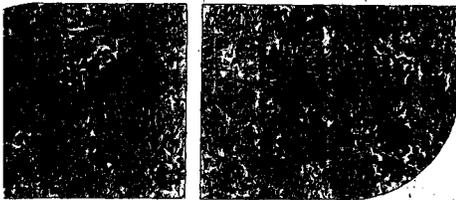


NT UN
C 14
2

73

**EL GASTO SOCIAL
EN AMÉRICA LATINA:
UN EXAMEN CUANTITATIVO
Y CUALITATIVO***

**CUADERNOS
DE LA CEPAL**



NACIONES UNIDAS

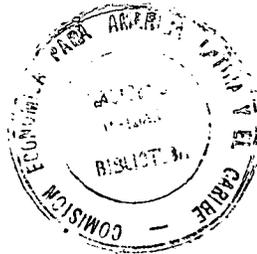
1000

1000

1000

1000

1000



003600107
Cuadernos de la CEPAL, N° 73 C.2
(español)

3 JUL 1995

CUADERNOS DE LA CEPAL

**EL GASTO SOCIAL
EN AMÉRICA LATINA:
UN EXAMEN CUANTITATIVO
Y CUALITATIVO***



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1994

LC/G.1854-P
Diciembre de 1994

El presente estudio fue preparado por la señora Rossella Cominetti, consultora de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, y por la señorita Emanuela Di Gropello, economista de la misma División. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.95.II.G.9

ISSN 0252-2195

ISBN 92-1-321417-0

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN EJECUTIVO	7
I. ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL GASTO SOCIAL	11
A. ASPECTOS CUANTITATIVOS DEL GASTO SOCIAL	11
1. Gasto público social total	11
2. Gasto público sectorial	27
B. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL GASTO SOCIAL	40
1. Eficiencia del gasto social	40
2. Impacto distributivo del gasto social	45
II. GASTO SOCIAL Y AJUSTE FISCAL	47
A. PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LAS FASES DE AJUSTE Y DESAJUSTE FISCAL	49
B. AJUSTE FISCAL Y GASTO SOCIAL SECTORIAL	55
III. GASTO SOCIAL Y EQUIDAD	59
A. GASTO SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD	59
B. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO SOCIAL	64
1. Progresividad y focalización del gasto social	64
2. Evolución del potencial redistributivo del gasto social	71
BIBLIOGRAFÍA	77
APÉNDICE I: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS POR CAPÍTULO	85
APÉNDICE II: ANEXO ESTADÍSTICO	99
APÉNDICE III: ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DEL GASTO SOCIAL	119

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente documento se analiza el comportamiento del gasto social durante la década de 1980 y los primeros años de la década de 1990 en 12 países de América Latina con el objeto de proporcionar un panorama general de la evolución de este gasto en la región. Los países analizados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El análisis del gasto social se lleva a cabo desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. En el primer capítulo se realiza un análisis cuantitativo del gasto social total y de la estructura sectorial, destacando el gasto en capital humano. Asimismo, se discuten algunos aspectos cualitativos del gasto social y se presenta alguna evidencia de su impacto sobre la calidad de las prestaciones sociales durante los años ochenta. En el segundo capítulo se examina el papel del gasto social durante los procesos de ajuste y desajuste fiscal experimentados por América Latina en los años ochenta, junto con una revisión del ajuste a nivel sectorial. En el tercer capítulo se analiza el gasto social desde una perspectiva de equidad, evaluando el potencial redistributivo y el grado de focalización del gasto social en la región hacia los pobres. A continuación, en el apéndice I se presenta un examen de los aspectos metodológicos referentes a cada capítulo, que contribuye a una mejor comprensión del documento. Seguidamente, en el apéndice II se presenta un anexo estadístico que proporciona la base de datos de gasto social en América Latina con la información disponible que dio origen a este estudio. Por último, en el apéndice III se presenta una reseña de los aspectos conceptuales y metodológicos relacionados con la cuantificación del gasto social. Este apéndice tiene un carácter más bien general y su lectura puede resultar útil al lector interesado en profundizar en este tema.

A continuación se resumen las principales conclusiones que sugiere la revisión de la experiencia latinoamericana en materia de gasto social,

desde la perspectiva del diseño de una política de desarrollo que permita compatibilizar la promoción del crecimiento y la equidad.

Evolución cuantitativa

1. El gasto social, medido en promedios e independientemente del indicador utilizado, experimentó un deterioro durante los años ochenta en casi todos los países. Se observan excepciones en los casos de Uruguay, Brasil, Paraguay y Colombia, donde los indicadores de prioridad macroeconómica (gasto social/PIB) y de gasto social disponible (gasto social real per cápita) se mantuvieron relativamente estables o se incrementaron durante el período. Colombia y Paraguay constituyen una excepción también en lo que se refiere al indicador de prioridad fiscal (gasto social/gasto público total).

2. En aquellos países que habían experimentado un deterioro durante los años ochenta, si bien se observó una recuperación del gasto social a comienzos del decenio de 1990, solamente en algunos de ellos (Costa Rica, Argentina, Chile y Paraguay) se ha conseguido recuperar los niveles de gasto real per cápita exhibidos a comienzos de los años ochenta. En los casos de Ecuador y Perú, no se observan aún indicios de reversión de la tendencia negativa del gasto social.

3. En el contexto latinoamericano se observan diferencias significativas en el nivel del gasto social entre los distintos países. Esas diferencias tendieron a acentuarse debido a que el deterioro del gasto social fue más grave en los países cuyo gasto social es relativamente bajo y su capacidad de recuperación ha mostrado ser más débil que en el caso de los países que muestran niveles de gasto social alto.

4. La evolución del gasto social, salvo escasas excepciones, mostró un carácter procíclico en relación con el PIB. Las excepciones corresponden a los casos de Chile y Colombia, cuyos gastos sociales muestran un comportamiento contracíclico.

5. A pesar de que no se percibe un marcado cambio en la estructura sectorial del gasto social, en general se observa una pérdida de la participación de los sectores educación y vivienda en el gasto social total, a favor de los sectores seguridad social y salud. En particular, la seguridad social aumenta su participación en todos los países analizados.

6. Se observa en general, con la excepción de Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay, un deterioro de los indicadores del gasto en capital humano, medido tanto en términos reales per cápita como en relación con el PIB. Las reducciones del gasto social en los sectores educación y salud encuentran su origen principalmente en la caída experimentada por las

remuneraciones, importante componente del gasto en ambos sectores, con consecuencias principalmente sobre la calidad de las prestaciones.

Papel del gasto social durante la década de 1980

1. Durante la década de 1980 –caracterizada por múltiples shocks externos y por la aplicación de programas de ajuste– el gasto social se utilizó prioritariamente como instrumento de ajuste de los desequilibrios financieros, más bien que como instrumento de compensación de ingresos. Si bien en algunos países se aplicaron programas específicos destinados a aliviar la pérdida de ingresos de la población más vulnerable durante las fases más duras de la crisis, en su conjunto el gasto social desempeñó un claro rol proajuste fiscal –tanto durante las fases de ajuste como de desajuste fiscal– y mostró un comportamiento más bien procíclico.

2. El ajuste fiscal de los años ochenta afectó de manera asimétrica a los diferentes sectores sociales, reflejando en parte la capacidad relativa de contraer o postergar gastos en cada sector, así como la concentración de mayores demandas por prestaciones sociales específicas. Los sectores más vulnerables y deteriorados durante los procesos de ajuste fiscal aplicados en la década de 1980 fueron vivienda y educación y el más protegido, seguridad social.

Gasto social y equidad

1. El gasto social no fue un instrumento prioritario de la política pública en América Latina durante los años ochenta para enfrentar los problemas de pobreza y desigualdad que aquejaban a un gran número de países a comienzos de la década. Los países que mostraban los mayores niveles de pobreza y desigualdad a comienzos de los ochenta mostraron en general una baja prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social durante la década.

2. En América Latina hay indicios de que los gastos en educación y salud se distribuyen progresivamente, mientras que los gastos en seguridad social y vivienda tienen una estructura regresiva. En el sector educación, el gasto en educación primaria y secundaria representa el componente progresivo. En términos agregados, el gasto social muestra una estructura levemente regresiva que, a pesar de todo, permite mejorar la distribución del ingreso debido a la importante participación de la seguridad social.

3. En general, el gasto social en América Latina no muestra un significativo sesgo “pro-pobre” debido a la fuerte presencia de programas con carácter universal.
4. Las modificaciones en la composición y el monto del gasto social no parecen, en general, haber sido las adecuadas para mejorar el potencial redistributivo del gasto social en la región. Sin embargo, en algunos casos la evolución de la composición intrasectorial del gasto ha sido un elemento favorable para el aumento de la progresividad del gasto social.

I. ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL GASTO SOCIAL

A. ASPECTOS CUANTITATIVOS DEL GASTO SOCIAL

A partir de algunos indicadores, a continuación se realiza un análisis comparativo del gasto social en lo que se refiere a su magnitud, composición y evolución durante la década de 1980 y sus tendencias recientes.

Para estos efectos se hace uso de los siguientes tres indicadores cuantitativos: gasto social en porcentaje del PIB como indicador de la prioridad macroeconómica; gasto social real per cápita como indicador de bienestar en la medida que refleja la disponibilidad efectiva de recursos por habitante; y la relación entre el gasto social y el gasto público total, como reflejo de la prioridad fiscal del gasto social.¹

1. Gasto público social total

a) Análisis comparativo de los niveles de gasto social

En general, debido a la calidad de las estadísticas disponibles en América Latina, la validez de las comparaciones entre países tiende a ser mayor en los análisis temporales que en los análisis de los niveles de gasto social entre distintos países.

Un examen de las cifras de gasto social en relación con el PIB y en términos reales per cápita a partir del cuadro 1 sugiere, en primer lugar, la presencia de cierta heterogeneidad entre los países latinoamericanos. Las

¹ Para una revisión de la interpretación y limitaciones de los indicadores cuantitativos del gasto social, así como de la calidad de las series estadísticas disponibles en la región, véanse los apéndices I y III.

Cuadro 1
GASTO PÚBLICO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO
(Promedios)

	PIB p/c 1985 (dólares) ^j	GS/PIB (%)	GS/GPT %	GS real p/c (dólares 1985) ^j
América Latina				
Perú ^a	884	3.5 ^b	19.1 ^g	30.6 ^b
Paraguay	1.232	4.6 ^c	45.3 ^c	57.1 ^c
Bolivia	1.013	4.8 ^d	31.0 ^d	51.9 ^d
Ecuador	1.700	8.7 ^b	34.9 ^b	147.1 ^b
México ^e	2.277	7.2 ^b	32.8 ^b	174.0 ^b
Colombia	1.219	8.0 ^d	33.7 ^b	99.1 ^d
Brasil ^f	1.673	9.7 ^b	38.7 ^b	161.1 ^b
Venezuela	3.457	9.7 ^g	34.5 ^g	366.3 ^g
Costa Rica ^h	1.486	15.3 ^b	64.0 ^b	239.3 ^b
Argentina ⁱ	2.168	15.8 ^f	53.3 ^f	498.0 ^f
Uruguay	1.568 1.320	16.3 ^b	63.1 ^b	286.1 ^b
Chile		17.4 ^f	61.8 ^b	251.6 ^f
Promedio^j		10.1	42.7	196.9
Países Industrializados				
España	4.311	18.1	63.5	...
Reino Unido	8.068	18.7	53.3	...
Alemania ^c	10.157	21.3	69.1	...
Italia ^c	7.431	24.1	53.3	...
Francia	9.481	29.0	67.7	...
Promedio^j		22.2	61.4	...

Fuente: Para Argentina: M.C. Vargas de Flood y M. Harriague, "Medición del gasto público social", Documento de taller, N° 1, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD/ILPES, junio de 1993 e información oficial de la Secretaría de Programación Económica; para Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), *Indicadores sociales*, La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, septiembre de 1993; para Brasil: J.R. Macedo y F. Piola, "Consolidación del gasto público social en Brasil", Documento de taller, N° 6, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD/ILPES, 1993 e información oficial del Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA)/Instituto de Planificación (IPLAN) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); para Chile: cifras parciales del Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos); para Colombia: R. Carciofi y L. Beccaria, "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", documento presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio de 1993 y Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), *Estudio de incidencia del gasto público social (Informe preliminar)*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio de 1993; para Costa Rica: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años; para Ecuador: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales del Ecuador, 1969-1992*, Documento de trabajo, N° 16, Quito, División Técnica, 1993; para México: R. Carciofi y L. Beccaria, "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", documento presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio de 1993 e información de la Secretaría de Programación y Presupuesto; para Paraguay: Para 1980-1987: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años; a partir de 1988: N. Núñez, "El gasto social del Estado, 1980-1992: Análisis complementario para la actualización del Plan Nacional de Acción por la Infancia de la República del Paraguay. Documento preliminar", UNICEF, 1992; para Perú: E. Galarza y B. Seminario, *Evolución de la economía peruana. Informe de coyuntura: primer semestre 1993*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1993; Banco Central de Reserva del Perú, *Compendio estadístico del sector no financiero*, Lima; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio estadístico del Perú, 1991-1992*, Lima, 1992; para Uruguay: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años; para Venezuela: R. Carciofi y L. Beccaria, "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", documento presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio de 1993 e información de la Oficina Central de Presupuesto y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS); y para países industrializados: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años.

^a Gobierno central presupuestario. ^b 1980-1991. ^c El promedio fue calculado para el período 1980-1987 a fin de evitar efecto de cambio de cobertura. ^d 1980-1992. ^e Estos países funcionan descentralizadamente; por lo tanto, para efectos de clasificación sería más apropiado considerar el gasto social del gobierno general consolidado. ^f 1980-1993. ^g 1980-1990. ^h Gobierno general consolidado. ⁱ Promedio simple. ^j Los valores de Bolivia, Venezuela y, en menor medida, Colombia aparecen sobrestimados, mientras que los valores de Perú y, en menor medida, Brasil aparecen subestimados debido a la selección del año 1985 como año base.

diferencias obedecen en parte a problemas de comparabilidad de las coberturas institucionales y sectoriales, pero también reflejan el diferente grado de esfuerzo desplegado por el sector público hacia el área social en los países analizados.

