.7	85.5	88.4	100	90.3	82.5	80.1	90.9	84.3	85.9
COLOMBIA						100	88.5	99.1				
COSTA RICA		104.6	108.4	98.7	115.3	100	165.4	131.7	160.1	248.1	154.3	164.1
CHILE		63.5	66.2	72.2	89.4	100	93.1	97.4	87.7	84.9	78.4	73.3
ECUADOR	63.5	62.8	62.7	114.5	123	100	117.8	88.6	84.2	116.2	117.3	93.5
MEXICO	67.9	73.3	74.7	81.9	107.4	100	71.3	76.5	79.7	94	79.7	
PARAGUAY	43	45.4	53.2	45.9	60.9	100	99	88.3	71.8	62.2	57.8	
PERU												
URUGUAY	59.4	65.7	53.6	72.3	89.3	100	76	64.4	61.9	68.2	76	80.6
VENEZUELA	88.6	95.9	78.4	89.4	105.7	100	81.1	55.6	49.8	66.2		
Promedio simple	136.3	155.3	175.3	104.2	110	100	209.1	236.4	88.7	369.8	298.7	278.9

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 11

GASTO EN VIVIENDA PER CAPITA: 1982 = 100
(precios de 1985)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		676.8	54.9	72.3	68.7	100	105.4	63.9	80	73.9	54.7	47
BOLIVIA	297.1	259.1	210.5	148.1	230.5	100	19.7	47.9		55.4	27.4	24.9
BRASIL		42.3	132.1	184.6	64.2	100	68.2	81.8	132.3	289.7	213.7	402.1
COLOMBIA						100	183.9	133.4				
COSTA RICA		99.3	139.6	123.7	101.4	100	117.4	264.4	79	371.2	479.2	73.7
CHILE		114.7	133.7	139.3	146.9	100	83.1	101.9	137.6	129.2	136.7	125.9
ECUADOR										100	53.2	27.5
MEXICO			81.9	157.2	129.8	100	97.2	77.4	61.6	43.9		
PARAGUAY			79.8	110.3	139.3	100	41.6	85.2	60.9	60.4	73.7	
PERU		314	183.7	229.1	143.2	100						
URUGUAY	111.2	1159.2	574.5	181.3	234.4	100	100.7	76.5	159.8	134.9	965.9	289.3
VENEZUELA	148.7	47.9	114.5	60.7	91.5	100	298.2	121.1	96.5	129.2		
Promedio simple	185.7	339.2	170.5	140.7	135	100	111.5	105.3	101	138.8	250.6	141.5

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 12

GASTO EN SERVICIOS RECR., CULT., Y REL. PER CAPITA: 1982 = 100
(precios de 1985)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		459.6	171.3	145.8	108.5	100	114.5	104.2	95.8	142	158.4	125.5
BOLIVIA		323.8	263.1	185.1	144.1	100	21.1	61.6		9.9	23.8	34
BRASIL				15.2	44.4	100	84.7	67	83.3	94.7	91.6	73.9
COLOMBIA						100	114	114.2				
COSTA RICA		178.5	170.3	181.5	121.5	100	379.3	199.1	167.3	273.4	126.7	81.5
CHILE		124.7	142.5	151	132.8	100	152.5	140.2	132.4	139	153.1	173.3
ECUADOR										100	69.3	62.2
MEXICO				62.7	99.1	100	70.2	51.2	47.3	35.7	36.5	
PARAGUAY	52.1	47	53.4	169.3	112.5	100	45.6	71.9	58.9	50.3	53.2	
PERU												
URUGUAY	8.2	79.8	227	80	141.5	100	43.8	67.4	80.1	91	115.1	115.5
VENEZUELA	33.8	43.2	37.4	57.1	74	100	79.7	45.4	26.1	29.5		
Promedio simple	31.4	179.5	152.1	116.4	108.7	100	110.5	92.2	86.4	96.5	92	95.1

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 14

GASTO SOCIAL RESPECTO DEL GASTO TOTAL: PORCENTAJE

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		44.9	45.4	37.5714	43.9167	38.8867	43.6242	50.2825	40.7739	41.3504	41.8909	53.103
BOLIVIA	40	44	45.8333	40.5556	35.2381	14.7	38.45	17.6986		45.9208	53.0631	40.2667
BRASIL		49	50.7273	44	46.32	47.6981	45.4137	42.2108	33.2195	32.8924	38.6745	31.4449
COLOMBIA						44.6585	47.2383	47.6133				
CHILE		53.7871	57.6218	59.8201	63.2702	67.1673	66.2503	65.2051	63.712	62.2098	58.2632	50.6313
ECUADOR	33.3883	36.2572	37.8283	43.8586	36.9491	35.1573	38.6588	37.0571	32.6768	36.7337	39.3388	35.6025
PARAGUAY	35.1438	33.9802	37.9506	36.06	39.2732	48.0793	53.425	49.626	47.7337	46.9304	41.2156	
PERU		24.8529	21.6544	22.5668	24.4982	22.1894	20.595	21.6564	22.1686	27.5054	21.1009	
URUGUAY	57.7721	61.0498	57.5549	62.9619	64.3159	66.0299	62.4814	58.161	59.9867	62.3272	64.7214	64.2876
VENEZUELA	32.7564	30.7294	37.7338	39.7033	34.1394	34.5807	46.4875	40.7079	39.1659	42.1377		

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central.

CUADRO 15

PORCENTAJE DEL GASTO EN EDUCACION EN EL GASTO TOTAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		9	8.28	6.8	8.333	6.667	7.383	9.492	6.044	6.033	6.918	9.323
BOLIVIA	26.25	28	30	26.111	24.762	12	21.5	11.594		18.366	24.766	20.648
BRASIL		5.143	5.364	3.4	4	4.717	3.614	3.137	2.96	3.341	4.782	4.238
COLOMBIA						19.064	20.202	19.624				
CHILE		13.884	14.72	14.508	14.727	14.747	13.747	13.054	13.184	12.93	11.993	10.082
ECUADOR	25.728	27.092	28.47	34.739	27.974	26.452	28.987	27.678	24.452	25.124	24.944	23.414
PARAGUAY	13.493	13.42	12.585	12.88	11.764	12.023	13.159	10.688	10.921	12.087	11.389	
PERU				15.59	17.447	16.355	15.187	15.893	16.157	21.36	15.596	
URUGUAY	10.947	8.022	9.402	8.835	7.672	7.699	6.535	5.884	6.423	7.117	7.772	7.861
VENEZUELA	15.078	14.92	18.118	19.92	16.048	15.681	19.778	19.141	19.702	19.556		

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central.

CUADRO 16

PORCENTAJE DEL GASTO EN SALUD EN EL GASTO TOTAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		2	1.72	1.343	1.392	1.093	1.342	1.808	1.279	1.888	2.122	2.031
BOLIVIA	8.75	9	8.333	11.667	7.143	1.7	2.45	1.449		1.891	9.036	7.677
BRASIL		7.429	7.273	8	8	7.547	7.229	7.403	6.405	6.055	9.515	6.119
COLOMBIA						3.853	4.277	4.5				
CHILE		6.858	6.543	7.367	6.538	6.797	5.953	6.179	6.069	5.991	6.308	5.852
ECUADOR	6.836	8.238	8.399	7.848	7.781	7.68	8.175	8.259	7.31	7.276	11.094	9.777
PARAGUAY	2.733	2.635	3.673	3.59	4.515	3.673	4.5	5.85	5.432	3.014	2.971	
PERU				5.599	6.022	5.179	5.408	5.763	6.011	6.146	5.505	
URUGUAY	3.784	5.037	4.692	4.892	3.762	3.288	3.395	3.677	4.054	4.77	4.292	4.47
VENEZUELA	8.027	7.769	8.829	8.816	7.573	7.572	8.658	8.685	9.003	10.018		

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central.

CUADRO 17

PORCENTAJE DEL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL EN EL GASTO TOTAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		27.4	34.16	28.571	33.333	30	33.557	37.853	32.576	32.304	31.685	40.496
BOLIVIA	2.5	4	5	1.111	0.952	0.3	14	4.348		24.772	18.667	11.4
BRASIL		36.286	37.636	32	34	34.906	34.137	31.242	23.37	22.742	23.71	20.198
COLOMBIA						18.914	17.645	19.641				
CHILE		28.361	30.704	32.259	36.634	41.841	42.726	41.823	38.963	38.009	34.446	29.839
ECUADOR	0.824	0.927	0.959	1.272	1.194	1.025	1.497	1.12	0.915	1.206	1.354	1.162
PARAGUAY	17.007	15.782	19.111	15.923	19.034	29.649	34.422	30.411	29.11	29.242	24.082	
PERU												
URUGUAY	42.912	46.732	40.732	48.396	51.625	54.229	52.081	47.844	48.533	49.434	51.189	50.807
VENEZUELA	5.671	6.157	6.526	7.703	6.98	6.902	6.996	6.428	5.701	6.914		

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central.

CUADRO 18

PORCENTAJE DEL GASTO EN VIVIENDA EN EL GASTO TOTAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		4	0.32	0.3	0.35	0.587	0.671	0.452	0.416	0.406	0.318	0.362
BOLIVIA	2.5	2	1.667	1.111	1.905	0.5	0.35	0.203		0.832	0.441	0.35
BRASIL		0.143	0.455	0.56	0.2	0.283	0.209	0.251	0.313	0.588	0.488	0.767
COLOMBIA						2.327	4.513	3.251				
CHILE		4.026	4.874	4.89	4.729	3.288	2.997	3.438	4.802	4.545	4.721	4.025
ECUADOR										2.599	1.538	0.856
PARAGUAY	1.774	2.033	2.455	3.275	3.727	2.537	1.238	2.512	2.112	2.43	2.626	
PERU												
URUGUAY	0.043	0.439	0.232	0.065	0.072	0.029	0.037	0.03	0.067	0.052	0.346	0.097
VENEZUELA	3.355	1.083	3.361	1.843	2.129	2.433	9.071	4.936	3.898	4.759		

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central.

CUADRO 19

GASTO EN SERVICIOS RECR., CULT., Y REL. RESPECTO DEL GASTO TOTAL: PORCENTAJE

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA		2.5	0.92	0.557	0.508	0.54	0.671	0.678	0.458	0.719	0.847	0.89
BOLIVIA		1	0.833	0.556	0.476	0.2	0.15	0.104		0.059	0.153	0.191
BRASIL				0.04	0.12	0.245	0.225	0.178	0.171	0.167	0.181	0.122
COLOMBIA						0.5	0.602	0.599				
CHILE		0.658	0.781	0.797	0.643	0.494	0.827	0.711	0.695	0.736	0.795	0.833
ECUADOR										0.529	0.408	0.394
PARAGUAY	0.137	0.109	0.128	0.391	0.234	0.197	0.105	0.165	0.159	0.157	0.147	
PERU					1.184							
URUGUAY	0.086	0.821	2.497	0.775	1.184	0.785	0.434	0.725	0.91	0.955	1.121	1.053
VENEZUELA	0.625	0.801	0.899	1.421	1.41	1.993	1.984	1.518	0.862	0.891		

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central.