Respecto del indicador GS/PIB, es posible identificar tres grupos de países según la posición que ocupan en cuanto a su nivel medio de gasto durante la década, en relación con el promedio general de la región. Un primer grupo –formado por Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica– muestra niveles de gasto social altos en cuanto a prioridad macroeconómica. Un segundo grupo –formado por Ecuador, México, Colombia, Brasil y Venezuela– se caracteriza por ocupar una posición intermedia en el contexto latinoamericano, aunque en el caso de Brasil el gasto social subestima el verdadero esfuerzo del sector público en el área social al no considerar el gasto social de los gobiernos estatales.² Por último, Perú, Paraguay y Bolivia constituyen el tercer grupo de países, que se distingue por la baja prioridad macroeconómica del gasto social (véase el cuadro 2).³

Esta agrupación de países tiende a reproducirse al ser evaluados sobre la base del nivel de gasto social real per cápita, lo que indica que aquellos países que destinan a los sectores sociales una menor proporción de recursos en relación con su PIB son generalmente los mismos que exhiben un menor gasto social real per cápita (véase el cuadro 2) y tienen un menor PIB per cápita. Las posibles diferencias de la clasificación de los países según ambos indicadores se deben a que el gasto social real per cápita no corresponde al tamaño del país, sino que depende del nivel del PIB per cápita y es además afectado por la política cambiaria. Por ejemplo, debido al elevado nivel del PIB per cápita de Venezuela, aunque este país destina al gasto social un porcentaje de su PIB inferior al promedio de América Latina, en términos reales per cápita es el que aparece con un mayor nivel de gasto social después de Argentina.

En general, se observa una relación entre prioridad macroeconómica y prioridad fiscal. En efecto, los países que destinan una menor proporción del PIB a los gastos sociales tienden a coincidir con aquellos que asignan una menor proporción del gasto público total a los sectores

² El grado de subestimación del gasto social en los países que operan descentralizadamente puede apreciarse en el cuadro A.II.13 del apéndice II.

³ En el caso de Perú, si bien la cobertura institucional corresponde al gobierno central presupuestario, la incorporación de una cobertura más amplia no modificaría su ubicación en el tercer grupo.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA: NIVEL MEDIO DE GASTO SOCIAL
DEL GOBIERNO CENTRAL**

Prioridad macroeconómica (GS/PIB)		Gasto social real per cápita (Dólares de 1985)	
Alta		Alto	
Chile		Chile	
Uruguay		Uruguay	
Costa Rica		Costa Rica	
Argentina		Argentina	
		Venezuela	
Promedio	16.2	Promedio	328.3
Media		Medio	
Ecuador		Ecuador	
México		México	
Colombia		Colombia	
Brasil		Brasil	
Venezuela			
Promedio	8.7	Promedio	145.3
Baja		Bajo	
Perú		Perú	
Paraguay		Paraguay	
Bolivia		Bolivia	
Promedio	4.3	Promedio	46.5

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial.

sociales. Una excepción la constituye el caso de Paraguay, que es uno de los países que gasta menos en los sectores sociales y destina una proporción importante de su gasto público total a estos sectores, lo que indica que su gasto social es bajo debido a que es un país en que el gobierno gasta poco. Sin embargo, la relación entre prioridad fiscal y gasto social disponible aparece menos clara, como lo ilustran, por ejemplo, los casos de Paraguay, México y Venezuela, país este último que exhibe un alto nivel de gasto social en dólares per cápita, pero que al mismo tiempo destina una baja proporción de su gasto público a los sectores sociales. En relación con la magnitud del indicador de prioridad fiscal sobresalen tres países –Costa Rica, Uruguay y Chile– que destinan más del 60% del gasto público total a los sectores sociales. Como se ha mencionado anteriormente, estos países coinciden también con aquellos que sobresalen por la prioridad macroeconómica que le asignan al gasto social y exhiben además un alto nivel de gasto social real per cápita. Sin

embargo, como ya se mencionó, estas conclusiones deben ser matizadas por el factor de descentralización de los gastos, puesto que los datos omiten el carácter descentralizado del sector público en Brasil y en menor medida en México, lo que podría modificar de alguna manera las calificaciones efectuadas a estos países.⁴

Con el propósito de incorporar alguna referencia respecto de la importancia del gasto social en países de otras regiones, en el cuadro 1 figuran también los indicadores de gasto social correspondientes a un grupo de países industrializados.

En promedio, los indicadores de gasto social de América Latina son considerablemente inferiores a los de los países industrializados. Sin embargo, cabe destacar el comportamiento de Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, ya que tanto en materia de prioridad macroeconómica como especialmente de prioridad fiscal del gasto social se acercan a los países industrializados, aunque, debido a su PIB per cápita considerablemente inferior, el gasto social por habitante alcanza un nivel comparativamente muy bajo. Se mantiene la evidencia de una relación positiva entre la importancia del gasto social y el nivel de desarrollo al interior de la región al comparar los indicadores de América Latina con los de los países industrializados.

Algunas interrogantes que surgen a partir de la evidencia de heterogeneidad intra e interregional de los indicadores de gasto social se refieren por un lado al indicador sobre el cual le conviene a un país establecer metas de política social (en función de la participación en el PIB o del nivel de gasto per cápita, o sobre la base de ambos indicadores) y, por otro lado, al nivel óptimo de gasto social. No existe una respuesta clara para las interrogantes anteriores, aunque el PNUD recomienda, tras un estudio amplio de países, un nivel de GPS en relación con el PIB de aproximadamente 10%, alcanzado solamente por cuatro de los 12 países de la región. A este porcentaje se llega a partir de una combinación considerada eficiente de un gasto público total (GPT) de 25% del PIB y una participación del gasto social en el GPT (GS/GPT) de alrededor de 40%. Sin embargo, el nivel de gasto social al cual debe aspirar un país es una interrogante muy difícil de responder debido a la multiplicidad de factores que intervienen en una decisión de este tipo. En efecto, el nivel

⁴ Una cobertura de gobierno general sería más representativa de la acción del Estado en materia social para estos países, puesto que una parte significativa del gasto social se materializa a través de los gobiernos locales, aunque por lo general no existen estadísticas confiables de estos gastos.

de desarrollo económico, los déficits sociales, la situación de las finanzas públicas, la capacidad fiscal, el rol del Estado y del sector privado, y la calidad del sector público de un país pueden llevar a que el nivel considerado óptimo para un país no sea necesariamente recomendable para otro. Desde esta perspectiva, emitir juicios o recomendaciones acerca de elevar los niveles de gasto social en función de lo que otros países gastan puede ser una visión simplista.

Una vez descrito el panorama general en que se inserta el gasto social de cada país en el contexto latinoamericano, se analiza la evolución de los gastos sociales durante los años ochenta en la región. Este período es particularmente interesante debido a los importantes ajustes efectuados, los que de alguna manera afectaron al comportamiento de los gastos públicos en general y de los gastos sociales en particular.⁵ El análisis específico del comportamiento del gasto social con respecto a los ajustes de las finanzas del sector público tiene lugar en el capítulo II, más adelante.

b) Evolución y tendencias del gasto social

En esta subsección se examina la evolución del gasto social durante la década de 1980 y comienzos de la de 1990 de acuerdo con los indicadores presentados anteriormente. En el cuadro 3 aparecen los promedios de gasto social correspondientes a cada país durante tres subperíodos –1980-1981, 1982-1989 y 1990-1991, 1990-1992 o 1990-1993 (de ahora en adelante 1990-1991/1993)– según lo permita la disponibilidad de los datos, intentando rescatar una primera visión del comportamiento del gasto social en el período previo a la crisis, durante la crisis y posterior a la crisis, aunque en algunos casos esta división en subperíodos no refleja necesariamente una adecuada periodicidad de los eventos relacionados con la crisis.⁶ Debido a que el uso de promedios no permite captar las fluctuaciones ni los puntos de inflexión del gasto social, más adelante se presenta un análisis de la trayectoria del gasto social por país durante el período 1980-1991/1993.

Del cuadro 3 se desprende que el gasto público social experimentó un claro deterioro en la región durante el período 1982-1989, tanto en relación con el PIB como en gastos reales per cápita, afectando más

⁵ El gasto social había mostrado, en general, una tendencia creciente y sostenida durante las décadas precedentes a la crisis de los años ochenta.

⁶ Por ejemplo, la recesión y el ajuste en Perú comenzó sólo a fines de la década.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA: GASTO SOCIAL
(Promedios)

	Gasto social/PIB			Gasto social real p/c (Dólares de 1985) ⁱ			Gasto social/ Gasto público total		
	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993
Argentina	16.8	15.1	16.7	569.9	470.8	516.5	49.0	39.4	63.3
Bolivia	5.7	4.7	4.5 ^b	73.0	49.2	45.0 ^b	31.0	23.8	34.5 ^b
Brasil ^a	9.7	9.4	10.8 ^c	159.6	157.5	177.3 ^c	46.5	29.7	36.8 ^c
Chile	17.7	18.7	14.6 ^b	264.5	243.7	260.9	61.7	49.3	63.1 ^b
Colombia	7.8	8.1	7.9 ^b	91.4	97.9	107.2 ^b	33.9	33.7 ^c	...
Costa Rica	15.2	15.2	15.9 ^c	251.3	230.8	261.1 ^c	66.1	51.0	63.2 ^c
Ecuador	10.3	8.9	6.4 ^c	182.9	148.6	105.4 ^c	38.8	31.4	36.6 ^c
México	8.6	6.8	7.1 ^c	224.8	163.0	167.4 ^c	31.1	24.9	40.7 ^c
Paraguay	3.9	4.2 ^f	n.c.	52.1	52.1 ^f	n.c.	37.7	57.5 ^f	...
Perú	4.6	3.6	2.0 ^c	38.0	33.1	13.6 ^c	20.6	15.2	15.8 ^c
Uruguay	14.9	16.3	17.5 ^c	278.1	277.2	329.6 ^c	63.6	50.1	64.4 ^c
Venezuela	11.5	9.5	8.5 ^d	475.5	346.5	306.1 ^d	35.9	27.6	32.0 ^d
Promedio de la región^g	11.2	10.6	10.2	237.1	201.7	208.2	43.5	34.2	45.0
Promedio de los países con nivel superior al promedio de la región ^h	15.2	14.9	14.6	367.8	313.8	334.8	55.3	43.5	57.2
Variación porcentual	...	-2.0	-2.0	-14.7	6.7	...	-21.3	31.5	
Promedio de los países con nivel inferior al promedio de la región ^g	7.8	6.9	6.4	128.3	108.3	102.6	33.7	26.5	32.9
Variación porcentual	...	-11.5	-7.2	...	-15.6	-5.2	...	-21.4	24.2
Variaciones en el PIB									
Países con nivel de GS/PIB superior al promedio de la región ^h	...	-9.1	5.0	...	-9.1	5.0	...	-9.1	5.0
Países con nivel de GS/PIB inferior al promedio de la región ^g	...	-4.6	-1.7	...	-4.6	-1.7	...	-4.6	-1.7

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial.

n.c. = no comparable.

^a Subestimado debido a cobertura institucional restringida. ^b 1990-1992. ^c 1990-1991. ^d 1990. ^e 1982-1988. ^f 1982-1987. ^g Promedio simple. Se excluye a Paraguay debido a cambio de cobertura institucional a partir de 1988. ^h Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y también Venezuela, considerando su elevado GS real per cápita. ⁱ Los valores de Bolivia, Venezuela y, en menor medida, Colombia, aparecen sobrestimados mientras que los valores de Perú y, en menor medida, Brasil aparecen subestimados debido a la selección del año 1985 como año base.

seriamente al grupo de países con menores niveles de gasto social. En efecto, mientras en relación con el PIB el gasto social cayó en un 11.5% para el conjunto de países con niveles de gasto social inferiores al promedio, en el grupo con mayores niveles de gasto social, el GS/PIB se redujo sólo en un 2%. Del mismo modo, la caída del gasto social real per cápita en el primer grupo superó la del segundo.

Por otra parte, la capacidad de recuperación de los niveles de gasto también muestra un panorama más favorable para el grupo de mayores niveles de gasto social. En efecto, el gasto social real per cápita a comienzos de la década de 1990 muestra un incremento de 6.7% para este grupo, mientras que este indicador sigue deteriorándose en aquellos países con niveles bajos de gasto social. En relación con el PIB esta recuperación es menos clara, debido a que este período coincide también con una recuperación del nivel de actividad, y mientras el GS/PIB cae en 2.0% para el primer grupo, debido principalmente a un crecimiento del PIB del 5%, en el segundo grupo se observa una caída de un 7.2% en este indicador, la que es totalmente atribuible a la caída del gasto social puesto que el nivel de actividad muestra, en conjunto, un deterioro durante el subperíodo 1990-1991/1993.

Con respecto al indicador de prioridad fiscal, la evolución de la razón GS/GPT en el cuadro 3 señala que durante el período 1982-1989, junto con una caída generalizada del gasto social en términos reales per cápita, se redujo la participación del gasto social dentro del gasto público total. Ello indica que si el gasto público total cayó, entonces el gasto social debe haber disminuido en una mayor proporción que el gasto público total. En otras palabras, el gasto social mostró mayor vulnerabilidad que otros sectores no sociales, como serían administración general, defensa y otras funciones económicas, que son relativamente protegidos. Adicionalmente, el indicador de prioridad fiscal muestra una recuperación generalizada a comienzos de la década de 1990 liderada por el incremento del gasto social en la mayoría de los países y acompañada probablemente de una reducción del gasto público total como resultado de las reformas que han venido afectando al tamaño del Estado en la región. Por último, se observa que la reducción experimentada en el indicador de prioridad fiscal durante el período 1982-1989 afectó de manera similar tanto a los países con alto nivel de gasto social, como a los de bajo nivel. Sin embargo, la recuperación de este indicador fue más fuerte en el primero de estos grupos.

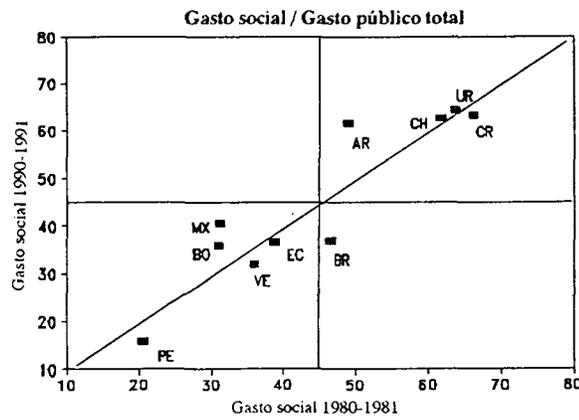
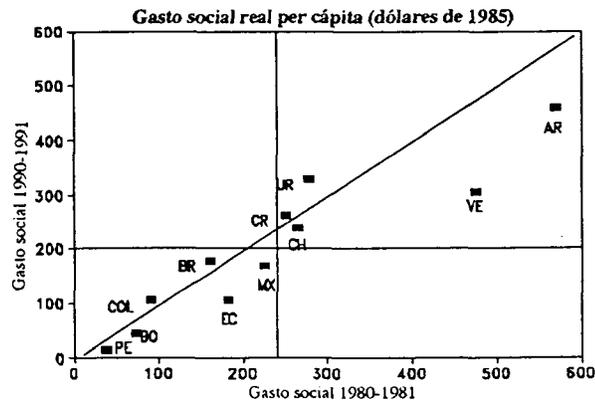
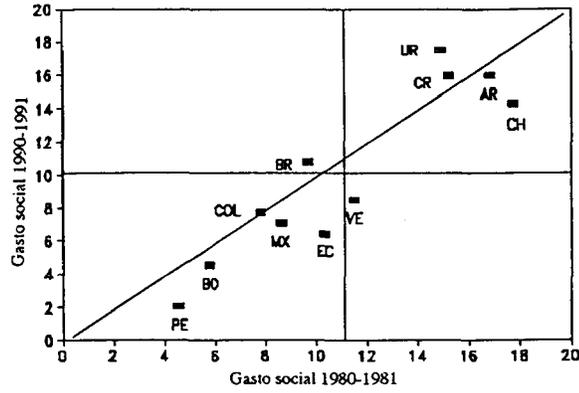
Al comparar la situación entre el período 1980-1981 y 1990-1991 en el gráfico 1,⁷ se observa que, en general, los países tienden a mantener su posición respecto del promedio regional en lo que se refiere al indicador de gasto social real per cápita, aunque en relación con el PIB se produce un cambio de posición entre Venezuela y Brasil y por último, en el indicador de prioridad fiscal, Brasil se mueve a una posición inferior al promedio regional. Adicionalmente, se observa que el único país que en 1990-1991 consigue mejorar su posición respecto del subperíodo 1980-1981 independientemente del indicador utilizado es Uruguay. Costa Rica y Brasil mejoran en cuanto a prioridad macroeconómica y disponibilidad efectiva de gasto social por habitante, pero reducen la prioridad dentro del gasto público total. Colombia tiende a mantener su nivel en los dos primeros indicadores, sin embargo no se dispone de una evaluación de la prioridad fiscal a comienzos de los años noventa. Todos los países restantes enfrentan en 1990-1991 una situación deteriorada respecto de comienzos de la década de 1980 en todos sus indicadores, salvo cuatro países cuyo indicador de prioridad fiscal aparece en mejor posición.

Este análisis centrado en los promedios no permite captar los puntos de inflexión en la trayectoria del gasto social al interior de cada país ni su evolución en relación con los movimientos del nivel de actividad. Por este motivo, a continuación se realiza un análisis de la tendencia del gasto social por país. La trayectoria del gasto social ilustrada en el gráfico 2, donde se ha agrupado a los países de acuerdo con la similitud en la tendencia observada en el GS/PIB, y en el gráfico 3, donde se muestra el comportamiento del gasto social real per cápita y del PIB per cápita por país, permite identificar en la región básicamente cuatro tipos de comportamientos de los indicadores de gasto social. En el cuadro 4 se han clasificado los países según el comportamiento del gasto social exhibido:

- i) La variable o indicador refleja una tendencia negativa durante los años ochenta y no muestra signos de recuperación a fines del período.
- ii) La variable muestra una tendencia decreciente durante los ochenta, pero comienza a recuperarse a fines del período.
- iii) La variable tiende a mantenerse a lo largo del período.
- iv) La variable muestra una tendencia positiva.

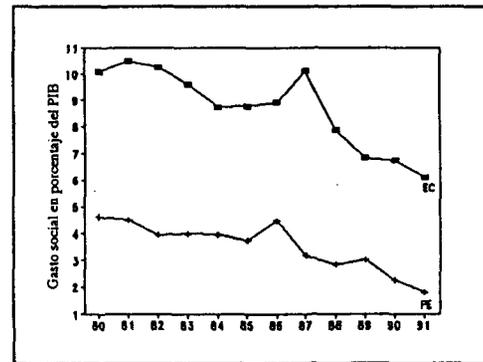
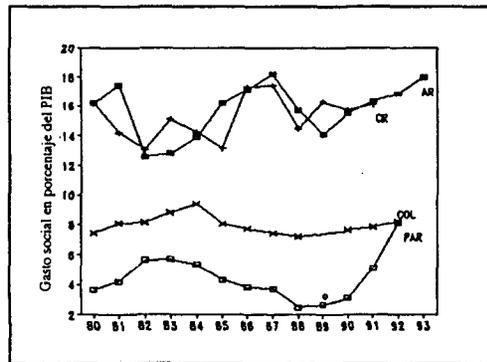
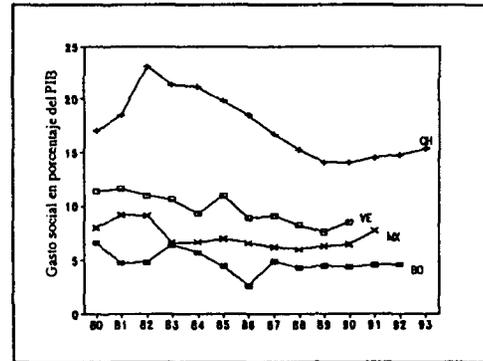
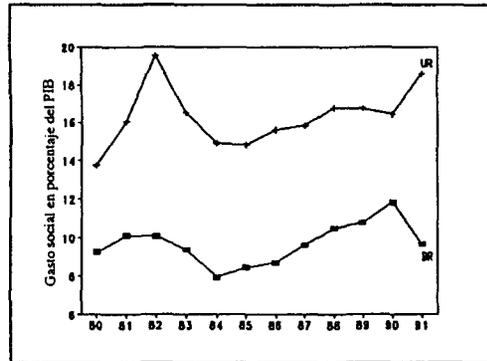
⁷ Para efectos de la comparabilidad entre los países se consideraron los subperíodos 1980-1981 y 1990-1991, para los cuales existe una mayor disponibilidad de datos.

Gráfico 1
GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
(1980-1981 / 1990-1991)
Gasto social en porcentaje del PIB



Nota: Las líneas verticales y horizontales representan los promedios de los indicadores en 1980-1981 y 1990-1991, respectivamente.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN RELACIÓN CON EL PIB
 (1980-1993)

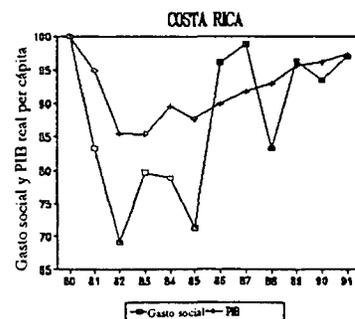
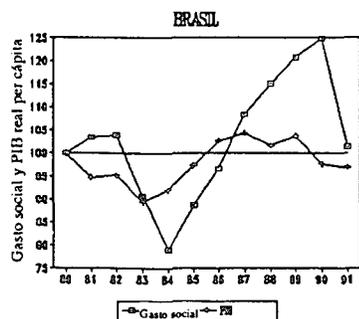
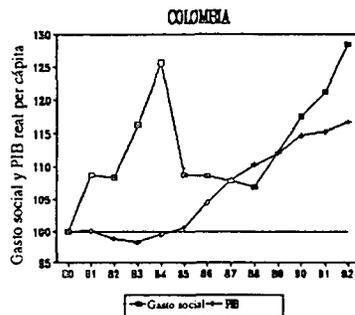
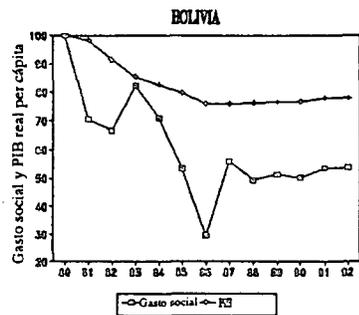
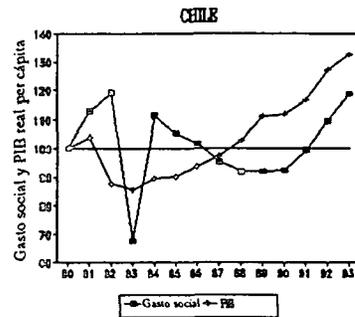
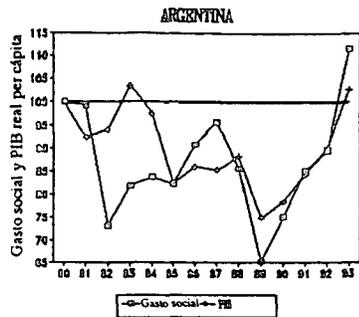


c = indica cambio de cobertura.

Un primer grupo, compuesto por Ecuador y Perú, se caracteriza por una reducción del gasto social en relación con el PIB y en términos reales durante los años ochenta, sin mostrar signos de recuperación. En *Ecuador*, el gasto social tiende a mostrar una trayectoria procíclica hasta 1986 y más bien contracíclica a partir de entonces. Después de una caída inicial, el ingreso per cápita se estabiliza en términos reales, mientras que el gasto social, cuya caída inicial es un poco más marcada que la del ingreso, sigue cayendo hasta llegar a niveles muy inferiores a los de 1980. Entre 1980 y 1991 se produce una reducción de más de cuatro puntos en la relación GS/PIB. En Perú, el gasto social muestra también una tendencia procíclica durante todo el período, con fluctuaciones más marcadas que el ingreso. En particular, a partir de la recesión de 1987 el gasto social cae muy bruscamente generando un deterioro de la relación GS/PIB y terminando con niveles de gasto social real e ingreso real per cápita considerablemente más bajos que en 1980.

En un segundo grupo de países se observan fluctuaciones más o menos marcadas de los indicadores de gasto social con respecto al PIB y en términos reales, los que en general se redujeron durante el período considerado, pero se empezaron a recuperar (sin alcanzar generalmente el nivel de 1980) a fines de la década de 1980 o principios de la de 1990. A este grupo pertenecen Bolivia, Chile, México y Venezuela (aunque en este último país no existen todavía indicios concluyentes de recuperación del gasto social, debido a la falta de información más actualizada). En *Bolivia* el gasto social muestra una trayectoria inicialmente procíclica hasta 1982. Posteriormente, mientras el ingreso sigue cayendo y se estabiliza, el gasto social adopta una conducta más bien irregular, con tendencia a la baja. Al final del período, el gasto social muestra una leve tendencia a la recuperación que, sin embargo, no permite que la relación GS/PIB vuelva a su nivel de 1980. En Chile, el gasto muestra una tendencia contracíclica aumentando durante los períodos de recesión (1982-1983) y reduciéndose durante los períodos de expansión (1984-1991), por lo menos hasta 1988. La reducción contracíclica explica la caída de la relación GS/PIB, relación que empieza, sin embargo, a aumentar un poco al comienzo de los años noventa con una recuperación del gasto real per cápita que vuelve a su nivel de 1980 en el año 1991. En México, el gasto social muestra un comportamiento procíclico, con tendencia a la baja y recuperación a finales de los ochenta, durante todo el período analizado. Al término del período, debido a una importante recuperación del gasto social, la relación GS/PIB vuelve casi a su punto de partida con ambos niveles de gasto social e ingreso todavía más bajos que

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL Y PIB REAL PER CÁPITA
(Dólares de 1985, 1980=100)



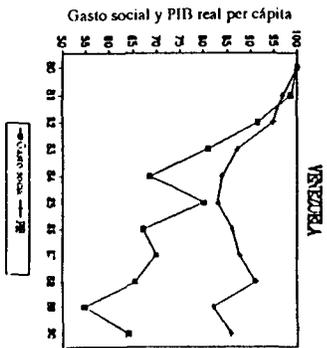
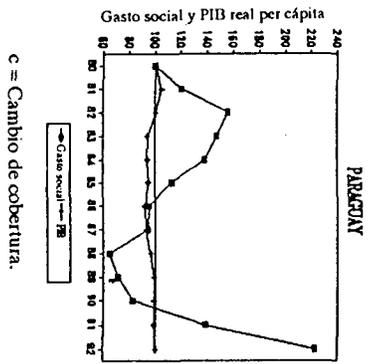
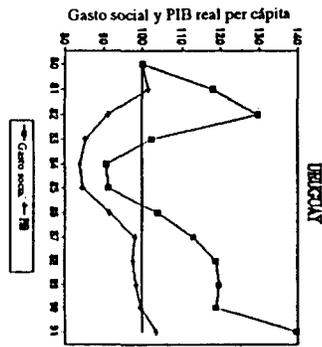
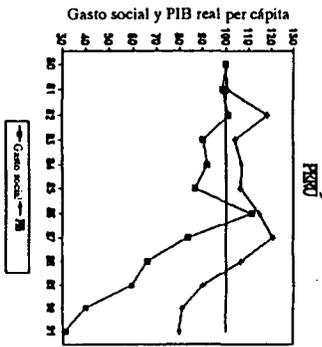
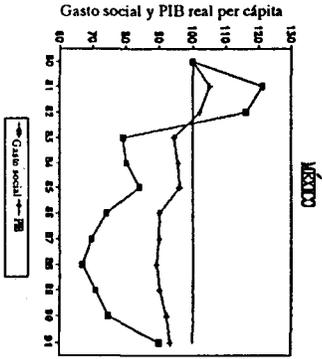
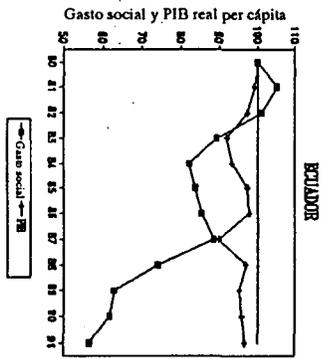


Gráfico 3 (concl.)



en 1980. Finalmente, en Venezuela, el gasto social muestra una tendencia claramente procíclica hasta 1984, reduciéndose con la caída del ingreso per cápita y tornándose irregular, con una tendencia a la baja. Su continua reducción en términos reales mientras el ingreso se estabiliza lleva a una disminución de la relación GS/PIB, que muestra algún signo incipiente de recuperación a principios de los noventa, con cierto aumento del gasto social; sin embargo, éste se mantiene aún en un nivel inferior al nivel inicial.