CUADRO 20

ELASTICIDAD DEL GASTO SOCIAL P/C RESPECTO DEL GASTO TOTAL P/C

	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 2 respecto del 1	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 3 respecto del 2
ARGENTINA	-	0.53	-	0.59
BOLIVIA	+	-5.78	-	0.06
BRASIL	+	-0.55	+	0.47
COLOMBIA	+	0.11	-	
COSTA RICA	-	2.07	+	1.08
CHILE	-	-2.46	+	-3.26
ECUADOR	-	18.32	+	1.7
MEXICO	+	-0.52	+	-1.07
PARAGUAY	-	-3.29	-	1.63
PERU	-	1.48	-	-0.56
URUGUAY	-	1.22	+	1.71
VENEZUELA	-	0.5	-	2.09

Fuente: elaboración con datos del FMI

NOTA: el periodo 1 incluye los años disponibles entre 1977 y 1982;
 el periodo 2 incluye los años disponibles entre 1983 y 1985;
 el periodo 3 incluye los años disponibles entre 1984 y 1986.

CUADRO 21

ELASTICIDAD DEL GASTO EN EDUCACION PER CAPITA RESPECTO DEL GASTO TOTAL PER CAPITA

	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 2 respecto del 1	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 3 respecto del 2
ARGENTINA	-	1.11	-	3.85
BOLIVIA	+	-6.6	-	0.53
BRASIL	+	-1.53	+	2.18
COLOMBIA	+	-0.01	-	0
COSTA RICA	-	5.07	+	1.78
CHILE	-	2.35	+	-2.04
ECUADOR	-	22.47	+	-0.44
MEXICO	+	-0.47	+	-0.9
PARAGUAY	-	1.7	-	0.88
PERU	-	0.54	-	-0.61
URUGUAY	-	3.21	+	3.58
VENEZUELA	-	0.52	-	-0.33

Fuente: elaboración con datos del FMI

NOTA: el periodo 1 incluye los años disponibles entre 1977 y 1982;
 el periodo 2 incluye los años disponibles entre 1983 y 1985;
 el periodo 3 incluye los años disponibles entre 1984 y 1986.

cuadro 22

ELASTICIDAD DEL GASTO EN SALUD PER CAPITA RESPECTO DEL GASTO TOTAL PER CAPITA

	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 2 respecto del 1	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 3 respecto del 2
ARGENTINA	-	1.01	-	-25.13
BOLIVIA	+	-12.92	-	-1.31
BRASIL	+	0.21	+	1.09
COLOMBIA	+	0.88	-	0
COSTA RICA	-	4.27	+	0.29
CHILE	-	5.44	+	0.87
ECUADOR	-	-5.83	+	4.49
MEXICO	+	-1.18	+	0.09
PARAGUAY	-	-6.13	-	3.07
PERU	-	0.32	-	0.36
URUGUAY	-	1.94	+	3.63
VENEZUELA	-	0.8	-	-14.83

Fuente: elaboración con datos del FMI

NOTA: el periodo 1 incluye los años disponibles entre 1977 y 1982;
 el periodo 2 incluye los años disponibles entre 1983 y 1985;
 el periodo 3 incluye los años disponibles entre 1984 y 1986.

CUADRO 23

ELASTICIDAD DEL GASTO EN SEG. SOCIAL P/C RESPECTO DEL GASTO TOTAL P/C

	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 2 respecto del 1	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 3 respecto del 2
ARGENTINA	-	0.19	-	1.26
BOLIVIA	+	35.3	-	-0.61
BRASIL	+	-0.59	+	0.09
COLOMBIA	+	-0.66	-	0
COSTA RICA	-	-8.71	+	1.75
CHILE	-	-8.05	+	-4.9
ECUADOR	-	-49.11	+	2.31
MEXICO	+	-0.35	+	1
PARAGUAY	-	-7.47	-	1.76
PERU	-	0	-	0
URUGUAY	-	0.74	+	1.23
VENEZUELA	-	1.06	-	-7.25

Fuente: elaboración con datos del FMI

NOTA: el periodo 1 incluye los años disponibles entre 1977 y 1982;
 el periodo 2 incluye los años disponibles entre 1983 y 1985;
 el periodo 3 incluye los años disponibles entre 1984 y 1986.

CUADRO 24

ELASTICIDAD DEL GASTO EN VIVIENDA P/C RESPECTO DEL GASTO TOTAL P/C

	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 2 respecto del 1	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 3 respecto del 2
ARGENTINA	-	3.58	-	20.38
BOLIVIA	+	-14.22	-	-0.11
BRASIL	+	-0.94	+	6.24
COLOMBIA	+	6.2	-	
COSTA RICA	-	-7.06	+	7.36
CHILE	-	6.64	+	7.01
ECUADOR	-		+	
MEXICO	+	-1.16	+	-3.06
PARAGUAY	-	6.39	-	-0.41
PERU	-		-	
URUGUAY	-	6.46	+	34.43
VENEZUELA	-	-2.65	-	27.91

Fuente: elaboración con datos del FMI

NOTA: el periodo 1 incluye los años disponibles entre 1977 y 1982;
 el periodo 2 incluye los años disponibles entre 1983 y 1985;
 el periodo 3 incluye los años disponibles entre 1984 y 1986.

CUADRO 25

ELASTICIDAD DEL GASTO EN SERVICIOS COMUN. P/C RESPECTO DEL GASTO TOTAL P/C

	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 2 respecto del 1	Signo var. gasto tot.	Elasticidad del periodo 3 respecto del 2
ARGENTINA	-	2.92	-	-24.45
BOLIVIA	+	-13.53	-	0.83
BRASIL	+	4.41	+	0.3
COLOMBIA	+	1.49	-	
COSTA RICA	-	-12.75	+	-2.59
CHILE	-	-3.85	+	3.11
ECUADOR	-		+	
MEXICO	+	-1.25	+	-2.47
PARAGUAY	-	5.21	-	0.69
PERU	-		-	
URUGUAY	-	3.61	+	7.5
VENEZUELA	-	0.4	-	46.48

Fuente: elaboración con datos del FMI

NOTA: el periodo 1 incluye los años disponibles entre 1977 y 1982;
 el periodo 2 incluye los años disponibles entre 1983 y 1985;
 el periodo 3 incluye los años disponibles entre 1984 y 1986.

CUADRO 28

ELASTICIDADES DEL GASTO EN SALUD RESPECTO DEL GASTO TOTAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Coef. Elast.	Coef. Vulnerab.	Coef. Vulnerab.
ARGENTINA			-1.37	0.24	0.84	2.41	-1.65	-2.17	-0.11	-7.2	-1.21	1.13	-0.91	-1.12	-1.12
BOLIVIA		1.35	3.88	8.61	4.83	-0.93	0.83	0.46		0.88	-51.1	-0.19	-3.14	-8.14	
BRASIL			0.97	1.84	1	0.38	1.51	-13.73	0.41	0.62	-3.6	-1.18	-1.18	-2.97	-2.97
COLOMBIA							-1.01	8.81					3.9	-1.01	-1.01
COSTA RICA			0.81	-6.03	0.84	0.61	-0.43	4.07	1.94	-0.07	1.78	-1.23	0.23	-0.77	-0.77
CHILE			2.18	4.4	-0.36	-0.86	2.29	1.59	1.53	2.52	3.84	0.02	1.72	1.53	1.53
ECUADOR		-0.5	0.47	0.76	0.93	1.23	0.73	3.5	0.19	0.89	-3.65	2.55	0.65	0.14	0.14
MEXICO		-0.36	0.82	-2.57	-0.27	0.04	1.31	-1.6	0.13	-0.91	0.12		-0.33	-0.15	-0.15
PARAGUAY		0.71	-10.55	0.35	3.61	-2.59	-0.3	32.52	1.4	3.79	0.88		2.98	-1.42	-1.42
PERU			-0.55	0.77	-3.91	2.9	0.32	-1.22	0.38	-3.84	3.2		-0.21	-0.34	-0.34
URUGUAY		21.55	1.99	1.35	-0.7	-1.02	0.88	0.03	-0.86	3.34	-0.4	1.65	2.53	0.51	0.51
VENEZUELA		12.07	0.54	1.04	0.4	1	0.43	0.99	4.85	2.29			2.62	2.68	2.68
													0.74	-0.92	-0.27

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 29

ELASTICIDADES DEL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO DEL GASTO TOTAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Coef. Elast.	Coef. Vulnerab. Vulnerab.	Coef. Vulnerab.
ARGENTINA			2.8	0.43	0.26	1.66	-0.38	-0.17	0.47	1.14	1.34	0.15	0.77	0.57	
BOLIVIA	8.26	-8.71	-13.8	-13.8	2.41	-0.73	-16.9	0.09		-0.85	4.4	-2.08	-2.79	-3.93	
BRASIL			-0.47	-0.27	-1.26	1.29	1.27	52.95	-0.1	0.81	0.66	0.1	5.5	10.63	
COLOMBIA						2.23	17.97						10.1	2.23	
COSTA RICA	0.36	0.36	4.3	4.3	-0.9	0.64	2.33	-6.77	-3.34	3.22	-6.6	-0.69	-0.75	0	
CHILE			-1.13	2.37	2.64	-5.65	0.78	0.67	3.02	3.9	-4.03	-0.8	0.18	0.18	
ECUADOR	0.08	0.05	0.05	2.19	0.51	3.49	-0.92	-60.43	-0.29	8.21	-0.09	2.86	-4.03	0.91	
MEXICO	1.09	0.17	0.17	0.79	1.52	-0.15	1.46	-0.84	0.39	3.76	-1.42		0.68	0.31	
PARAGUAY	0.41	-5.19	-5.19	-3.83	2.98	11.75	0.07	-11.24	1.24	0.97	-0.55		-0.34	-0.73	
PERU															
URUGUAY	6.53	2.85	2.85	2.57	1.49	1.81	1.15	1.95	0.74	1.25	1.49	0.88	2.06	1.67	
VENEZUELA	-28.48	0.8	0.8	-4.19	0.6	1.24	0.95	1.24	-10.88	3.42			-3.92	-4.74	
													Promedio regional	0.68	0.65

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 30

ELASTICIDADES DEL GASTO EN VIVIENDA RESPECTO DEL GASTO TOTAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Coef. Elast.	Coef. Vulnerab.	Coef. Vulnerab.
ARGENTINA			-9.77	0.78	0.26	-3.45	-0.68	3.98	0.7	1.39	4.87	0.57	-0.13	0.99	
BOLIVIA		-1.42	7.47	-5.34	-6.06	-0.87	1.12	0.45		-0.22	7.47	-0.64	0.2	1.96	
BRASIL			-53.47	2.96	24.27	5.51	4.17	-122.53	2.08	7.15	2.37	4.49	-12.3	-29	
COLOMBIA							-16.21	-40.96					-28.58	-16.21	
COSTA RICA			4.08	5.48	0.96	0.07	0.62	41.62	10.87	21.73	5.09	9.24	9.97	5.32	
CHILE			-4.41	1.09	0.6	15.26	1.92	3.31	-10.74	7.35	3.08	-0.99	1.65	1.88	
ECUADOR											4.62	6.81	5.71	5.71	
MEXICO					4.47	-0.39	1.17	0.31	-1.89	-4.28	-2.7		-0.47	0.74	
PARAGUAY				10.69	2.4	-5.15	3.96	109.12	1.9	0.06	1.71		15.59	1.97	
PERU			5.21	0.49	24.71	4.4							8.7	11.44	
URUGUAY		575.79	7.77	-5.02	1.87	-8.63	-0.03	3.05	-20.87	-1.91	79.68	-10.3	56.49	-2.52	
VENEZUELA		234.03	-6.07	13.98	1.66	-2.13	-9.91	2.34	-21.09	3.52			24.04	40.73	
													Promedio regional	6.74	1.92