Un tercer grupo de países, en los que se observa un comportamiento estable del indicador del GS/PIB, está formado por Argentina, Costa Rica, Colombia y Paraguay. En estos países, la relación GS/PIB fluctúa básicamente alrededor de su nivel de 1980 terminando más o menos en este mismo nivel. Sin embargo, en lo que se refiere al gasto social real *per cápita* este comportamiento estable no se produce, sino que más bien se observa una tendencia creciente en Costa Rica y Colombia y una tendencia decreciente en Argentina y Paraguay durante la mayor parte de la década de 1980. En *Costa Rica*, el gasto social tiende a comportarse de manera procíclica hasta finales de los ochenta. Después de una caída inicial, tanto el gasto como el ingreso aumentan en términos reales, aunque el gasto registra fluctuaciones más marcadas. A fines del período, la relación GS/PIB vuelve a su punto de partida, con casi los mismos niveles de gasto social e ingreso que en 1980.⁸ En *Colombia*, el gasto se comporta de manera contracíclica en relación con el ingreso, por lo menos hasta 1988, y después muestra una tendencia más bien procíclica. Al final del período, gasto e ingreso aumentan regularmente en términos reales y la relación supera un poco su valor de 1980 con ambos niveles, de gasto e ingreso, más elevados. En Argentina, el gasto social real per cápita tiende a mostrar un comportamiento procíclico, con tendencia a la baja y una clara recuperación a comienzos de los noventa. Al final del período, ambos niveles, de ingreso y gasto, son superiores a los de 1980. Al contrario, en Paraguay el gasto parece mostrar una trayectoria irregular,⁹ con períodos de tendencia contracíclica (1982, 1988) y procíclica. Las fluctuaciones del gasto social son mucho más marcadas que las fluctuaciones del ingreso. La relación GS/PIB al final del período

⁸ Sin embargo, hay que tener cuidado con el cambio de cobertura que se produce en 1987, cambio que podría producir una sobrestimación no muy importante del gasto social con respecto al período previo.

⁹ Sin embargo, hay que tener cuidado con el cambio de cobertura a partir de 1988, que puede influir en este comportamiento.

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN Y TENDENCIA DEL GASTO SOCIAL
 (1980-1993)

Comportamiento	GPS/PIB	Gasto social real per cápita
La variable refleja una tendencia negativa en los años ochenta y no muestra signo de recuperación a fines del período	ECUADOR PERÚ	ECUADOR PERÚ
La variable muestra una tendencia negativa en los años ochenta y empieza a recuperarse a finales del período	BOLIVIA CHILE MÉXICO VENEZUELA	ARGENTINA BOLIVIA CHILE MÉXICO PARAGUAY VENEZUELA
La variable muestra una tendencia estable en el período	ARGENTINA COSTA RICA COLOMBIA PARAGUAY	
La variable muestra una tendencia positiva durante el período	BRASIL URUGUAY	BRASIL COSTA RICA COLOMBIA URUGUAY

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

no es comparable con la de 1980 debido al cambio en la cobertura institucional, pero considerando que ésta es más restringida, se puede afirmar que es superior a su nivel de 1980.

Finalmente, un último grupo de países está formado por aquellos donde los indicadores de gasto social crecieron durante la mayor parte de los ochenta. En este grupo se incluyen *Uruguay* y *Brasil*. En *Uruguay*, el gasto social muestra una tendencia básicamente procíclica durante todo el período considerado. Sus fluctuaciones son también, como en muchos otros casos, más marcadas que las del ingreso. En 1991, la relación GS/PIB aumenta en cinco puntos respecto del valor de 1980 debido al fuerte incremento del gasto social, que aumenta 40% en términos reales entre 1980 y 1991, evolución que contrasta con el aumento moderado del PIB. En *Brasil*, el gasto social muestra hasta 1987 una tendencia procíclica en relación con el ingreso y, posteriormente, una tendencia al alza más bien irregular a pesar de la caída del ingreso. Al final del período, la relación GS/PIB vuelve casi a su punto de partida y, de no haber sido

por la brusca caída del gasto social en el año 1991, hubiera alcanzado un nivel muy superior al de 1980.

En resumen, durante los años ochenta se registra una tendencia decreciente en el indicador de gasto social real per cápita en ocho de los 12 países analizados y en seis de ellos se observa esa misma tendencia en el indicador de prioridad macroeconómica del gasto social. En la mayoría de estos países existen signos de recuperación hacia fines de la década, aunque con la excepción de Paraguay (1992), Argentina (1993) y Chile (1991) en términos reales per cápita, en ninguno de ellos se ha conseguido recuperar los niveles anteriores a la crisis. En los países restantes, el gasto social logró mantener sus niveles e incluso incrementarlos durante la década, exhibiendo mejores indicadores de gasto social hacia fines de los años ochenta. Por último, el comportamiento del gasto social, con pocas excepciones, mostró un carácter marcadamente procíclico en relación con el PIB. Esto último indica que el rol del gasto social como compensador de ingresos durante los períodos recesivos tuvo una importancia menor.

La evidencia de un deterioro relativamente generalizado del gasto social durante la década de 1980 en América Latina, sin la aplicación de reformas sociales sustantivas (salvo en Chile), permite concluir que la evolución negativa del gasto social pudo haber afectado de esa misma manera a la disponibilidad y calidad de los servicios públicos sociales en la región, ya que es difícil pensar que países en desarrollo pudieran haber contrarrestado los menores recursos con una mayor eficiencia. Sin embargo, para emitir una opinión más concluyente sería necesario analizar con mayor detenimiento tanto el comportamiento sectorial como los aspectos de eficiencia y equidad del gasto social.

2. Gasto público sectorial

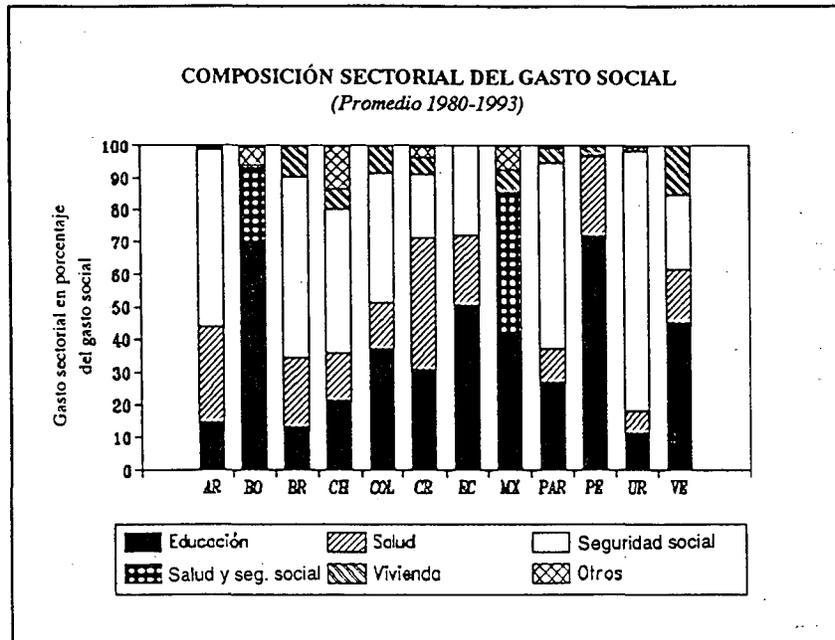
El propósito de esta sección es analizar la naturaleza de las variaciones experimentadas en materia de gasto sectorial en el gasto social agregado durante la década de 1980. En particular interesa revisar el cambio en la estructura sectorial del gasto y la relación entre el nivel y la estructura del gasto social. Además, se analiza el nivel y comportamiento del gasto en capital humano (GCH).

a) **Estructura del gasto social**

En el gráfico 4 se ilustra la estructura del gasto social en América Latina, representada como promedio de la participación sectorial en el gasto social de los distintos países analizados, y en el cuadro 5 se resume la estructura sectorial del gasto social de los países, agrupados según el nivel medio de su gasto social real per cápita durante la década de 1980 y principios de la de 1990. La participación de cada sector en el gasto social se muestra para el subperíodo 1980-1981 y para los dos últimos años con información disponible.

Si bien el análisis comparativo está limitado por un problema de presentación de los datos de salud, los que sólo en algunos casos incluyen los gastos de salud efectuados a través del sistema de seguridad social, así

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL



Cuadro 5
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA SECTORIAL DEL GASTO SOCIAL
(Promedios)

Nivel promedio del gasto social real per cápita en dólares de 1985	Educación		Salud		Seguridad Social		Vivienda	
	1980-1981	1990-1993	1980-1981	1990-1993	1980-1981	1990-1993	1980-1981	1990-1993
(0 - 100)								
Perú	68.2	73.6 ^b	24.1	25.6 ^b	0.6 ^a	0.2 ^a	7.1	0.7 ^b
Bolivia	66.7	64.4 ^c	24.7 ^f	29.8 ^{c f}	-	-	1.8	0.5 ^c
Paraguay	32.8	37.2 ^{cd}	10.7	17.7 ^d	46.3	31.9 ^{cd}	9.3	- ^d
Colombia	37.4	34.5 ^c	14.5	15.4 ^c	38.8	46.1 ^c	9.3	3.9 ^c
(100 - 200)								
Ecuador	52.2	46.8 ^b	19.1	23.3 ^b	28.0	29.5 ^b	...	...
México ^h	38.9	40.2 ^b	42.0 ^f	48.0 ^{f b}	-	-	10.4 ^g	4.8 ^{b g}
Brasil ⁱ	10.4	11.3 ^b	18.7	21.4 ^b	56.0	60.2 ^b	14.8	7.1 ^b
(Más de 200)								
Costa Rica	36.5	30.2 ^b	44.2	46.0 ^b	13.1	20.9 ^b	3.4	1.4 ^b
Chile	24.0	20.0	15.1	17.7	42.0	46.3	6.3	8.5
Argentina	19.9	19.5	27.2	26.1	44.9	45.6	8.2	8.0
Uruguay	13.0	11.0 ^b	6.8	7.3 ^b	78.6	80.8 ^b	0.1	0.2 ^b
Venezuela	42.6	38.8 ^c	14.3	17.6 ^c	22.6	29.4 ^c	20.4	14.1 ^c

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial.

Nota: Cuando la sumatoria de la participación sectorial es menor que 100, la diferencia corresponde al rubro otros o al de recreación, cultura y deportes, que han sido omitidos en el cuadro.

^a Participación de seguridad social subrepresentada debido a la cobertura institucional del gobierno central presupuestario. ^b 1990-1991. ^c 1990-1992. ^d Cambio de cobertura a partir de 1988, por lo que la estructura de ambos subperíodos no es estrictamente comparable. ^e 1990. ^f Incluye seguridad social. ^g Corresponde a desarrollo urbano. ^h El gasto social de México incluye un rubro denominado "Solidaridad y desarrollo", cuyo tamaño es importante y que no aparece en el cuadro. En 1980-1981 este sector participaba en un 8.6% del gasto social y en 1990-1991, en un 7%. ⁱ La composición sectorial del gasto social de Brasil presenta una distorsión debido a que las funciones de educación están fuertemente descentralizadas, lo que no es captado por considerarse cobertura del gobierno federal.

como por los problemas de cobertura que se mencionan en el apéndice, las cifras permiten realizar algunas apreciaciones.

En primer lugar, se observa que, en general, el sector de la seguridad social acapara una gran parte del gasto social y, por el contrario, el gasto en el sector vivienda tiende a ser poco importante.

En segundo lugar, no se observa una relación muy clara entre el nivel del gasto social y su estructura sectorial, aunque parecería existir una mayor tendencia a privilegiar el sector educación en aquellos países con menores niveles de gasto social real, así como el sector de la seguridad social en los países con mayor nivel de gasto (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).

En tercer lugar, al comparar la composición sectorial del gasto social entre los subperíodos, se observa que la estructura relativa tiende a mantenerse al interior de los países, es decir, no se altera el orden de importancia de cada sector, a pesar de las modificaciones que ocurren durante la década en la asignación sectorial del gasto social. Las únicas excepciones son Brasil y Venezuela, donde el sector vivienda pasa en el subperíodo 1990-1991/1993 al último lugar de importancia dentro del gasto social, para cederle su espacio a educación y salud, respectivamente. Sin embargo, a pesar de que no existe un marcado cambio en la estructura sectorial del gasto social, se observa en general una clara pérdida de la participación del sector educación y también vivienda en el gasto social total, en favor de los sectores seguridad social y salud. En particular, la seguridad social aumenta su participación en el gasto social en todos los países analizados.

La evolución de la participación sectorial del gasto social tiende a coincidir con la evolución observada en el gasto sectorial real *per cápita* que se muestra en el cuadro 6. En particular, se observa una caída del gasto real *per cápita* en educación en ocho de los 12 países considerados. No obstante, en algunos casos –como por ejemplo, en Ecuador, México, Venezuela y Bolivia– en los sectores salud y seguridad social, junto con el aumento en la participación del gasto social, se registra una caída del gasto sectorial en términos reales per cápita, debido a la reducción generalizada del gasto social total.

El deterioro del gasto en el sector educación y, en menor medida, en salud obedece principalmente al importante componente corriente de sus gastos, básicamente remuneraciones totales (véanse el cuadro A.II.14 del apéndice II y el gráfico 5). Como se analiza más adelante, la disminución de las remuneraciones puede tener consecuencias sobre la oferta o disponibilidad de servicios y en la calidad de éstos. La importante participación de los salarios en el gasto social de algunos sectores otorga al gasto sectorial, y en consecuencia al gasto social global, un carácter procíclico.

Los datos disponibles para los cinco países que aparecen en el gráfico 5 y en el cuadro A.II.14 muestran, en general, que el gasto de capital tiende a decrecer en el sector educación y a mantenerse en el sector salud, pero siempre en niveles muy bajos en comparación con el gasto corriente.