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 31

ELASTICIDADES DEL GASTO EN SERVICIOS DE LA COMUNIDAD RESPECTO AL GASTO TOTAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Coef. Elast.	Coef. Vulnerab.
ARGENTINA			-6.67	-0.37	1.39	0.59	-1.83	0.91	-0.23	-8.79	-2.18	0.85	-1.63	-1.29
BOLIVIA			7.47	-5.34	2.41	-0.47	1.1	0.6		1.17	-20.76	2.98	-1.2	-1.72
BRASIL					-71.41	12.35	2.01	128.3	0.82	0.83	0.3	-0.98	9.03	14.8
COLOMBIA							-2.71	0.26					-1.22	-2.71
COSTA RICA			-0.46	-3.16	1.76	0.86	9.94	-15.8	2.48	3.73	-9.37	3.9	-0.61	1.17
CHILE			-3.79	1.56	-1.33	11.81	-5.97	-1.19	1.69	-5.96	5.33	1.65	0.38	-0.44
ECUADOR											3.03	1.44	2.24	2.24
MEXICO					2.82	0.02	1.51	3.08	-0.7	-5.17	0.22		0.26	2.29
PARAGUAY			-0.7	-4.09	-3.06	-2.04	3.69	60.11	1.21	1.06	0.46		11.74	0.47
PERU														
URUGUAY			534.7	-28.42	-4.75	4.9	-4.41	2.7	-6.83	-3.62	3.43	0.05	45.4	-9.14
VENEZUELA			-95.62	0.58	-15.66	0.97	-8.06	1.02	1.69	-44.38	1.38		-17.57	-19.34
													Promedio regional	
													4.25	-1.24

Fuente: elaboración con datos del FMI

CUADRO 32.

ARGENTINA: GASTO DE CAPITAL PER CAPITA
(australes de 1980)

AÑOS	SEG.			SER. REC. CULT. REL	TOTAL
	EDUC.	SALUD	SOCIAL		
1977					
1978	0.00258	0.00052	0.00052	0.00643	0.01095
1979	0.00253	0.00063	0.00021	0.00021	0.00219
1980	0.00245	0.00067	0.00021	0.00043	0.00241
1981					
1982	0.00217	0.00025	0.00019	0.00034	0.00167
1983	0.00406	0.0003	0.00014	0.00031	0.00222
1984	0.00214	0.00021	0.00003	0.00004	0.00105
1985	0.0022	0.00038	0.00008	0.00008	0.00134
1986	0.0021	0.00037	0.00005	0.00021	0.00143
1987					

NOTA: el gasto de capital per cápita en educación ha sido calculado dividiendo el gasto de capital total en educación por la población entre 5 y 24 años. Los valores per cápita de los otros rubros y del total han sido calculados dividiendo los montos totales por la población total del país.

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central

CUADRO 33

BOLIVIA: GASTO DE CAPITAL PER CAPITA
(bolivianos de 1980)

AÑOS	EDUC.	SALUD	SEG. SOCIAL	VIVIENDA	SER. REC. CULT. REL	TOTAL
1977						0.000038
1978				0.000032		0.000025
1979				0.000025		0.000018
1980				0.000018		0.000028
1981				0.000014	0.000014	0.00001
1982	0.000011			0.000005		0.000084
1983	0.000037		0.000067	0.000002		0.000032
1984	0.000018		0.000021	0.000002		
1985						
1986						
1987						

NOTA: el gasto de capital per cápita en educación ha sido calculado dividiendo el gasto de capital total en educación por la población entre 5 y 24 años. Los valores per cápita de los otros rubros y del total han sido calculados dividiendo los montos totales por la población total del país.

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central

CUADRO 34

BRASIL: GASTO DE CAPITAL POR FUNCION PER CAPITA
(cruzados de 1980)

AÑOS	SEG.				SER. REC. CULT. REL	TOTAL
	EDUC.	SALUD	SOCIAL	VIVIENDA		
1977						
1978	0.22	0.08	0.11	0.03		0.32
1979						
1980						
1981						
1982	0.11	0.06	0.1	0.01	0.01	0.23
1983	0.07	0.05	0.11	0.03	0.01	0.23
1984	0.06	0.04	0.12	0.03	0.01	0.22
1985	0.07	0.05	0.1	0.01	0.01	0.19
1986	0.12	0.07	0.09	0.05	0.01	0.27
1987						

NOTA: el gasto de capital per cápita en educación ha sido calculado dividiendo el gasto de capital total en educación por la población entre 5 y 24 años. Los valores per cápita de los otros rubros y del total han sido calculados dividiendo los montos totales por la población total del país.

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central

CUADRO 35

CHILE: GASTO DE CAPITAL POR FUNCION PER CAPITA
(pesos de 1980)

AÑOS	SEG.			SER. REC. CULT. REL	TOTAL
	EDUC.	SALUD	SOCIAL		
1977					
1978					
1979	427.87	72.82	42.28	74	1310.78
1980	333.69	66.67	19.82	82.88	1272.97
1981	90.95	91.49	33.92	67.04	1121.57
1982	46.54	80.73	10.26	46.52	734.79
1983	12.86	26.56	6.91	14.87	547.14
1984	4.51	34.73	61.23	17.36	845.82
1985	18.23	47.36	25.37	17.93	1173.53
1986	18.64	61.17	11.96	16.68	1057.13
1987					

NOTA: el gasto de capital per cápita en educación ha sido calculado dividiendo el gasto de capital total en educación por la población entre 5 y 24 años. Los valores per cápita de los otros rubros y del total han sido calculados dividiendo los montos totales por la población total del país.

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central

CUADRO 36

COLOMBIA: GASTO DE CAPITAL POR FUNCION PER CAPITA
(pesos de 1980)

AÑOS	EDUC.	SALUD	SEG. SOCIAL	VIVIENDA	SER. REC. CULT. REL	TOTAL
1977						
1978						
1979						
1980						
1981						
1982	106.93	14.51	430.33	9.67		502.85
1983	122.77	23.66	67.05	203.12	7.89	356.93
1984	184.22	12.64	53.7	244.83	9.48	402.78
1985						
1986						
1987						

NOTA: el gasto de capital per cápita en educación ha sido calculado dividiendo el gasto de capital total en educación por la población entre 5 y 24 años. Los valores per cápita de los otros rubros y del total han sido calculados dividiendo los montos totales por la población total del país.

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central

CUADRO 37

URUGUAY: GASTO DE CAPITAL PER CAPITA
(nuevos pesos 1980)

AÑOS	SEG.				SER. REC. CULT. REL.	TOTAL
	EDUC.	SALUD	SOCIAL	VIVIENDA		
1977						
1978	48.13	13.69	40.14	21.9	1.83	93.97
1979	90.09	11.97	14.59	8.34	3.66	69.28
1980	92.09	13.79	19.31	0.69	2.76	70.34
1981	96.38	9.52	24.34	0.28	2.1	69.34
1982	143.21	7.07	29.1		2.87	86.87
1983	74.33	7.93	16.17	1.17	4.33	54.6
1984	66.6	15.2	17.8	0.7	1.97	58.23
1985	43.19	7.07	7.38		1.55	31.24
1986	56	14.9	14.07	0.17	2.3	50.57
1987						

NOTA: el gasto de capital per cápita en educación ha sido calculado dividiendo el gasto de capital total en educación por la población entre 5 y 24 años. Los valores per cápita de los otros rubros y del total han sido calculados dividiendo los montos totales por la población total del país.

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central

VENEZUELA: GASTO DE CAPITAL PER CAPITA
(bolivares de 1980)

AÑOS	SEG.				SER. REC. CULT. REL	TOTAL
	EDUC.	SALUD	SOCIAL	VIVIENDA		
1977	77.72	33.27	13.97	149.9	8.65	243.79
1978	85.22	29.5	31.65	37.37	15.45	155.57
1979	65.28	20.48	9.75	80.98	10.95	153.92
1980	63.31	32.2	44.13	37.87	17.2	162.33
1981	47.94	16.08	45.96	51.99	27.75	165.11
1982	69.08	15.81	12.5	63.89	35.3	161.19
1983	43.32	6.77	9.46	213.92	20.88	270.85
1984	40.1	4.22	4.63	43.49	14.01	84.54
1985	47.37	6.61	3.14	23.2	4.22	58.61
1986	106.08	17.29	7.34	82.33	5.58	160.17
1987						

NOTA: el gasto de capital per cápita en educación ha sido calculado dividiendo el gasto de capital total en educación por la población entre 5 y 24 años. Los valores per cápita de los otros rubros y del total han sido calculados dividiendo los montos totales por la población total del país.

Fuente: elaboración con datos del FMI, Gobierno Central

CUADRO 39

PROMEDIOS DEL GASTO DE CAPITAL PER CAPITA
EN MONEDAS NACIONALES DE 1980
POR EL PERIODO 1 Y EL PERIODO 2 (*)

PAISES	SEG.					SERV. RECR.	TOTAL
	EDUC.	SALUD	SOCIAL	VIVIENDA			
ARG 1	0.00252	0.00061	0.00031	0.00236	0.00106	0.00518	
ARG 2	0.00253	0.0003	0.0001	0.0002	0.00006	0.00154	
BRA 1	0.22	0.08	0.11	0.03		0.32	
BRA 2	0.086	0.054	0.104	0.026	0.01	0.23	
CHI 1	84.17	76.99	32.01	932.1	74.64	1235.11	
CHI 2	20.16	50.11	23.15	767.5	22.67	871.68	
URU 1	83.42	12.24	24.59	7.8	2.59	75.73	
URU 2	76.67	10.43	16.9	0.68	2.6	56.3	
VEN 1	67.89	26.31	29.09	71.62	16	176.14	
VEN 2	61.19	10.14	37.07	85.37	16	147.07	

(*) Los valores han sido calculados por cada país por dos periodos. El periodo 1 es, en todos los países, 1977-1981 (años disponibles), mientras que el periodo 2 es, en todos los países, 1982-1986 (años disponibles).

Las monedas usadas son:

Argentina: australes de 1980;
Brasil: cruzados de 1980;
Chile: pesos de 1980;
Uruguay: nuevos pesos de 1980;
Venezuela: bolívares de 1980.

COEFICIENTES DE VARIACION
DEL GASTO DE CAPITAL PER CAPITA EN MONEDAS NACIONALES 1980
RELATIVOS AL PERIODO 1 Y AL PERIODO 2 (*)

PAISES	SEG.					SERV. RECR.	TOTAL
	EDUC.	SALUD	SOCIAL	VIVIENDA			
ARG 1	2.12	10.4	47.14	122.11	103.62	78.74	
ARG 2	30.19	22.05	59.13	59.88	67.16	25.51	
BRA 1							
BRA 2	28.1	18.88	9.81	57.56		11.13	
CHI 1	49.94	13.71	28.96	3.23	8.69	6.62	
CHI 2	70.15	38.48	86.61	28.79	52.8	25.66	
URU 1	24.73	14.14	39.08	112.2	27.24	13.91	
URU 2	45.49	36.27	41.74	60.29	37.11	30.28	
VEN 1	18.9	25.89	51.46	58.95	41.39	19.34	
VEN 2	40.25	52.58	9.03	78.78	71.13	50.36	

(*) Los valores han sido calculados por cada país por dos periodos. El periodo 1 es, en todos los países, 1977-1981 (años disponibles), mientras que el periodo 2 es, en todos los países, 1982-1986 (años disponibles).

COEFICIENTE DE VARIACION: (σ/M) * 100

CUADRO 41

ARGENTINA

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	0.54	0.135	0.73	0.11	-2.82	0.44	0.47	0.01	0.29	0.04
PIB(-1)	0.01	0	-0.32	0.02	1.17	0.18	0.79	0.4	0.59	0.27
INT	-0.09	0.06	0.27	0.22	0.05	0.002	0.051	0.02	-0.074	0.071

BRASIL

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	0.77	0.02	1.79	0.3	8.4	0.32	0.35	0.054	0.68	0.2
PIB(-1)	0.46	0.01	0.69	0.043	-2.74	0.06	0.03	∅	0.16	0.01
INT	0.3	0.26	-0.23	0.27	-0.41	0.041	0.075	0.13	0.005	0.23

CUADRO 42

COSTA RICA

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de
variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	1.46	0.11	1.67	0.45	-2.28	0.12	3.84	0.04	0.47	0.025
PIB(-1)	-4.27	0.08	0.36	0.02	-1.34	0.04	-7.85	0.16	-1.2	0.16
INT	0.36	0.1	0.43	0.42	0.22	0.016	2.86	0.3	0.55	0.48

Fuente: elaboración con datos del FMI.

CHILE

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de
variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	0.2	0.04	0.34	0.05	1.84	0.39	-0.23	0.02	0.09	0.01
PIB(-1)	0.67	0.42	0.99	0.042	0.74	0.07	0.6	0.13	0.61	0.27
INT	-0.12	0.76	0.1	0.22	-0.08	0.045	-0.15	0.48	-0.04	0.09

CUADRO 43

ECUADOR

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de
variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	0.77	0.02	-1.5	0.16			-0.76	0.012	0.31	0.005
PIB(-1)	2.43	0.15	2.17	0.23			4.16	0.25	2.64	0.22
INT										

MEXICO

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de
variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	2.5	0.67	0.55	0.036	1.57	0.21	5.55	0.35	2.06	0.58
PIB(-1)	1.26	0.17	0.79	0.072	1.69	0.18	-0.42	0.05	1.65	0.37
INT	-0.18	0.17	0.21	-0.13	-0.13	0.06	0.3	0.06	-0.11	0.072

Fuente: elaboración con datos del FMI.

CUADRO 44

PARAGUAY

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de
variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	0.52	0.07	2.76	0.26	5.71	0.29	-0.47	0.01	0.57	0.04
PIB(-1)	0.78	0.21	0.7	0.02	-2.52	0.06	2.65	0.28	1.68	0.35
INT	-0.06	0.01	0.41	0.075	1.57	0.42	-0.43	0.1	-0.15	0.035

PERU

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de
variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	1.55	0.1	0.38	0.02					1.42	0.14
PIB(-1)	-1.11	0.054	-0.86	0.11					-0.86	0.05
INT	0.11	0.01	0.4	0.22					0.062	0.002

CUADRO 45

URUGUAY

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de
variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	1.28	0.16	1.53	0.24	20.57	0.12	0.97	0.09	1.4	0.15
PIB(-1)	2.23	0.65	0.64	0.06	8.79	0.06	2.28	0.49	2.1	0.6
INT	-0.1	0.18	0.05	0.04	1.92	0.17	-0.003	♦	-0.01	0.002

Fuente: elaboración con datos del FMI.

VENEZUELA

Algunas estadísticas correspondientes a las regresiones de las tasas de
variación de los gastos sociales respecto del PIB y del pago de interés s/deuda

	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		GASTO SOCIAL TOT.	
	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.	signo	R cuadr.
PIB	0.77	0.05	2.56	0.35	-8.42	0.09	3.79	0.33	1.17	0.15
PIB(-1)	3.59	0.44	2.18	0.11	21.7	0.28	3.35	0.11	4.75	0.43
INT	-0.042	0.01	-0.05	0.01	-1.18	0.17	0.01	♦	-0.16	0.08

Fuente: elaboración con datos del FMI.

CUADRO 46

SIGNOS DE LAS PENDIENTES DE LA REGRESIONES ENTRE
LOS GASTOS SOCIALES Y EL PIB

	EDU	SAL	SS	VIV	GASTO SOCIAL TOTAL
ARGENTINA	+	+	-	+	+
BRASIL	+	+	+	+	+
COSTA RICA	+	+	-	+	+
CHILE	+	+	+	-	+
ECUADOR	+	+		-	+
MEXICO	+	+	+	+	+
PARAGUAY	+	+	+	-	+
PERU	+	+			+
URUGUAY	+	+	+	+	+
VENEZUELA	+	+	-	+	+

Fuente: elaboración con datos del FMI.

CUADRO 47

SIGNOS DE LAS PENDIENTES DE LA REGRESIONES
ENTRE LOS GASTOS SOCIALES Y EL PIB REZAGADO EN UN PERIODO

	EDU	SAL	SS	VIV	GASTO SOCIAL TOTAL
ARGENTINA	-	-	+	+	+
BRASIL	+	+	-	+	+
COSTA RICA	-	+	-	-	-
CHILE	+	+	+	+	+
ECUADOR	+	+		+	+
MEXICO	+	-	+	-	+
PARAGUAY	+	+	-	+	+
PERU	-	-			-
URUGUAY	+	+	+	+	+
VENEZUELA	+	+	+	+	+

Fuente: elaboración con datos del FMI.

CUADRO 48

SIGNOS DE LAS PENDIENTES DE LA REGRESIONES
ENTRE LOS GASTOS SOCIALES Y EL PAGO DE LOS INTERES S/DEUDA

	EDU	SAL	SS	VIV	GASTO SOCIAL TOTAL
ARGENTINA	-	+	+	+	-
BRASIL	+	-	-	+	+
COSTA RICA	+	+	+	+	+
CHILE	-	-	-	-	-
ECUADOR					
MEXICO	-	-	-	+	-
PARAGUAY	-	+	+	-	-
PERU	+	+			+
URUGUAY	-	+	+	-	-
VENEZUELA	-	-	-	+	-

Fuente: elaboración con datos del FMI.

CUADRO 51

PORCENTAJES GASTO SOCIAL/PIB

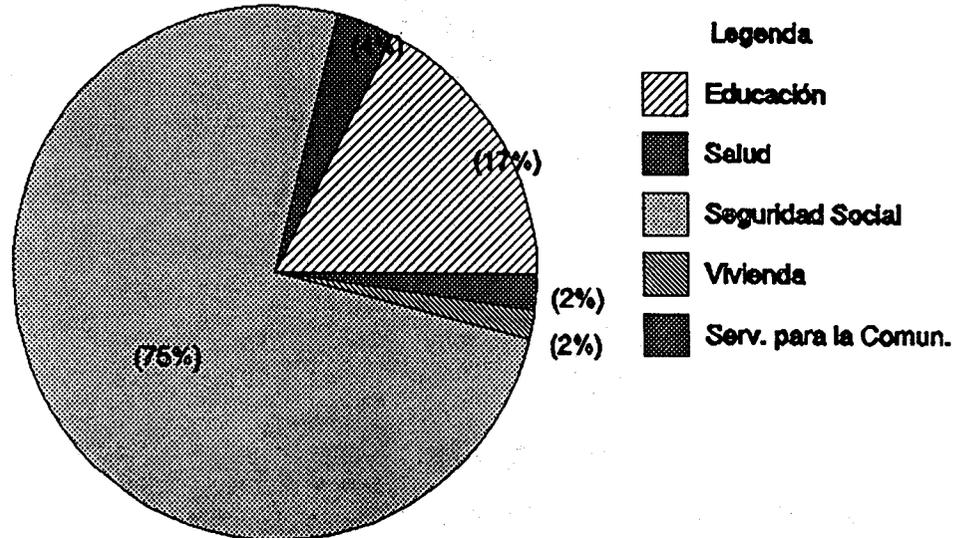
	PIB P/C PROM. (DOLAR. 1980)	Promedio 1977-88	Promedio 1977-82	Promedio 1983-85	Promedio 1986-88
<u>Países a redito medio-alto</u>					
ARGENTINA	2500	8.88	8.68	9.2	8.9
BRASIL	2000	9.09	9.21	8.77	9.22
CHILE	2200	18.64	18.39	20.78	16.93
MEXICO	2400	6.81	7.43	6.39	5.6
URUGUAY	2200	14.69	14.74	14.26	15.03
VENEZUELA	3000	9.11	9.05	9.24	9.06
Promedio simple		11.2	11.25	11.44	10.79
Coef. Var.		36.62	35.06	41.87	36.22
<u>Países a redito bajo</u>					
BOLIVIA	650	5.51	5.24	5.67	5.95
COLOMBIA	1200	7.19	7.15	7.21	
COSTA RICA	1400	15.07	14.73	14.3	16.42
ECUADOR	1400	5.13	5.01	4.97	5.54
PARAGUAY	1200	4.39	4.23	5.13	3.75
PERU	1100	3.85	3.82	3.94	3.76
Promedio simple		6.86	6.7	6.87	7.08
Coef. Var.		55.69	55.9	50.42	67.11

Fuente: elaboración con datos del FMI

GRAFICOS

ARGENTINA

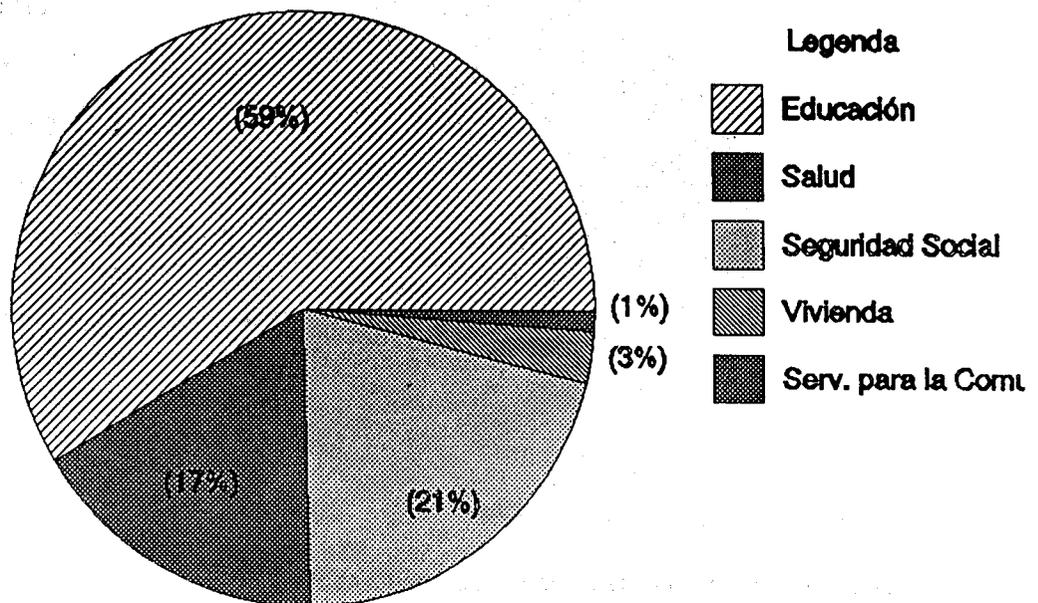
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