Cuadro 6
EVOLUCIÓN DEL GASTO SECTORIAL REAL PER CÁPITA
(Dólares de 1985)

Sectores	GSR p/c 1980/1981 ⁱ	GSR p/c 1982/1989 ⁱ	GSR p/c 1990/1993 ⁱ	Variación porcentual (1990/1993-1980/1981)
Educación				
Argentina	113.5	103.6	104.1 ^a	-8.3
Bolivia	48.1	35.6	29.0 ^b	-39.7
Brasil	16.7	23.9	20.1 ^c	20.7
Chile	63.4	52.6	52.1 ^a	-17.8
Colombia	34.2	36.9	37.1 ^b	8.5
Costa Rica	92.0	69.1	78.7 ^c	-14.5
Ecuador	95.5	75.4	49.4 ^c	-48.3
México	87.6	68.6	67.2 ^c	-23.3
Paraguay	17.0	14.3 ^h	n.c.	n.c.
Perú	25.9	23.9	10.0 ^c	-61.3
Uruguay	35.9	31.7	36.0 ^c	0.5
Venezuela	202.3	161.5	118.8 ^d	-41.3
Salud				
Argentina ^c	154.0	133.6	133.8 ^a	-13.1
Bolivia ^f	18.7	10.0	13.4 ^b	-28.3
Brasil ^g	29.9	34.6	38.0 ^c	27.4
Chile ^e	40.0	36.5	43.8 ^a	9.5
Colombia	13.2	13.5	16.5 ^b	25.0
Costa Rica ^e	111.1	87.0	120.2 ^c	8.2
Ecuador ^e	35.0	31.2	24.6 ^c	-29.8
México ^f	94.0	70.9	80.1 ^c	-14.7
Paraguay	5.6	5.2 ^h	n.c.	n.c.
Perú ^f	9.1	8.1	3.4 ^c	-62.4
Uruguay	18.7	18.2	24.2 ^c	29.2
Venezuela	68.2	58.1	54.0 ^d	20.8
Seguridad Social				
Argentina	255.8	191.6	238.0 ^a	-9.1
Bolivia	-	-	-	-
Brasil ^j	89.4	85.0	106.6 ^c	19.2
Chile	110.6	103.0	120.5 ^a	9.0
Colombia	35.5	39.3	49.4 ^b	39.2
Costa Rica	32.4	49.6	54.4 ^c	68.0
Ecuador	51.2	41.9	31.1 ^c	-39.3
México	-	-	-	-
Paraguay	24.2	36.2 ^h	n.c.	n.c.
Perú	0.2	0.3	0.1 ^c	...
Uruguay	218.9	223.4	266.4 ^c	21.7
Venezuela	107.7	77.2	90.0 ^d	-16.4
Vivienda				
Argentina	46.7	39.5	40.8	-12.6
Bolivia	1.3	0.5	0.3 ^b	-77.0
Brasil ^j	23.6	13.9	12.5 ^c	-46.9
Chile	16.8	15.7	22.3 ^a	32.7
Colombia	8.5	8.8	4.2 ^b	-50.6
Costa Rica	8.6	16.5	3.8 ^c	-43.4
Ecuador	...	...	...	-
México	23.5 ^g	11.4 ^g	8.3 ^g	-64.9
Paraguay	4.8	2.7 ^h	n.c.	n.c.
Perú ^j	2.7	0.9	0.1 ^c	-96.3
Uruguay	0.3	0.4	0.6 ^c	101.9
Venezuela	97.3	49.7	43.2 ^d	-55.6

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial.

Nota: n.c. = no comparable.

^a 1990-1993. ^b 1990-1992. ^c 1990-1991. ^d 1990. ^e Incluye la atención de salud que se presta a través del sistema de seguridad social. ^f Incluye seguridad social. ^g Desarrollo urbano. ^h 1982-1987. ⁱ Los valores de Bolivia, Venezuela y, en menor medida, Colombia, aparecen subestimados debido a la selección del año 1985 como año base. ^j Posiblemente subestimado debido a cobertura institucional restringida.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN
(Gasto corriente y de capital)

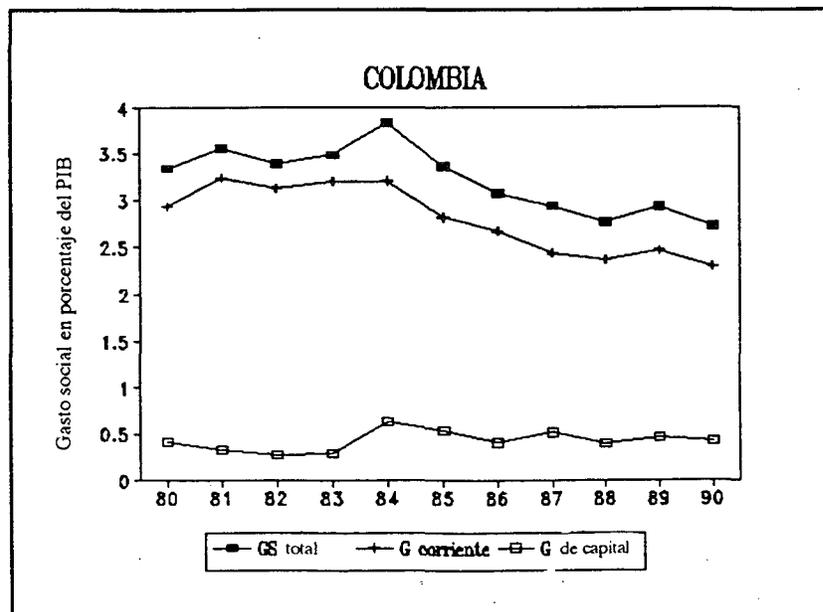
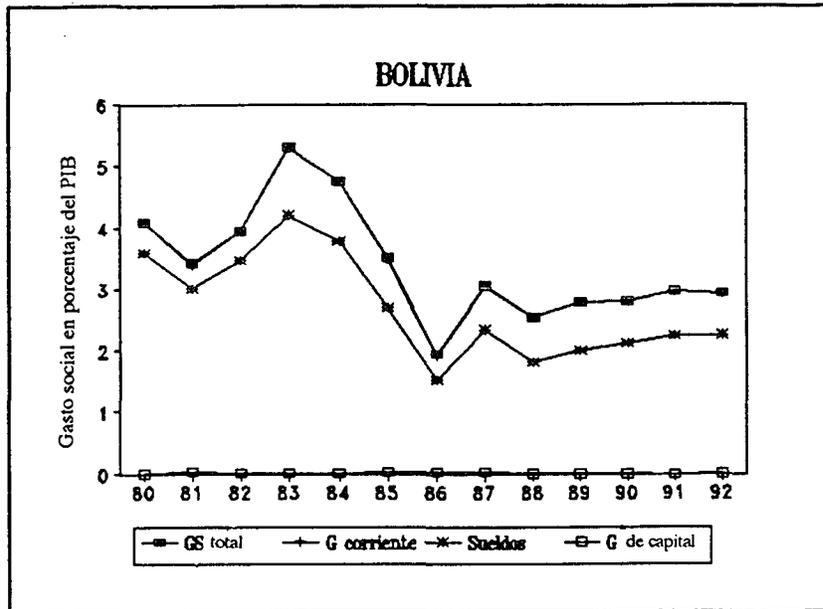


Gráfico 5 cont.

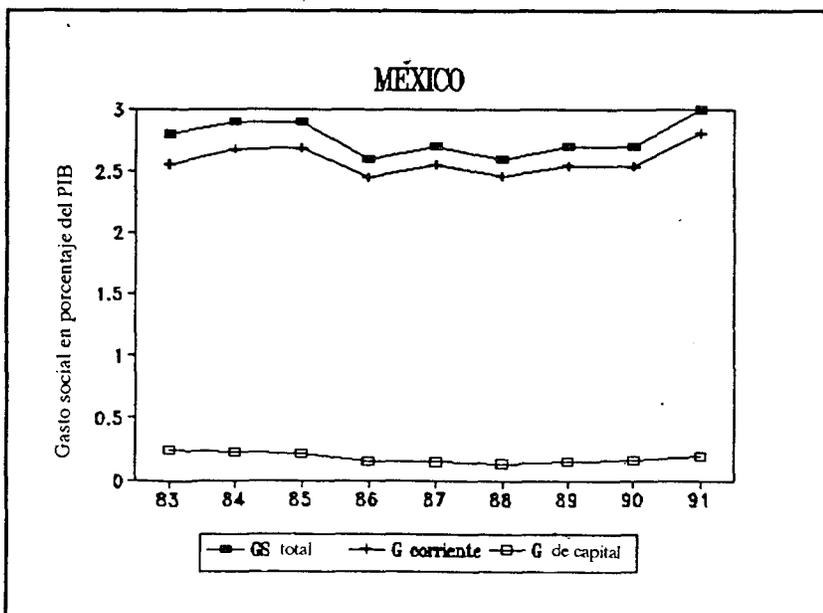
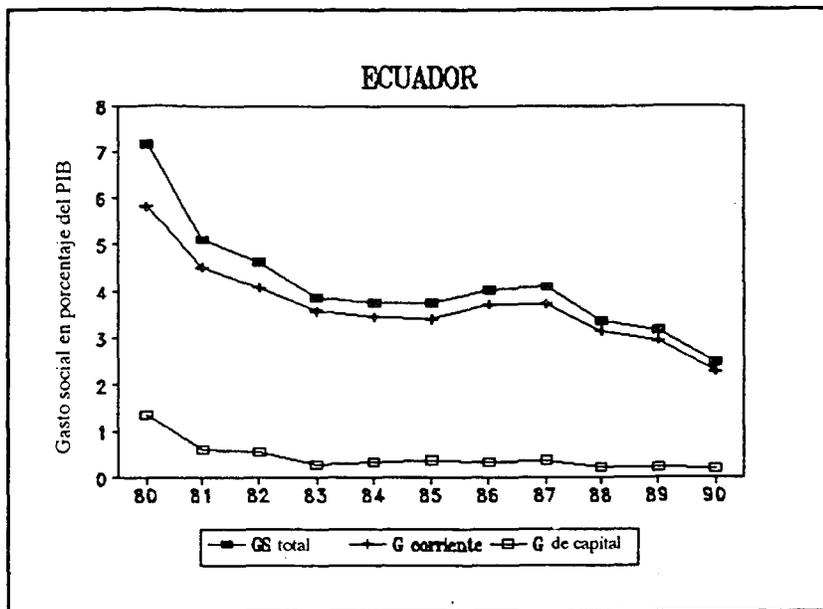
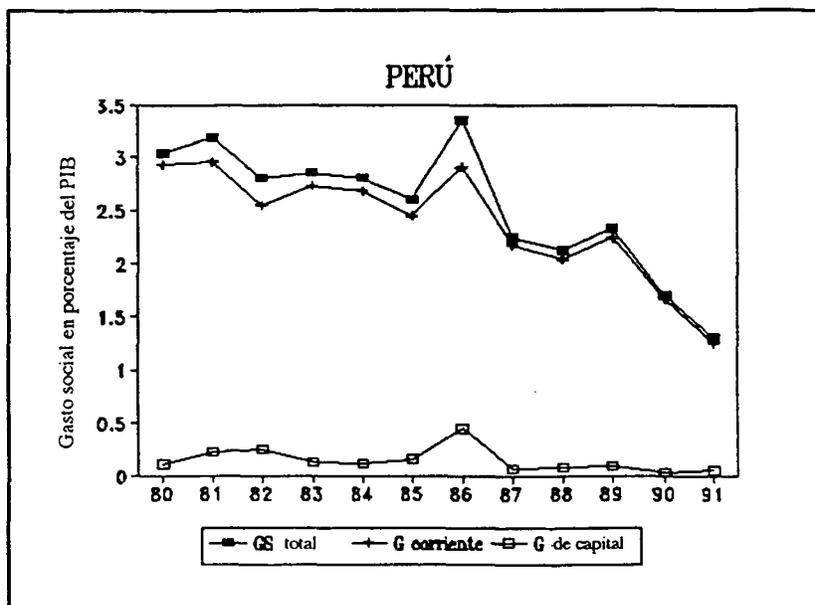


Gráfico 5 concl.



b) Gasto público en capital humano

En la estructura sectorial del gasto social se pueden distinguir al menos dos grandes categorías: el gasto social destinado a la inversión social y el destinado a compensar ingresos. La primera categoría considera aquellos programas que representan una inversión a mediano o largo plazo en capital humano, en cuanto favorecen el desarrollo intelectual y físico de las personas con potencial productivo, en particular de personas en edad escolar y preescolar. La segunda categoría comprende la parte más estrictamente monetaria de la política social (beneficios de seguridad social, subsidios asistenciales, etc.) que compensan situaciones de carencia de ingresos en el corto plazo. En la primera categoría se incluyen habitualmente los gastos en educación y en salud, aunque no existe consenso acerca de los sectores de gasto que deberían ser incorporados¹⁰ y menos aún acerca de los subsectores de gasto que deberían ser considerados. Por ejemplo, el PNUD considera en

¹⁰ Por ejemplo, algunos estudios consideran también el gasto en vivienda como parte del gasto en capital humano.

lo que denomina “gasto en desarrollo humano” solamente los sectores educación primaria y salud básica. Sin embargo, según el nivel de desarrollo socioeconómico del país considerado, es posible y necesario definir indicadores diferentes de gasto en capital humano, incorporando por ejemplo otros niveles educativos (nivel secundario y superior) y formas de educación (educación técnica, educación para adultos, programas de capacitación profesional, etc.) y gastos en programas de salud que van más allá de la satisfacción de necesidades primarias.

A continuación se analizan el nivel y la evolución del gasto en capital humano en América Latina durante la década de 1980 y su tendencia en los primeros años de la década de 1990.

i) Niveles de gasto en capital humano

En el cuadro 7 figuran los niveles correspondientes a dos indicadores de gasto en capital humano basados en dos conceptos diferentes. El primer concepto incluye el gasto total en educación y salud,¹¹ mientras que el segundo solamente incluye los niveles primario y secundario del sistema educativo y el gasto total en salud, excluida la parte de seguridad social.¹²

A diferencia de la definición del PNUD, debido a la disponibilidad de información en estas estimaciones se ha incluido la totalidad del gasto en salud pública y el nivel secundario de educación; esto último resulta razonable si se tiene en cuenta el hecho de que el proceso de escolarización primaria en América Latina se encuentra avanzado, al menos en cuanto a su cobertura.