BOLIVIA

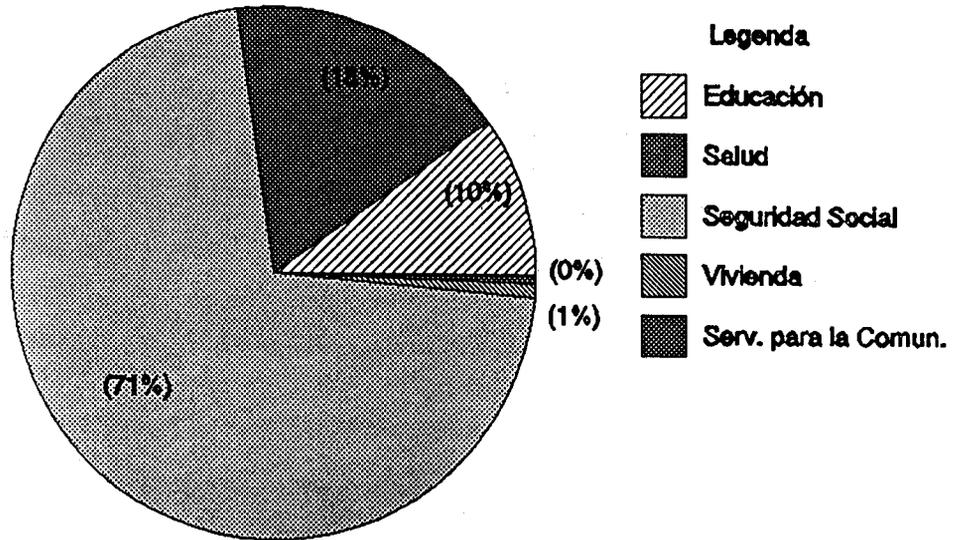
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

BRASIL

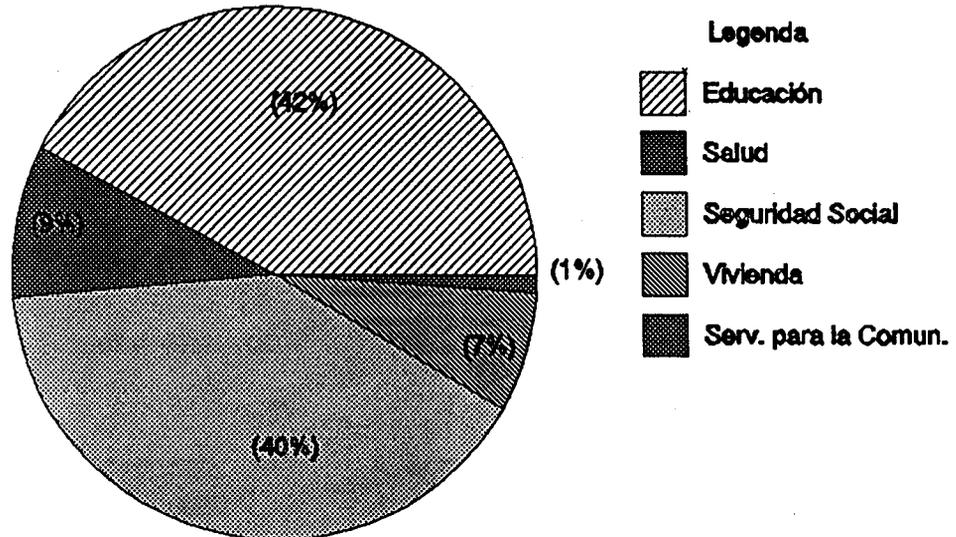
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

COLOMBIA

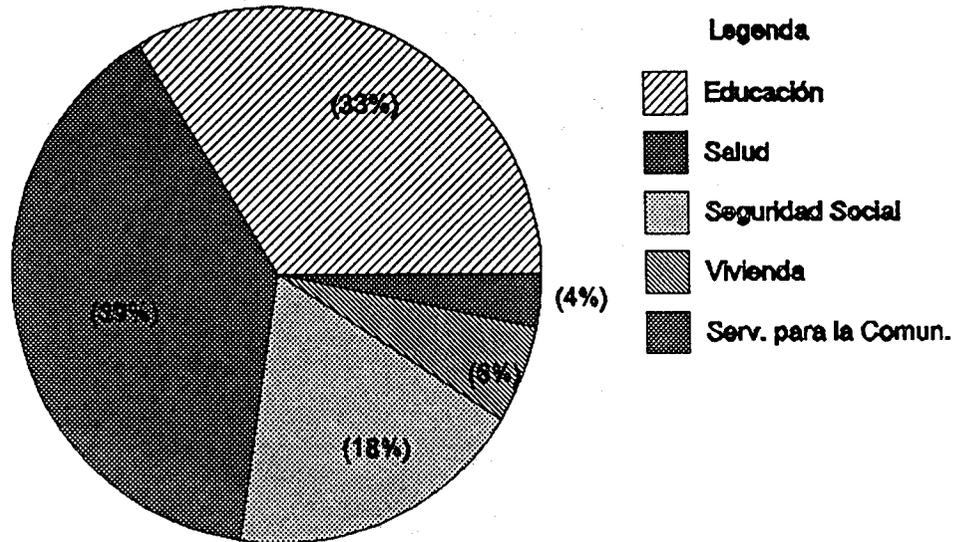
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

COSTA RICA

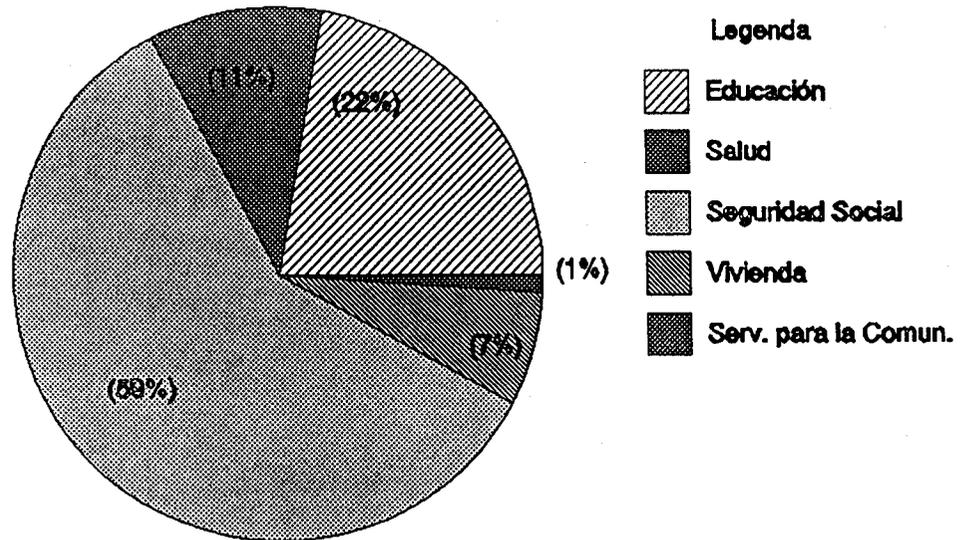
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

CHILE

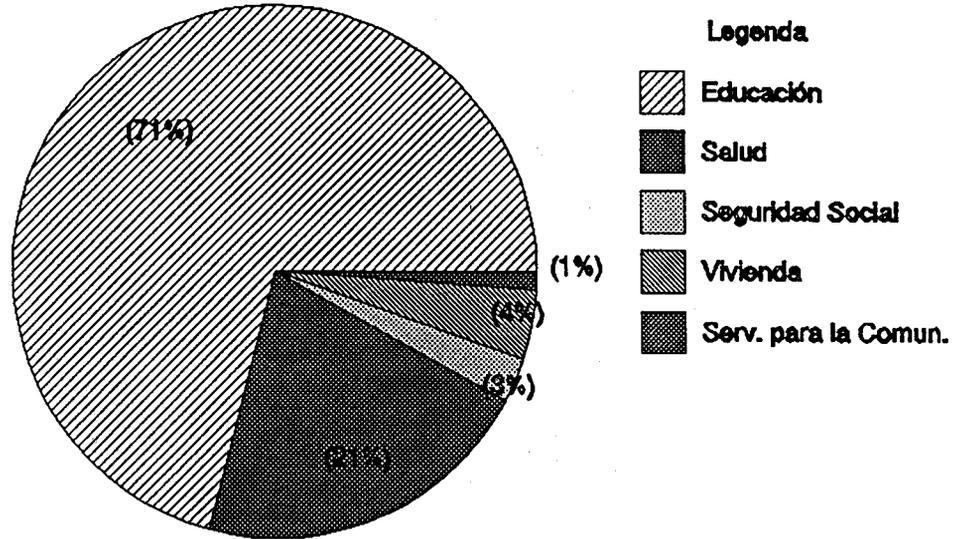
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

ECUADOR

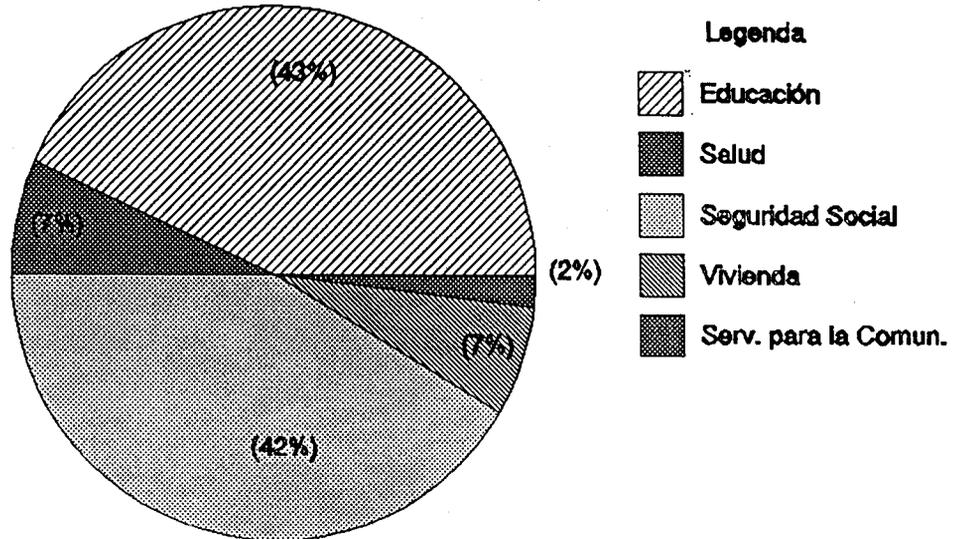
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

MEXICO

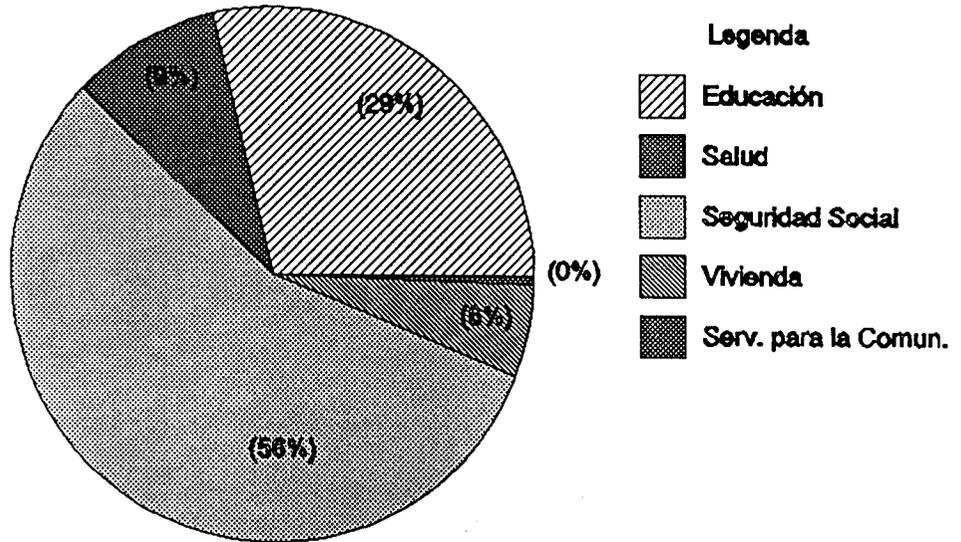
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

PARAGUAY

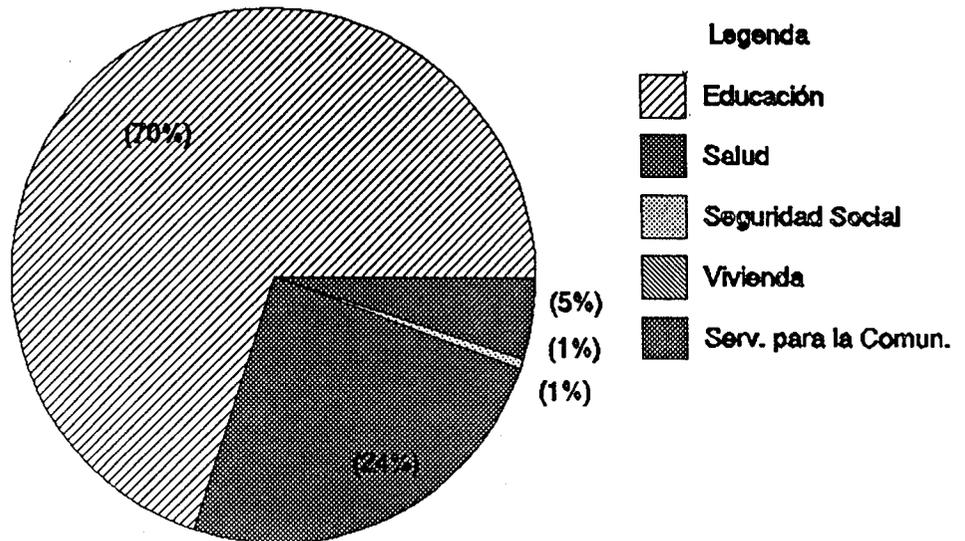
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

PERU

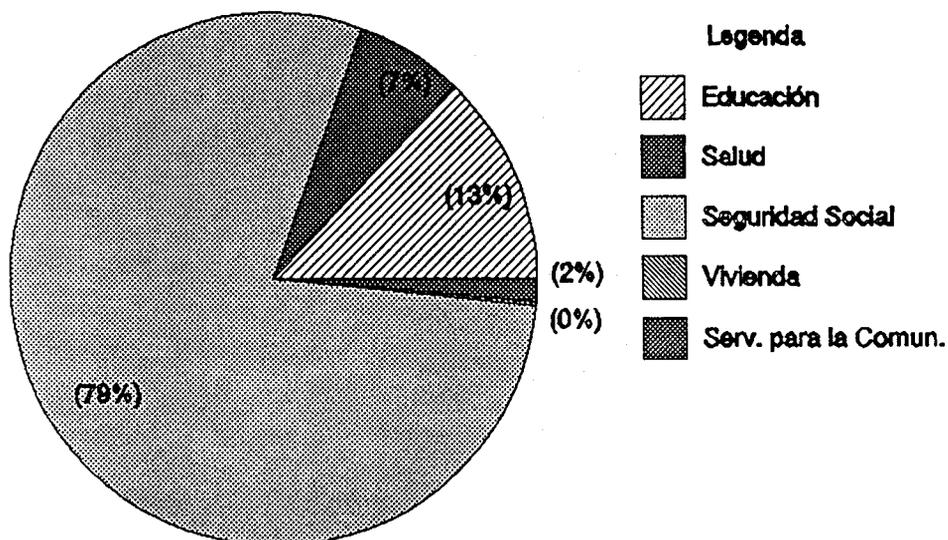
Composición gasto social: promedio 1977-1988



Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

URUGUAY

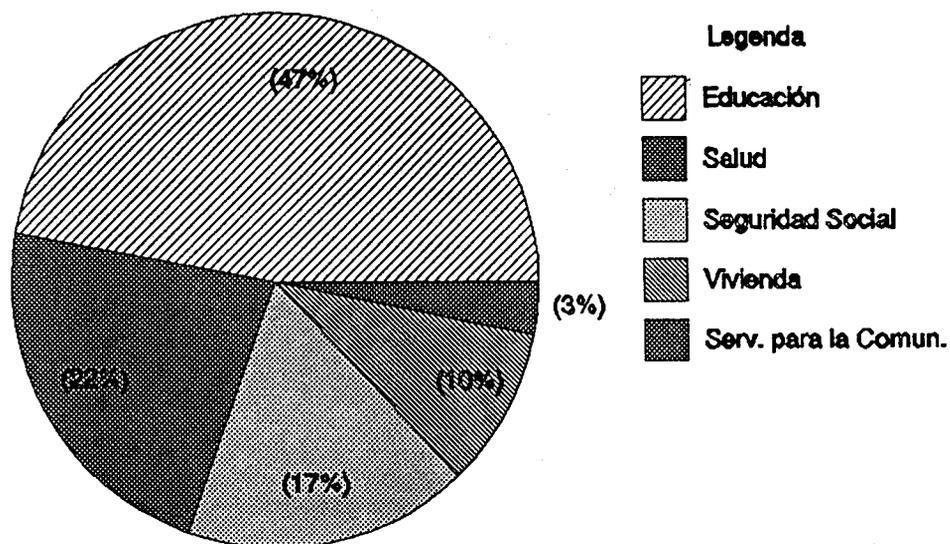
Composición gasto social: promedio 1977-1988



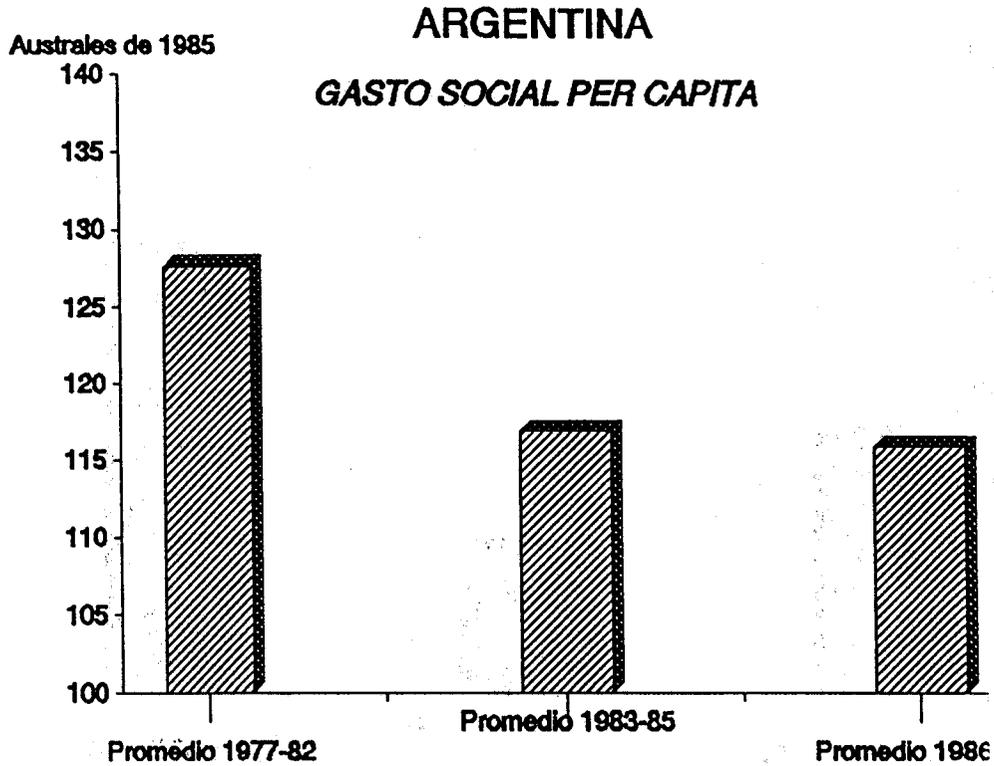
Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.

VENEZUELA

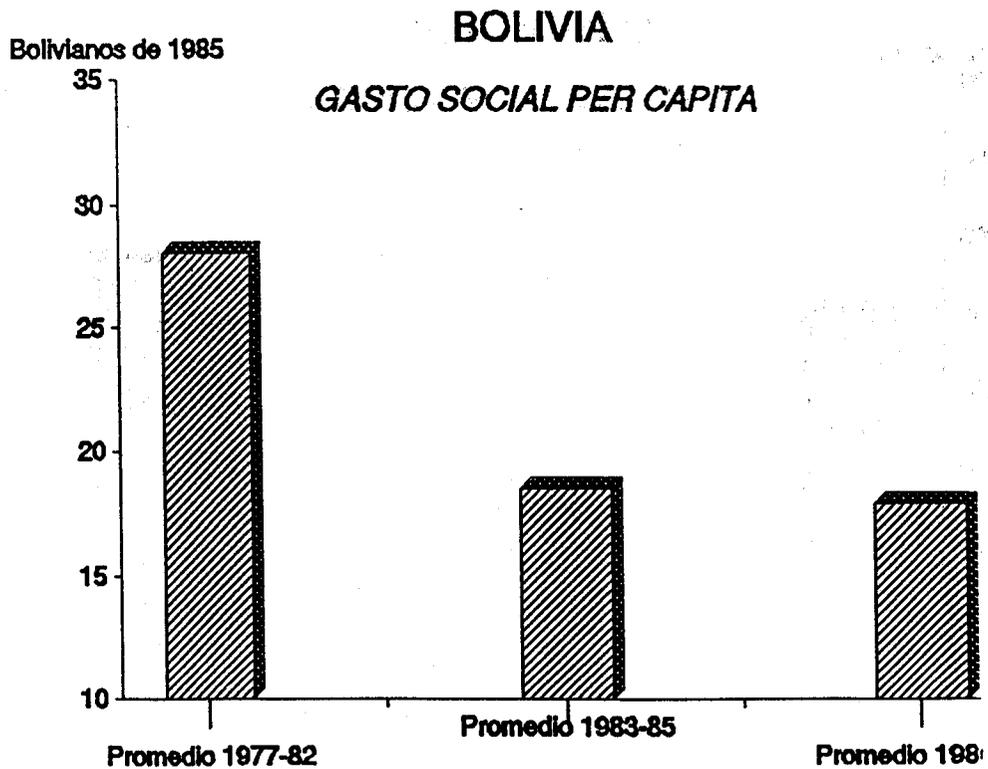
Composición gasto social: promedio 1977-1988