De acuerdo con el primer concepto de gasto, los países que parecen asignar, al mismo tiempo, mayor prioridad al gasto en capital humano en el gasto social total (GCH/GS) y mayor prioridad macroeconómica al gasto en capital humano (GCH/PIB) son Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Colombia. Cabe destacar también los casos de Chile y Argentina, países que, a pesar de mostrar una razón de prioridad social no muy elevada, exhiben una prioridad macroeconómica del gasto en capital humano

¹¹ Debido a la calidad de los datos, en algunos casos el gasto en salud incluye las erogaciones realizadas a través del sistema de seguridad social y en otros casos no.

¹² Debido a la falta de disponibilidad de datos desagregados, solamente se ha podido calcular el segundo concepto en unos pocos países. Por otra parte, la fuente utilizada en estos casos es habitualmente diferente a la fuente utilizada en el resto del análisis (véanse los cuadros A.II.1 a 12 y A.II.15).

Cuadro 7
AMÉRICA LATINA: GASTO EN CAPITAL HUMANO
(Promedios)

	Definición amplia de GCHA		Definición restringida de GCHb	
	Prioridad social del GCH (GCH/gasto público social)	Prioridad macro-económica del GCH (GCH/PIB)	Prioridad social del GCH (GCH/gasto público social)	Prioridad macro-económica del GCH (GCH/PIB)
Argentina	31.4 ^c	4.9 ^c	25.2 ^d	3.9 ^d
Bolivia	...	...	45.2 ^o	3.2 ^o
Brasil ^m	34.7 ^{dk}	3.4 ^{dk}	...	...
Chile	36.2 ^{ck}	6.3 ^{ck}	22.5 ^h	4.4 ^h
Colombia	51.2 ^e	4.1 ^e	40.4 ^f	3.2 ^f
Costa Rica	71.6 ^{dk}	10.9 ^{ek}	...	...
Ecuador	71.4 ^{dk}	6.2 ^{dk}	...	3.6 ⁱ
Paraguay	35.9 ⁱ	1.6 ⁱ	22.3 ⁱ	1.0 ^j
Perú ^p	96.3 ^d	3.4 ^d	...	...
Uruguay	18.3 ^d	3.0 ^d	12.8 ^j	2.0 ^j
Venezuela	61.6 ^f	6.0 ^f	...	...
Promedio ^g	45.8 ^q	5.0	24.6 ⁿ	3.6 ⁿ

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial y R. Morales, "Índices de desarrollo humano para Bolivia. El financiamiento del gasto social", La Paz, marzo de 1992.

^a GCH = Gasto en educación + gasto en salud. ^b GCH = Gasto en educación primaria y secundaria + gasto en salud (excluye gasto en salud del sistema de seguridad social). ^c 1980-1993.
^d 1980-1991. ^e 1980-1992. ^f 1980-1990. ^g Promedio simple. ^h 1980-1988.

ⁱ 1980-1987. ^j 1980-1986. ^k Gastos en salud incluyen erogaciones en el sistema de seguridad social. ^l 1985-1990. ^m Subestimado debido a cobertura institucional restringida. ⁿ Se excluye a Bolivia. ^o 1987-1992. Corresponde a educación primaria + salud (no urbana) + vivienda y saneamiento ambiental. ^p Datos de prioridad social sobrestimados debido a cobertura institucional restringida. ^q Se excluye a Perú.

relativamente alta en el contexto latinoamericano debido al importante nivel de su gasto social total en relación con el PIB.

Así como se examinó anteriormente el nivel apropiado de gasto social global, se plantea la interrogante de cuál es el nivel recomendable de los indicadores de capital humano según el concepto recién analizado. Parece razonable suponer que estos indicadores dependen más marcadamente de la situación socioeconómica global del país y de las necesidades efectivas en el campo educativo y de la salud que los indicadores de gasto público social global.

Sobre la base de su concepto de gasto en "desarrollo humano", el PNUD recomienda en general alcanzar un nivel de 50% para la razón de prioridad social y de 5% para la "razón de gasto humano" (prioridad macroeconómica del GCH). De acuerdo con las estimaciones que se

muestran en las dos últimas columnas del cuadro 7, ningún país alcanza los niveles recomendados por el PNUD. Solamente Colombia y Bolivia por su razón de prioridad social y Chile por su prioridad macroeconómica del GCH tienden a acercarse a estos niveles,¹³ a pesar de que en cinco de los países analizados la razón de prioridad de la educación básica, entendida como la relación entre el gasto en educación primaria y secundaria y el gasto destinado a los diferentes niveles educacionales, alcanza niveles superiores al 75% (véanse el cuadro 8 y el cuadro A.II.15 del apéndice II).

Estos resultados parecen poco satisfactorios; sin embargo, parece difícil generalizar en materia de recomendaciones sobre el gasto en capital humano, ya que, como se mencionó anteriormente, éste depende fuertemente de diversos factores, como el nivel socioeconómico, el grado de desigualdad, el nivel de satisfacción de las necesidades básicas, ciertos factores demográficos, etc. En este sentido, los resultados poco satisfactorios obtenidos con esta segunda categoría de indicadores de gasto no son necesariamente preocupantes para algunos países de la región, si se considera que algunos de ellos, por su nivel de desarrollo, ya han avanzado en la satisfacción de sus necesidades básicas y enfrentan nuevos desafíos en el campo educacional y laboral, como por ejemplo mejorar la calidad de la educación en general, ampliar la cobertura de la educación terciaria, mejorar y ampliar la capacitación laboral, incrementar la cobertura y los beneficios de la seguridad social, etc. En relación con la situación educacional, al analizar la situación de algunos países de la región en los años ochenta (véase el cuadro 8), se observa que en Argentina, Chile y Uruguay las tasas de matrícula primaria y secundaria, así como la tasa de alfabetización adulta, eran muy elevadas (superiores al 90%), lo que puede justificar un esfuerzo relevante también en otros niveles educativos y áreas sociales. La misma observación es válida respecto del acceso de la población a los servicios de salud, particularmente en el caso de Chile. Adicionalmente, la estructura de la población en estos tres países puede también justificar un esfuerzo en otras áreas. Por el contrario, los indicadores de educación, salud y estructura poblacional en Paraguay, junto con el escaso nivel de prioridad macroeconómica del GCH y de la relativamente baja razón de

¹³ Sin embargo, en caso de ser posible extender la estimación de estos indicadores a Costa Rica y Venezuela sobre la base de este segundo concepto de gasto en desarrollo humano, estos dos países podrían acercarse a los niveles recomendados.

Cuadro 8
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y EDUCACIONALES

	Nivel de matrícula en enseñanza primaria y secundaria ^a	Tasa de alfabetización (%) ^b	Estructura poblacional (5-19 años como % de la pob. total) ^c	Población con acceso a servicios de salud (%) ^d	Razón de gasto en educación básica ^e
Argentina	96	95	26.8	71	76.1 ^f
Bolivia	76	73	36.5	64	...
Brasil	87	79	35.3	...	...
Chile	92	92	33.9	97	76.5 ^h
Colombia	83	85	28.1	60	76.7 ^g
Costa Rica	76	92	36.7	80	...
Ecuador	...	...	...	...	76.8 ⁱ
México	84	85	40.2	...	...
Paraguay	69	88	38.1	61	68.9 ^j
Uruguay	93	95	25.9	82	81.0 ^k
Venezuela	84	86	37.1	...	...

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano, 1991*, Nueva York, Oxford University Press, 1991 e información oficial del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y de los países.

^a1986-1988. ^b1985. ^c1980. ^d1985-1987. ^ePromedio del período disponible (Gasto en educación primaria y secundaria)/(Gasto en educación primaria, secundaria y superior).
^f1980-1991. ^g1980-1990. ^h1981-1990. ⁱ1985-1991. ^j1980-1987. ^k1980-1986.

gasto en educación básica, indican la necesidad de concentrar los recursos en los servicios básicos.

ii) *Evolución del gasto en capital humano*

En el cuadro 9 se ilustran los niveles de los indicadores de gasto en capital humano, definido como el gasto total en educación más el gasto en salud, para los subperíodos 1980-1981 y 1992-1993. Al analizar el cuadro, se observa en general un deterioro de los indicadores de GCH entre los subperíodos analizados, aunque en cuanto a la participación del GCH en el gasto social total, se observa más bien cierta estabilidad debido a que, como se mencionó anteriormente, por un lado el sector educación perdió importancia, mientras que el sector salud aumentó su participación en el gasto social total. Lo anterior, en circunstancias de escasas reformas a los sectores educación y salud que justifiquen caídas en el gasto social, es evidencia de un probable déficit y deterioro en la formación de capital humano en la región durante los años ochenta.

Cuadro 9
AMÉRICA LATINA: GASTO EN CAPITAL HUMANO
(Promedios)

	GCH/PIB		GCH real per cápita (dólares 1985) ^f		GCH/GPS	
	1980- 1981	1992- 1993	1980- 1981	1992- 1993	1980- 1981	1992- 1993
América Latina						
GCH*						
Argentina	5.0	4.9	169.4	162.2	29.7	28.3
Colombia	4.0	4.0 ^a	47.4	54.9 ^a	51.9	50.1 ^a
Paraguay	1.7	n.c.	22.6	n.c.	43.6	n.c.
Perú ^h	4.2	2.0 ^b	35.1	13.5 ^b	92.3	99.1 ^b
Uruguay	2.9	3.2 ^b	54.6	60.2 ^b	19.8	18.3 ^b
Venezuela	6.6	4.8 ^c	270.5	172.9 ^c	56.9	56.5 ^c
Promedio GCH*^c	4.5	3.8	115.4	92.7	39.6^d	38.3^d
GCH						
Brasil ^g	2.8	3.5 ^b	46.5	58.2 ^b	29.2	32.7 ^b
Chile	6.9	5.7	103.4	106.9	39.1	37.7
Costa Rica	12.3	12.1 ^b	203.1	198.9 ^b	80.7	76.1 ^b
Ecuador	7.3	4.5 ^b	130.5	73.9 ^b	71.3	70.1 ^b
Promedio GCH	7.3	6.5	120.9	109.5	55.1	54.2
Promedio Región^e	5.8	5.0	117.8	100.2	47.3	46.3

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial.

Nota: n.c. = no comparable; GCH* = educación + salud (ésta no incluye el gasto en salud a través del sistema de seguridad social); GCH = educación + salud (incluida en ésta el gasto en salud a través del sistema de seguridad social).

^a 1991-1992. ^b 1990-1991. ^c 1989-1990. ^d Excluidos Paraguay y Perú. ^e Los promedios son simples. Se excluye a Paraguay. ^f Los valores de Bolivia, Venezuela y, en menor medida, Colombia aparecen sobrestimados, mientras que los valores de Perú y, en menor medida, Brasil aparecen subestimados debido a la selección del año 1985 como año base. ^g Subestimado debido a cobertura institucional restringida. ^h Gobierno central presupuestario.

En este panorama negativo destaca, sin embargo, el desempeño de cuatro países –Brasil, Uruguay, Colombia y Costa Rica– cuyo GCH creció o se mantuvo estable tanto en relación con el PIB como en dólares reales per cápita durante la década.

B. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL GASTO SOCIAL

El uso de la evolución del gasto social sin tomar en cuenta el elemento cualitativo del mismo puede inducir a conclusiones erróneas acerca del impacto sobre el bienestar social. No siempre existe una correlación positiva entre la evolución del gasto social y la evolución de los indicadores tradicionales de bienestar social. Estos últimos son afectados por otros factores vinculados con los servicios públicos, como por ejemplo, reformas sociales que modifican las modalidades de acceso, financiamiento y prestación de servicios, como ocurre por ejemplo con las políticas de descentralización de los servicios públicos, reformas en el financiamiento de los servicios, focalización del gasto, etc., políticas que tienen un impacto sobre la eficiencia y la equidad del gasto. De allí la necesidad de considerar los aspectos relacionados con la eficiencia y el impacto distributivo del gasto social.

1. Eficiencia del gasto social

Se distinguen básicamente dos tipos de eficiencia del gasto social:

a) Eficiencia externa

Se relaciona con la selección de las actividades o los programas que permiten de manera más efectiva alcanzar las metas definidas por la política social. La eficiencia externa es un problema eminentemente de diseño de la política social y su evaluación pasa a través de indicadores específicos según cuál sea la meta establecida. En algunos casos existen instrumentos que permiten efectuar un seguimiento de cómo las políticas sociales específicas afectan a la población objetivo o contribuyen al logro de otras metas.¹⁴ En el recuadro 1 se ejemplifican algunas metas con sus respectivos indicadores de evaluación que permiten medir los avances o retrocesos en materia de eficiencia externa.

¹⁴ Como por ejemplo, la ficha CAS de estratificación social y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en Chile, que permiten una evaluación del impacto de las políticas sociales sobre la población pobre, instrumento valioso para la rectificación de las políticas sociales.

Recuadro 1 EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA EXTERNA: ALGUNOS EJEMPLOS DE METAS E INSTRUMENTOS		
Metas	Tipo de programa	Indicadores de evaluación
Mejorar situación de determinada población	Selectivo - Programas de empleo - Programas de alimentación - Subsidios específicos	Grado de focalización: para la población pobre, el impacto distributivo del gasto a partir de encuestas ad hoc; para los niños, indicadores de desnutrición
Garantizar nivel mínimo de satisfacción de necesidades	Universal - Programas de compensación de ingresos - Educación primaria - Salud preventiva	Indicadores de satisfacción de necesidades básicas: - Analfabetismo, matrícula, exámenes nacionales - Indicadores epidemiológicos, nutrición
Eliminar causas permanentes de la pobreza	Selectivo - Capital humano - Apoyo a microempresas	Indicadores ad hoc: - Indicadores de salud, educación, productividad - Formación de microempresas, número de empleados en microempresas

b) Eficiencia interna

Tiene que ver con el mejor uso de los recursos públicos disponibles para llevar a cabo las actividades seleccionadas y conseguir las metas definidas por la política social. En otras palabras, eficiencia interna equivale a seleccionar el proceso productivo que minimice los costos de producción de un nivel y calidad de prestación social dados, desde un punto de vista estático, y mejorar la calidad de los factores involucrados en la prestación de los servicios públicos, desde un punto de vista dinámico.

Desde una perspectiva estática, debe maximizarse el rendimiento del gasto social en lo que se refiere a la cobertura y la calidad de las prestaciones sociales. Algunos aspectos que se deben evaluar en este ámbito son el componente burocrático presente en la generación de las prestaciones sociales y las eventuales filtraciones de recursos para

satisfacer objetivos ajenos a la política social, así como la motivación y el rendimiento de los funcionarios públicos que prestan los servicios. En el primero de estos casos, el cálculo del gasto social directo, que corresponde al gasto social total descontados los gastos administrativos, es un indicador interesante. En el cuadro 10 aparecen estimaciones del gasto social directo en dos países. En el segundo caso es más difícil contar con indicadores de evaluación, aunque una fiscalización seria puede contribuir a evitar filtraciones no deseadas de los recursos públicos asignados al área social. Por último, las evaluaciones del rendimiento o la productividad de los funcionarios públicos (por ejemplo: número de atenciones por médico/enfermera, etc.) y la relación entre los salarios en el sector público y los salarios en el sector privado son instrumentos que apoyan una gestión eficiente de la política pública en el ámbito de los servicios sociales. La evolución de estos indicadores es importante para medir el impacto que tienen los cambios en el nivel de gasto social sobre la calidad de las prestaciones sociales. Por ejemplo, una caída del gasto social asociada a un deterioro en los niveles de los salarios medios en el sector público indica un probable deterioro en la calidad de las prestaciones debido a la salida de los factores más productivos y a la entrada de factores menos eficientes en la generación de los servicios.¹⁵

Desde una perspectiva dinámica, un aspecto importante que se debe considerar es el nivel y la evolución de la relación gasto corriente/gasto de capital por sector. Normalmente los recursos destinados a inversión en los sectores sociales mostraron en los años ochenta una tendencia a decrecer desde niveles particularmente bajos, como ya se observó en la sección anterior para el caso de la educación. Esta situación debe tomarse en consideración por los costos eventuales que puede generar sobre la disponibilidad, calidad de las prestaciones sociales y costos unitarios de producción de los servicios, los que podrían disminuir si se aprovecharan las economías de escala. Por otra parte, para evaluar la eficiencia interna desde la perspectiva dinámica se deben considerar los cambios institucionales y las reformas administrativas y sociales adoptadas que también pueden tener un impacto sobre la calidad y los costos de las prestaciones. Por ejemplo, una reforma administrativa que promueva una mejor coordinación entre organismos públicos interrelacionados permitiría evitar la duplicación de funciones; una modernización del sector público que incluya la capacitación del personal y la introducción

¹⁵ Para una discusión de la relación entre los cambios en el nivel de gasto social y su impacto sobre la calidad de las prestaciones sociales, véase el apéndice I.

Cuadro 10
ESTIMACIONES DEL GASTO SOCIAL DIRECTO
(En porcentaje del PIB)

	GPS	GFS	GFD	GFD/GFS
Chile (1987)	16.6	13.2	6.6	50.2%
Uruguay (1989)	16.8	12.8	6.9	54.0%

Fuente: E. Haindl, E. Budinich e I. Irrarázaval, *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), 1989; y A. Melgar, "Gasto público social en el Uruguay", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), noviembre de 1991.

Nota: i) GPS = gasto público social; GFS = gasto fiscal social; GFD = gasto fiscal directo.

ii) El GFS corresponde al GPT excluidos los copagos, es decir, corresponde al componente del gasto con financiamiento fiscal.

de nuevas tecnologías permitiría reducir los costos de la prestación de servicios; y una descentralización de los servicios con la consiguiente mayor participación de los actores beneficiados permitiría ahorrar costos.

En la región, la caída del gasto social durante la década de 1980 en algunos sectores tendió a repercutir principalmente en la calidad de los servicios más que en su cobertura poblacional. En efecto, la caída del gasto corriente en el sector educación de Perú y México –así como en otros países de la región– se explica por un deterioro de los salarios de los funcionarios públicos, sin provocar un costo en el empleo, lo que afectó básicamente a la calidad de la educación, sin deprimir los indicadores cuantitativos de los servicios educacionales. Por otra parte, también ha habido un deterioro generalizado del gasto de capital en este sector. Este tipo de ajuste del gasto social, en una situación recesiva, impone costos intergeneracionales, ya que contribuye a reducir los costos sociales del proceso de ajuste en el presente –los costos del ajuste se distribuyeron de manera más homogénea al optarse por una reducción de salarios y no del empleo–, pero impone a la vez un costo en la calidad del crecimiento futuro por cuanto los estudiantes deben asumir el costo de una menor calificación. En el recuadro 2 se examina el impacto que tienen los cambios en el gasto social sobre la disponibilidad y la calidad de las prestaciones sociales en el sector educación.

En consecuencia, metodológicamente no se puede establecer una relación definida entre el gasto social y el nivel y calidad de las prestaciones sin la utilización de los indicadores mencionados. Sin

Recuadro 2

IMPACTO DEL GASTO SOCIAL SOBRE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN

El gasto social en educación se caracteriza por tener un componente muy importante de gasto corriente, que refleja básicamente las remuneraciones de los maestros públicos. Por ejemplo, en Argentina el gasto corriente representa el 90% del gasto total en educación y en Perú constituye, desde los años setenta, entre el 95% y el 97% de los gastos en el sector de la educación, con una porción mínima (3%) asignada a la adquisición de bienes y servicios.

En Perú, el gasto social en educación representa a su vez aproximadamente el 75% del gasto social total del gobierno presupuestario. Durante la década de 1980, y particularmente a partir del año 1987, el gasto en educación experimentó un estrepitoso deterioro que llevó a que el nivel de gasto real de este sector en 1991 representara solamente el 30% del valor exhibido en 1980. Esta caída no tuvo, sin embargo, como contrapartida una reducción similar en la cobertura de servicios de educación pública, ni tampoco en los indicadores de disponibilidad de recursos físicos al interior del sector. Por el contrario, las razones educadores/alumnos y escuelas/alumnos han tendido a aumentar como resultado de un crecimiento más acelerado de la población docente en la educación pública que de la población escolar. La razón que está detrás de la caída del gasto social fue el fuerte deterioro experimentado por las remuneraciones reales de los educadores públicos. En efecto, la caída de los salarios reales del sector público fue extraordinariamente pronunciada durante los años ochenta, de manera que en el año 1991 las remuneraciones reales representaban apenas el 10% del valor alcanzado en 1980, caída considerada más grave que la experimentada por el sector privado.

Las consecuencias de este fenómeno sobre la calidad del servicio fueron naturalmente negativas al producirse un movimiento hacia el sector privado de los trabajadores más entrenados (en 1990 sólo el 47% de los profesores de escuelas del sector público poseían un título pedagógico), mientras que en aquellos funcionarios que permanecieron en el sector público esta situación redujo el estímulo a dedicar tiempo y esfuerzo en el cumplimiento de sus deberes, e incrementó el número y tiempo de duración de las huelgas.

Por otra parte, la ausencia de inversión en educación y el mínimo gasto destinado a la adquisición de materiales y bienes en el sector contribuyeron al deterioro progresivo de los locales escolares y de la calidad del servicio de educación. Se ha calculado que en 1985, el 65% de los establecimientos de educación pública carecía de los servicios básicos de luz, agua o desagüe y que en 1989 el déficit alcanzaba a 32 mil aulas.

La experiencia en otros países de América Latina ha sido similar. Por ejemplo, en México se produjo una contracción significativa del gasto en educación entre 1981 y 1988. Similarmente al caso peruano, los indicadores de disponibilidad de recursos en el sector mejoraron (la razón estudiantes/profesores bajó de 28.5 en 1980/1981 a 22.8 en 1990/1991 y la razón estudiantes/escuelas varió de 207.3 a 163.6 en el mismo período, fenómeno que, si bien es explicado parcialmente por una reducción en la tasa de crecimiento de la matrícula, refleja que los recursos físicos no cayeron en la misma proporción que el gasto), mientras que se produjo una caída en las remuneraciones reales de los educadores públicos. Asimismo, los gastos en inversión en educación cayeron más intensamente aún que los gastos corrientes, por lo que la caída del gasto social, más que provocar un efecto cuantitativo, deterioró claramente la calidad del servicio de educación pública.

embargo, en general, mientras no existan cambios institucionales radicales, es muy difícil suponer que menores gastos sociales puedan ser contrarrestados por aumentos de eficiencia. De allí que es posible presumir –con las reservas del caso– una correlación directa entre un menor gasto social y el deterioro de los servicios sociales y, en consecuencia, la pérdida de bienestar. La relación inversa es más difícil de establecer y merece un análisis más detallado, puesto que los mayores gastos podrían ir asociados a una mayor ineficiencia, sin que se alteraran el nivel ni la calidad de las prestaciones efectivas. No obstante, sobre la base de las experiencias de la región es posible, en general, relacionar mayores gastos sociales con mayor cobertura de servicios, aunque más difícil es afirmar lo mismo respecto de la calidad de las prestaciones.

2. Impacto distributivo del gasto social

Las variaciones en el nivel y en la composición del gasto social pueden afectar de manera asimétrica a los diferentes estratos de la población, provocando consecuencias distributivas que no son necesariamente reflejadas por la evolución del nivel del gasto. En efecto, existe evidencia de que los gastos sociales, según el sector, tienen una incidencia distributiva con distinto grado de progresividad. De allí que sea necesario evaluar también el gasto social según su potencial distributivo. Por la creciente importancia que esta dimensión del gasto social está adquiriendo, la experiencia de la región en esta materia es abordada más adelante en un capítulo especial.

II. GASTO SOCIAL Y AJUSTE FISCAL

En los años ochenta América Latina se caracterizó por presentar un importante grado de inestabilidad económica derivada de la crisis de la deuda externa desencadenada a comienzos de la década. Como consecuencia de los múltiples shocks externos y de las medidas de ajuste adoptadas con el fin de restablecer los equilibrios macroeconómicos fundamentales, la región mostraba hacia fines de la década un pobre balance tanto en materia de crecimiento como de equidad.

En el frente interno, el sector fiscal fue objeto de múltiples reformas, las que en interacción con otras políticas macroeconómicas y reformas estructurales de mayor alcance, derivaron a algunos países hacia un camino de crecimiento relativamente estable. No obstante, los indicios en los primeros años de la década de 1990, señalan que pocos son los países que han conseguido algún grado de consolidación en este rumbo, mientras que una gran mayoría de países se encuentra en etapas menos avanzadas de este proceso e incluso, en algunos de ellos, las reformas enfrentan mayores obstáculos que en la década precedente. Actualmente son múltiples y crecientes las opiniones, incluidas las de diversos organismos multilaterales, en favor de otorgar un mayor énfasis al aspecto social para hacer frente al problema de la pobreza, reconociendo este requisito como una condición necesaria para la sustentabilidad del crecimiento.

Uno de los factores –entre muchos otros– que inciden en la capacidad de contención y reducción de los niveles de pobreza es el monto de los recursos destinados a financiar los programas sociales. Sin embargo, la eficacia de la política social depende en última instancia no solamente del diseño de los programas sociales y del monto de los recursos destinados al financiamiento de estos últimos, sino también, y en una medida importante, de la composición y focalización del gasto social.

Los períodos de crisis se caracterizan, naturalmente, por un incremento de la población en estado de vulnerabilidad, básicamente

como resultado de los mayores niveles de desempleo. Por otra parte, los ajustes aplicados en estas fases tienden a reforzar esta tendencia ya que, en parte, el restablecimiento de los equilibrios se consigue mediante una reducción de los salarios reales y el aumento de las tarifas públicas, medidas que, junto con la inflación, tienden a deteriorar la capacidad de compra de la población empleada. En tales circunstancias, de una política que privilegie el aspecto social en el corto plazo cabría esperar un aumento del gasto social destinado a compensar la pérdida de ingreso real de la población vulnerable, con el fin de reducir el costo social del ajuste y satisfacer la mayor demanda por prestaciones sociales públicas derivadas de la crisis.

No obstante, desde el punto de vista del ajuste económico existen numerosas fuerzas que presionan en la dirección opuesta. Al desencadenarse la crisis de los años ochenta, las economías latinoamericanas se caracterizaban por presentar importantes brechas externas e internas y una abrupta pérdida de la capacidad de financiamiento de éstas. La creciente brecha fiscal, al mismo tiempo, presionaba sobre los niveles de los precios internos llevando a algunas economías a exponerse a desestabilizadores procesos hiperinflacionarios. La posibilidad de eliminar el creciente déficit del sector público no financiero (SPNF) sin una reducción del gasto público se veía seriamente limitada debido, por una parte, a la incapacidad de incrementar las recaudaciones reales en situaciones recesivas e inflacionarias y, por otra parte, a la pérdida de la capacidad de endeudamiento en el exterior. De esta manera, el peso del ajuste fiscal debió recaer principalmente sobre los gastos públicos no financieros.¹⁶

La reducción de los gastos públicos implica inevitablemente un costo económico y social en la medida en que no es posible compensar en el corto plazo el impacto de la reducción y postergación de gastos con una mayor eficiencia del sector público. Por otro lado, la existencia de una serie de gastos comprometidos otorgan a algunos componentes de esta variable un alto grado de rigidez intertemporal que induce a contraer básicamente aquellos gastos postergables o aquellos gastos vinculados a programas que no comprometen la capacidad productiva de la economía en el corto plazo ni pueden deteriorar las estructuras sociales (gastos de defensa). De allí que los gastos de capital y los gastos sociales suelen ser los primeros en verse afectados en situaciones de urgencia fiscal. Los

¹⁶ A pesar de que algunas reformas tributarias y la evolución positiva de los precios de materias primas exportables favorecieron el ajuste fiscal en algunos países.

componentes del gasto público más frecuentemente utilizados para conseguir el ajuste fiscal en América Latina fueron la reajustabilidad de las remuneraciones de los trabajadores del sector público por debajo de la inflación, la suspensión o postergación de proyectos de inversión pública y el atraso en el pago de compromisos con el sector privado o con el exterior. En relación con el gasto social, existe evidencia de que éste fue un factor de ajuste fiscal en América Latina durante la década de 1980.

A continuación se muestra el tipo de vínculo que se dio en América Latina entre el déficit fiscal y el gasto social durante los años ochenta, sobre la base de la experiencia de un grupo de doce países de la región.

A. PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LAS FASES DE AJUSTE Y DESAJUSTE FISCAL

Mediante un ejercicio simple que consiste en analizar el comportamiento del gasto social durante las fases de deterioro y de ajuste de las finanzas públicas del sector público no financiero, se analiza el carácter proajuste o prodesajuste del gasto social. Se identifica un comportamiento proajuste del gasto social cuando, independientemente del episodio de ajuste o desajuste fiscal, el indicador de prioridad macroeconómica del gasto social decrece; en cambio, un comportamiento prodesajuste se identifica cuando dicho indicador aumenta.