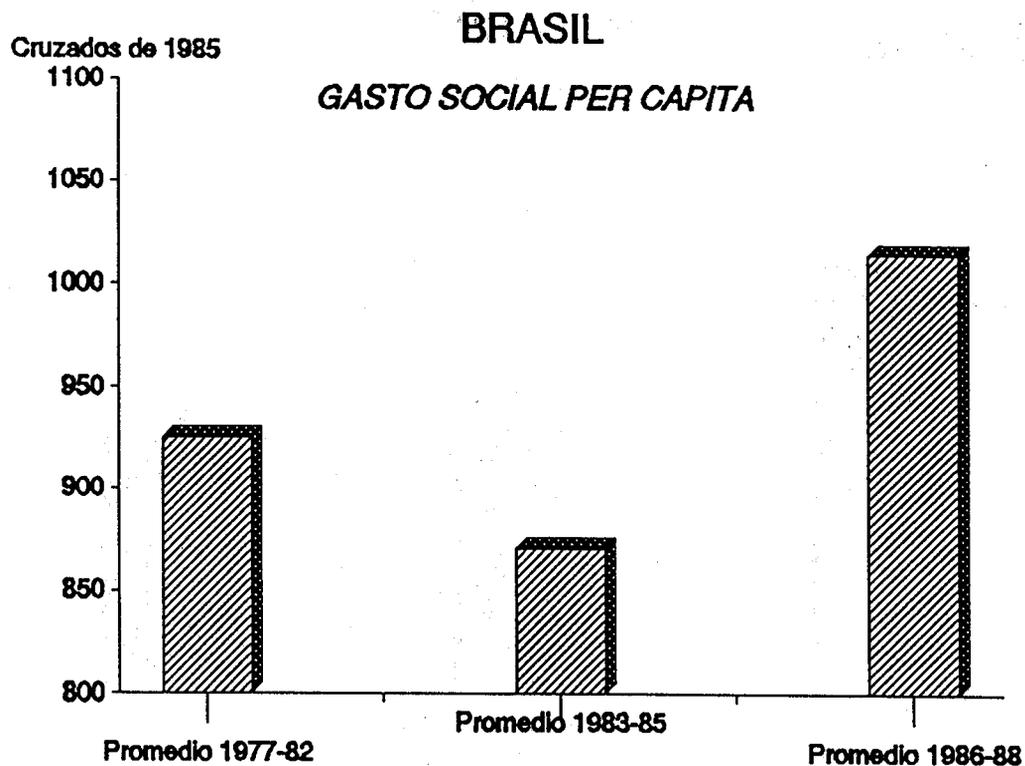
Fuente: elaboración con datos FMI, Gobierno Central.



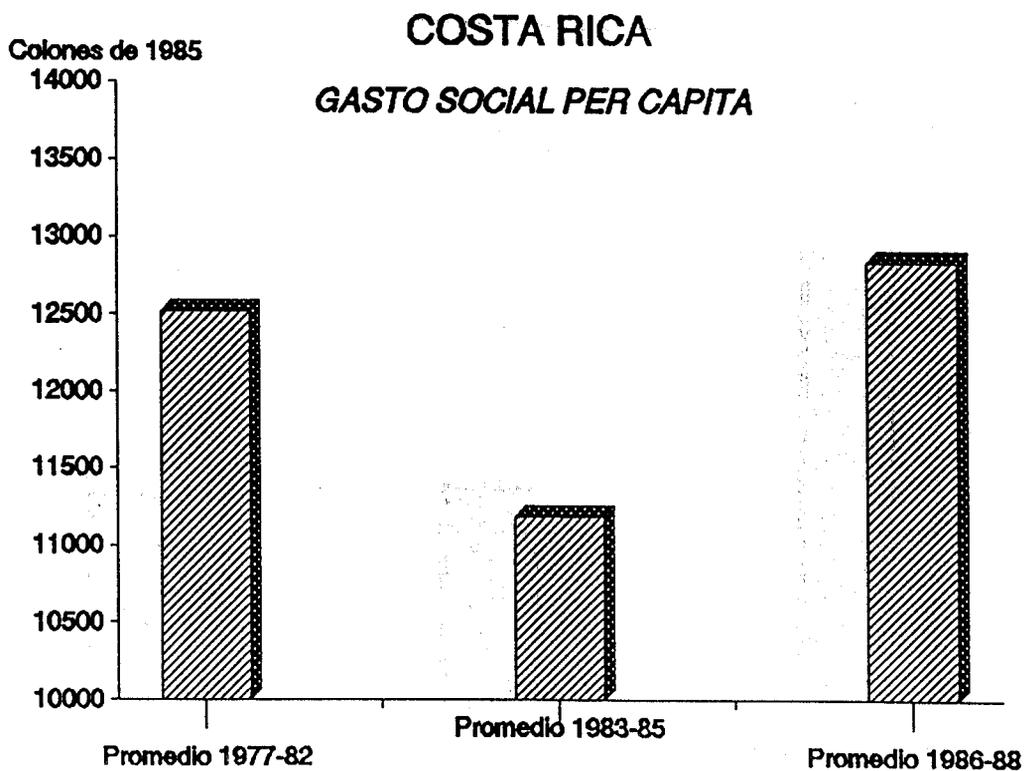
Fuente: elaboración con datos del FMI.



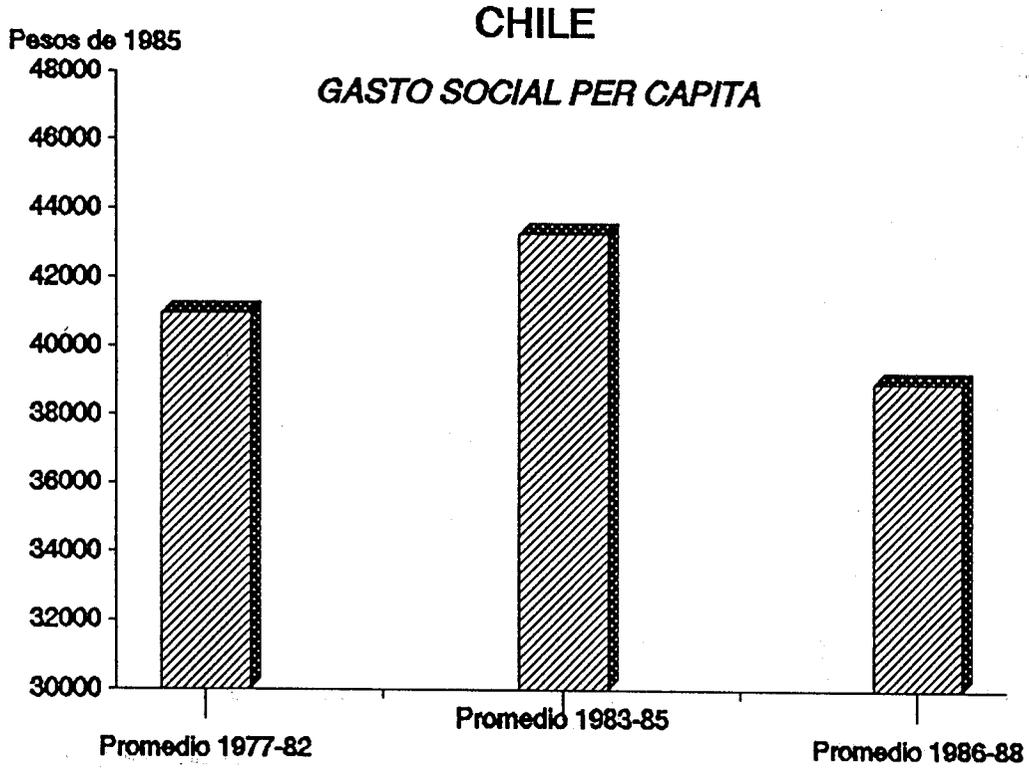
Fuente: elaboración con datos del FMI.



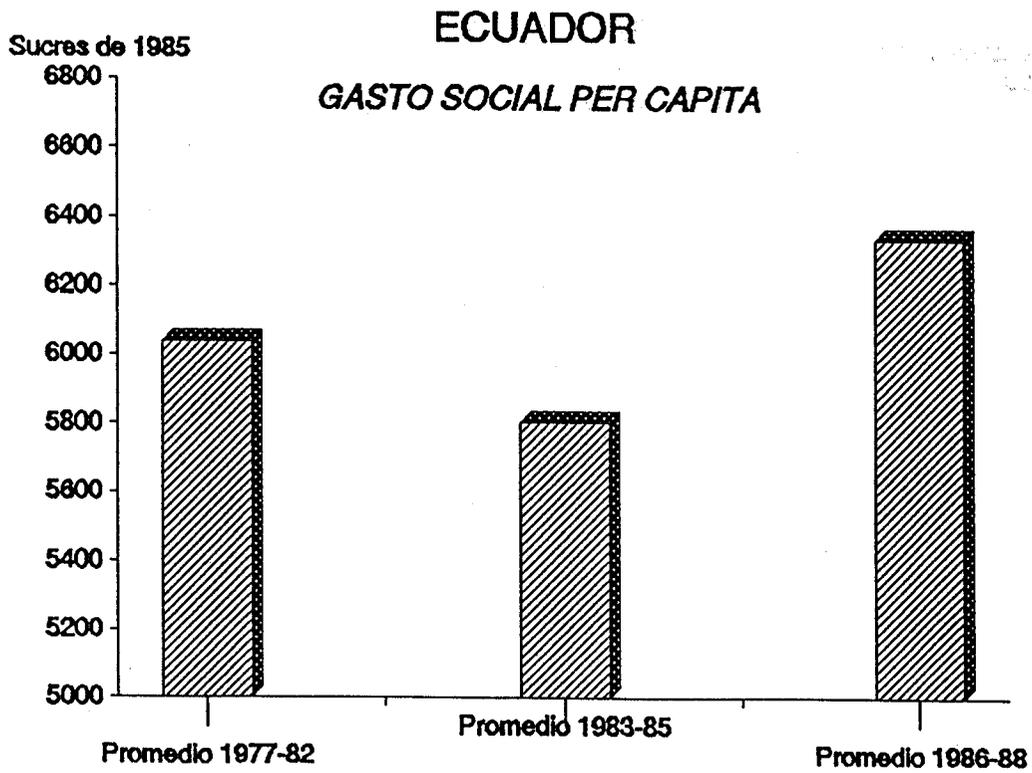
Fuente: elaboración con datos del FMI.



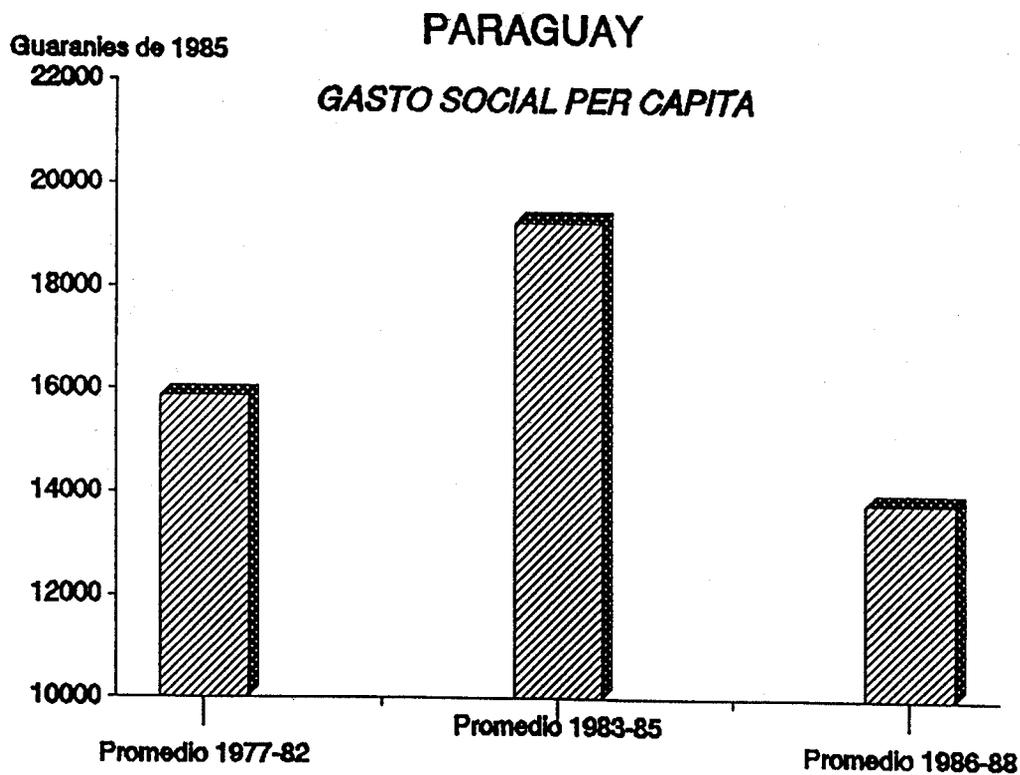
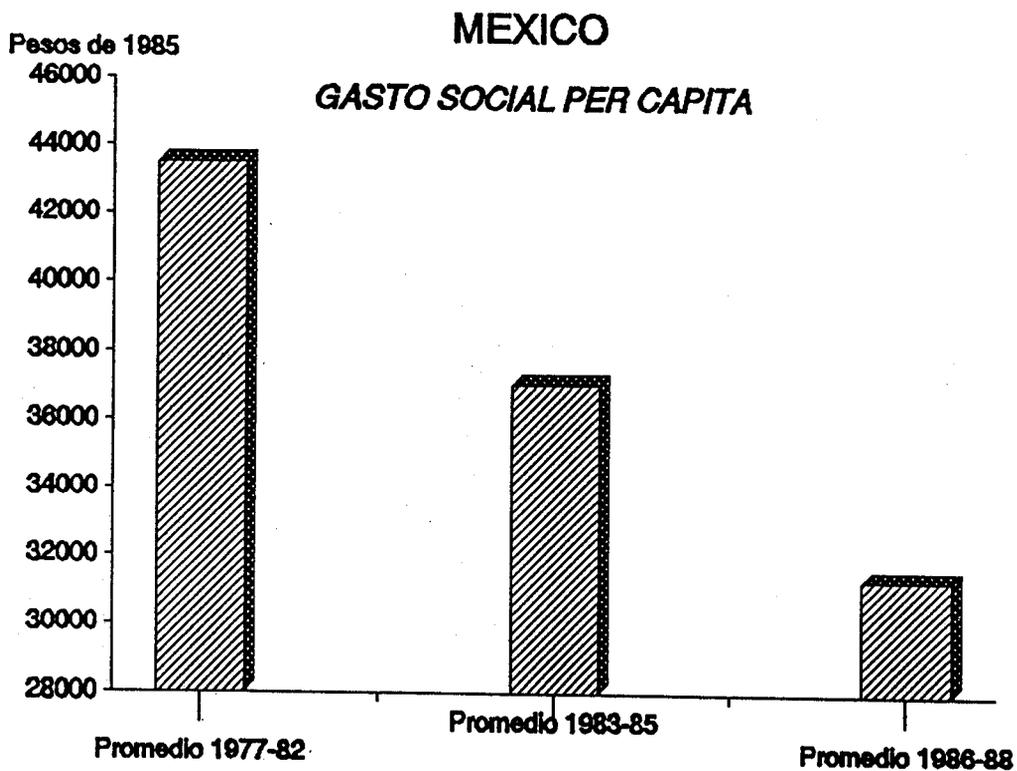
Fuente: elaboración con datos del FMI.



Fuente: elaboración con datos del FMI.

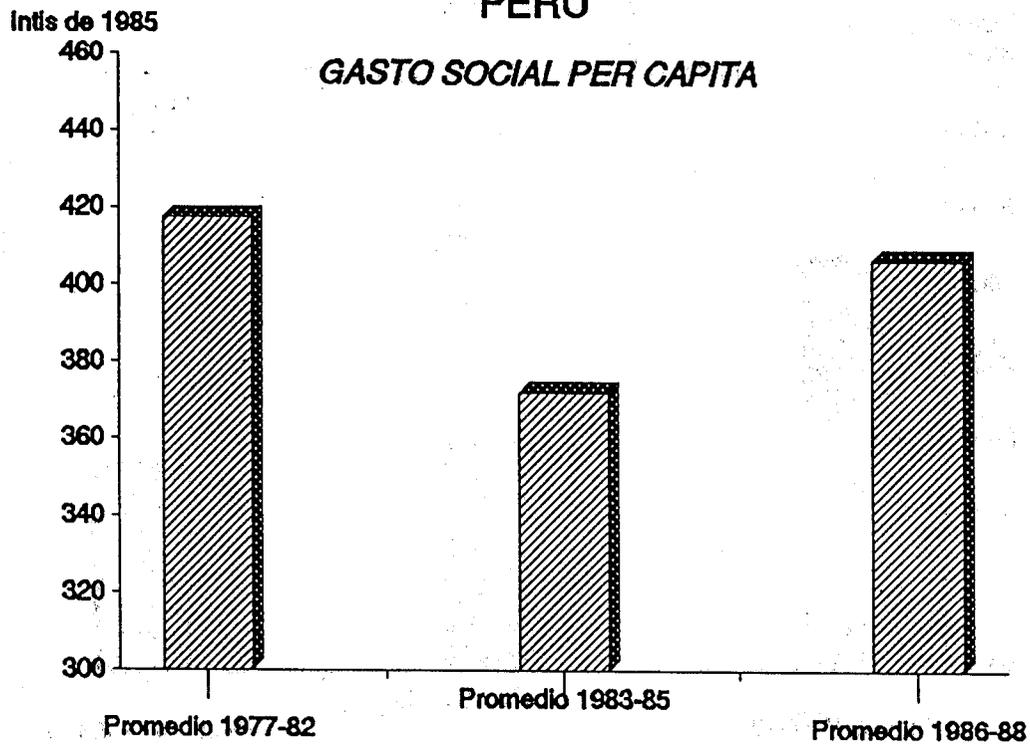


Fuente: elaboración con datos del FMI.



PERU

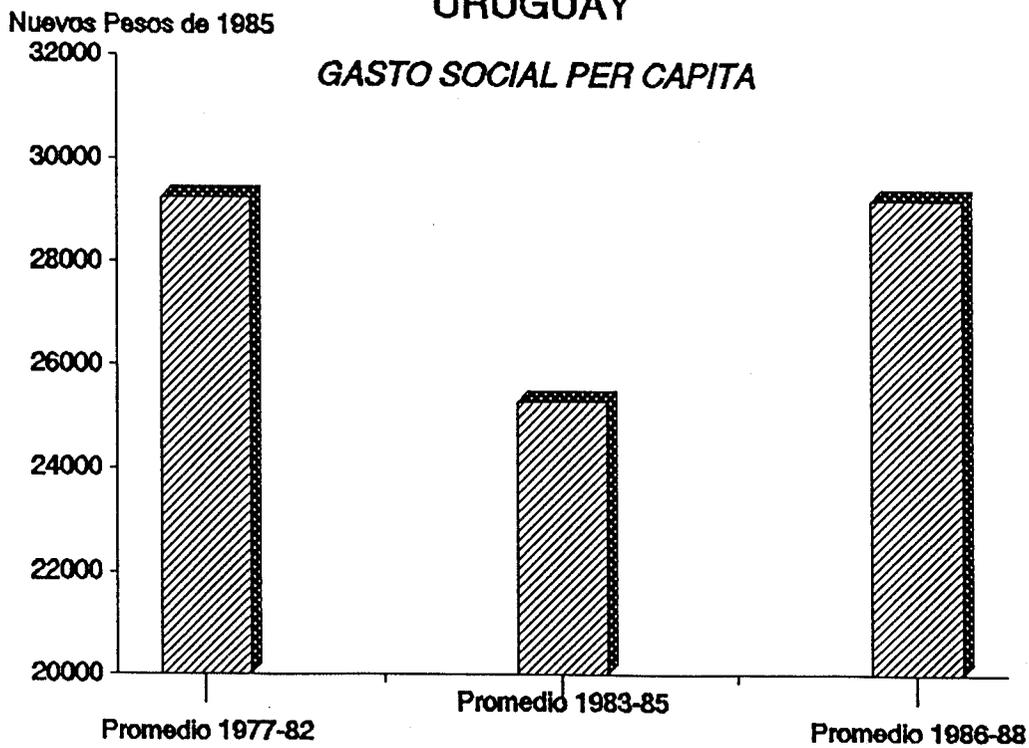
GASTO SOCIAL PER CAPITA



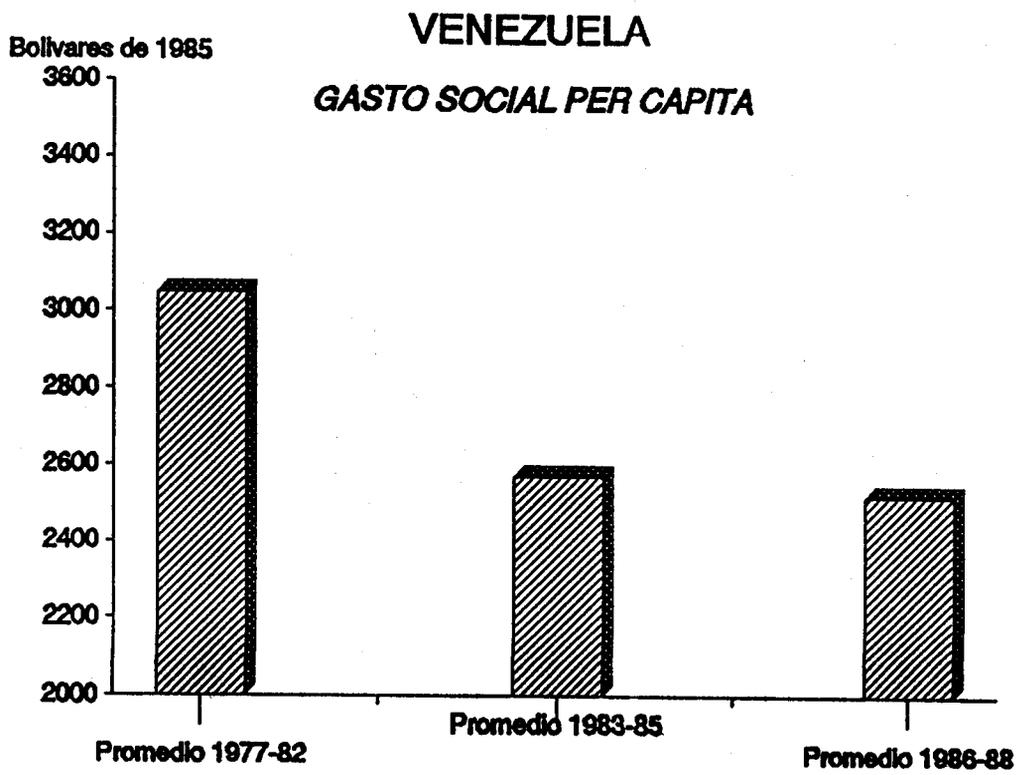
Fuente: elaboración con datos del FMI.

URUGUAY

GASTO SOCIAL PER CAPITA



Fuente: elaboración con datos del FMI.



Fuente: elaboración con datos del FMI.