La metodología utilizada establece una periodicidad basada en las fases de ajuste y desajuste fiscal detectadas a lo largo de la década, observando las variaciones en el déficit fiscal del sector público no financiero, es decir, del gobierno general y de las empresas públicas conjuntamente. Estas fases no necesariamente coinciden con períodos recesivos o expansivos registrados en cada país durante el período analizado. La causalidad entre los períodos depresivos y el ajuste fiscal es biunívoca, en el sentido de que un proceso de ajuste fiscal puede dar origen a una fase recesiva, o bien, debido a un proceso recesivo ocasionado por otros factores, se hace necesario equilibrar las finanzas públicas, eliminando una fuente de demanda por financiamiento. Esta última relación parece haberse repetido con mayor frecuencia en la región durante los ochenta.

Una limitación de la metodología empleada la constituye el indicador utilizado: las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF) expresado en relación con el PIB. Dadas las fluctuaciones del nivel de actividad durante esta década, una fase de

expansión (recesión) puede confundirse con un comportamiento fiscal de ajuste (desajuste). Sin embargo, la amplia disponibilidad de este indicador, así como su fácil comparabilidad, lo hacen ser un indicador útil en este análisis.

La evidencia basada en la experiencia de un grupo de países de América Latina señala que para una gran mayoría de países la década de 1980 en términos fiscales fue muy inestable, con un número significativo de subperíodos durante los cuales se experimentaron desequilibrios superiores a un 7% del PIB, así como subperíodos de fuertes ajustes fiscales, también superiores al 7% del PIB (véase el cuadro 11). El caso más ilustrativo es el de Bolivia, país que, en un período de solamente cuatro años (entre 1980 y 1984), experimentó un incremento del déficit fiscal equivalente a 18.8% del PIB, el cual fue prácticamente anulado con una reducción del déficit fiscal de 23.6% en los dos años subsiguientes. El equilibrio fiscal fue conseguido en este país fundamentalmente mediante un esfuerzo de reducción de los gastos primarios, esto es, del gasto público excluidos los intereses.

Dentro de esta volatilidad de las cuentas fiscales, la evidencia también señala que el gasto social tuvo un rol predominantemente proajuste tanto durante aquellas fases en que las cuentas fiscales en términos globales tendieron a desajustarse, así como en las fases contrarias. En el cuadro 12 se observa que de un total de 37 subperíodos –identificados para un grupo de 12 países– en los cuales se registró algún cambio de dirección en las necesidades de financiamiento del sector público no financiero, el gasto social mostró un comportamiento mayoritariamente proajuste (23 casos, en comparación con 14 casos de comportamiento prodesajuste). De 16 episodios en los cuales el déficit del sector público no financiero tendió a disminuir, en 12 de ellos el comportamiento del gasto social contribuyó al ajuste, esto es, el gasto social también se contrajo. Por el contrario, solamente en cuatro de estos eventos el gasto social no contribuyó al ajuste, registrando una expansión. Del mismo modo, de 21 casos de desajuste fiscal identificados, en 11 eventos el gasto social ayudó a amortiguar el desequilibrio fiscal, mientras que en 10 de ellos el gasto social se expandió contribuyendo a acentuar el desequilibrio fiscal. Este último comportamiento contrasta con los gastos no sociales que fueron importantes detonantes –junto a otros factores vinculados a los ingresos fiscales– de los desequilibrios fiscales del sector público no financiero (véase el cuadro A.II.16).

Al analizar las fases de ajuste y desajuste fiscal en relación con el comportamiento del gasto social respecto del nivel de actividad, los

Cuadro 11
AMÉRICA LATINA: AJUSTE FISCAL DURANTE LOS AÑOS OCHENTA
(Variaciones en porcentaje del PIB)

	Ajuste fiscal (NFSPNF) ^a	Gasto primario	Gasto social	Gasto no social
Argentina				
1980-1990	-0.9	-5.0	-1.7	-3.8
1980-1982	4.7	0.2	-2.1	1.6
1983-1986	-6.7	-1.4	1.4	-3.8
1987-1988	4.8	2.0	-0.8	2.7
1989-1990	-3.7	-5.7	-0.2	-4.2
Bolivia				
1980-1989	-14.4	...	-2.2	...
1980-1984	18.8	7.4	-1.0	8.4
1985-1986	-23.6	-11.0	-3.1	-7.9
1986-1987	5.2	-1.1	2.3	-3.4
1988-1989	-14.4	...	-0.4	...
Brasil				
1980-1990	10.5	5.7	2.5	3.2
1980-1985	9.9	-2.1	-0.8	-1.3
1986-1987	-1.5	3.5	1.2	2.3
1988-1990	2.1	4.4	2.2	2.2
Chile				
1980-1989	10.9	-5.9	-3.0	-2.9
1980-1984	10.0	4.0	4.2	-0.2
1985-1987	-4.3	-4.2	-4.6	0.4
1988-1989	5.2	-5.7	-2.6	-3.1
Colombia				
1980-1988	0.1	-1.7	-0.2 ^c	...
1980-1983	5.1	0.4	1.4	-1.0
1984-1986	-6.9	-2.1	-1.1	-1.1
1987-1988	1.9	0.1	-0.5 ^d	...
Costa Rica				
1980-1990	-9.2	-0.4	-0.5	0.1
1980-1984	-12.2	-2.2	-1.9	-0.3
1985-1988	5.6	1.4	0.2	1.2
1989-1990	-2.6	0.5	1.2	-0.7
Ecuador				
1980-1987	0.0	-2.0	0.0	-2.0
1980-1982	3.1	-1.0	0.2	-1.2
1983-1985	-11.8	-2.7	-1.5	-1.2
1986-1987	8.7	1.7	1.3	0.4

Cuadro 11 (conclusión)

	Ajuste fiscal (NFSPNF) ^a	Gasto primario	Gasto social	Gasto no social
México				
1980-1989	-1.1	-3.8	-1.7	-2.1
1980-1982	9.0	6.3	1.1	5.2
1983-1984	-8.4	-7.7	-2.4	-5.3
1985-1986	7.3	0.4	-0.1	0.5
1987-1989	-9.1	-2.9	-0.3	-2.6
Paraguay				
1980-1990	3.8	-8.1	...	-7.3
1980-1984	5.8	1.8	1.7	0.1
1985-1987	-4.6	-3.0	-1.6	-1.3
Perú				
1980-1989	1.6	-11.9	-1.5	-10.4
1980-1983	6.4	-0.3	-0.6	0.3
1984-1985	-7.7	0.0	-0.3	0.3
1986-1989	2.9	-11.6	-0.6	-11.0
Uruguay				
1980-1987	2.0	0.6	2.1	-1.5
1980-1982	11.8	7.6	5.8	1.7
1983-1987	-9.8	-7.0	-3.7	-3.3
Venezuela				
1980-1988	5.9	4.0	-3.2	7.2
1980-1983	11.3	3.6	-0.8	4.4
1984-1985	-12.8	-3.6	0.4	-4.0
1986-1988	7.4	4.0	-2.8	6.8

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial y R. Cominetti, *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, serie Reformas de política pública, N° 20 (LC/L.819), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994.

^a NFSPNF corresponde a las necesidades de financiamiento del sector público no financiero. Un valor positivo del cambio en las NFSPNF representa un incremento del déficit del SPNF o una reducción del superávit.

episodios proajuste y prodesajuste pueden ser, al mismo tiempo, calificados como procíclicos o contracíclicos cuando el gasto social evoluciona en la misma dirección que el nivel de actividad o en la dirección opuesta, respectivamente, dando origen a alguna de las situaciones que se describen a continuación:

i) Gasto social procíclico y proajuste: al ser proajuste, la relación GS/PIB cae, y al ser procíclico, el gasto social evoluciona en la misma dirección que el PIB. Esta situación ocurre cuando, en circunstancias de caída del nivel de actividad, el gasto social cae en mayor proporción que el PIB, o bien cuando, al aumentar el PIB, el gasto social crece en menor

Cuadro 12
**ROL DEL GASTO SOCIAL EN EPISODIOS DE AJUSTE
 Y DESAJUSTE FISCAL**
(Número de casos)^a

	Proajuste	Prodesajuste
Episodios de ajuste fiscal	12	4
Episodios de desajuste fiscal	11	10
Total	23	14

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial y R. Cominetti, *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, serie Reformas de política pública, N° 20 (LC/L.819), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994.

^a Sobre la base de las experiencias de ajuste fiscal durante los años ochenta de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

proporción que el PIB. Esta situación refleja una política de gasto social en que tiene prioridad el equilibrio fiscal.

ii) Gasto social procíclico y prodesajuste: la relación GS/PIB aumenta y al mismo tiempo, el gasto social cambia en la misma dirección que el PIB. Esta situación puede reflejar una caída del PIB, en cuyo caso la reducción del gasto social es más suave que la caída del PIB, o una fase de expansión, en la cual el gasto social se incrementa en mayor proporción que el PIB.

iii) Gasto social contracíclico y proajuste: este caso refleja una situación en la cual el gasto social se reduce y el PIB se expande, reflejando también una política que otorga prioridad al ajuste fiscal.

iv) Gasto social contracíclico y prodesajuste: en este caso, junto con una caída del nivel de actividad, el gasto social crece. Una situación de este tipo representa una política de gasto social prioritariamente compensadora de ingresos.

En el cuadro 13 se resumen las cuatro combinaciones posibles de comportamiento de gasto social, así como las distintas situaciones que dan origen a cada una de ellas. Además, se presenta el número de casos correspondientes a cada combinación posible. De las 37 fases (o subperíodos) de ajuste y desajuste fiscal, en 12 casos el comportamiento del gasto social respecto del nivel de actividad no fue clasificable debido a un comportamiento relativamente errático o irregular. Del cuadro se desprende que predominaron situaciones en las cuales el gasto social mostró una conducta proajuste y, al mismo tiempo, procíclica. Por el

Cuadro 13
**COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN RELACIÓN CON EL DÉFICIT
 FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y EL PIB**

Rol del gasto social	Procíclico		Contracíclico	
	Origen	Número de casos	Origen	Número de casos
Proajuste	$\downarrow \text{GS} > \downarrow \text{PIB}$ $\uparrow \text{GS} < \uparrow \text{PIB}$	13	$\downarrow \text{GS y}$ $\uparrow \text{PIB}$	5
Prodesajuste	$\uparrow \text{GS} > \uparrow \text{PIB}$ $\downarrow \text{GS} < \downarrow \text{PIB}$	4	$\uparrow \text{GS y}$ $\downarrow \text{PIB}$	3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

contrario, el comportamiento menos observado fue el contracíclico-prodesajuste. La evidencia de la evolución del gasto social en términos agregados parece indicar que el gasto social constituyó en América Latina un instrumento prioritariamente de ajuste fiscal, mientras que su función de compensación de ingresos fue secundaria.

Naturalmente, este análisis tiene una limitación en el sentido de que no capta los cambios en la composición sectorial que ocurrieron durante este período y que pudieron haber contribuido a compensar la pérdida coyuntural de ingreso de la población. En efecto, como se analizó en la sección referente al gasto sectorial, existe evidencia de una mayor protección del componente de gasto social de corto plazo vinculado con gastos en el sector de la seguridad y asistencia social, así como de un mayor sacrificio en los sectores cuyos gastos tienden a favorecer la igualdad de oportunidades de la población, como son educación y salud (véase también la sección siguiente). Además, en diversos países se instituyeron programas especiales, generalmente de carácter transitorio, con el fin de apoyar a los sectores más vulnerables de la población, entre los cuales cabe mencionar a los siguientes: el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH) en Chile, durante el período 1982-1985; el Programa Nacional de Solidaridad en México, incluido en el sector Solidaridad y Desarrollo; el Fondo Social de Emergencia en Bolivia creado en 1986; y el Programa de Compensación Social en Costa Rica, durante el período 1983-1984.

A continuación se analiza el impacto sectorial del gasto social durante los años ochenta, como resultado del ajuste fiscal.

B. AJUSTE FISCAL Y GASTO SOCIAL SECTORIAL

El ajuste fiscal de los años ochenta afectó de manera asimétrica a los diferentes sectores sociales, reflejando en parte la capacidad relativa de contraer o postergar gastos, así como la sustitución de la demanda de servicios sociales privados por servicios públicos. En el cuadro 14 se indica, para cada sector social, el número de casos en que el cambio porcentual del gasto sectorial real fue mayor o menor que el cambio del gasto social total real o tomó una dirección opuesta a éste. Dicha situación se señala para las experiencias tanto proajuste como prodesajuste del gasto social total.

La evidencia indica que los sectores más vulnerables, durante las fases proajuste del gasto social, fueron vivienda y educación. En efecto, el número de casos en que el gasto sectorial cayó más fuertemente que el gasto social global fue superior en estos sectores. Al mismo tiempo, se observa que durante los episodios prodesajuste, estos sectores no se beneficiaron con el incremento del gasto social, sino que mostraron un número significativo de casos en que el gasto siguió cayendo. Por el contrario, los sectores más protegidos durante las fases de contracción del gasto social, y los más beneficiados durante las fases de expansión del gasto social, fueron seguridad social y salud. En particular, el sector de la seguridad social contribuyó de manera sistemática a la expansión del gasto social durante las fases de desajuste fiscal. Como resultado de este comportamiento, el sector de la seguridad social exhibe, a comienzos de la década de 1990, mejores indicadores que a comienzos de la década de 1980 en casi todos los países (véanse los cuadros 5 y 6). Este resultado coincide con otros estudios sobre gastos sociales, lo que suele atribuirse a diversos factores, tales como las transferencias de recursos para viabilizar nuevos sistemas de seguridad social (Chile), el aumento del costo de los medicamentos y servicios quirúrgicos y el aumento del componente asistencial del gasto en seguridad social derivado del desplazamiento de la población que, como resultado de la crisis, pasó a sustituir atenciones privadas por atenciones gratuitas de salud. Cabe hacer notar que este sector contribuyó al déficit fiscal del sector público no financiero también por el lado de los ingresos fiscales, en la medida en que aumentó la morosidad de las contribuciones previsionales y se incrementó el desempleo.

El comportamiento de los sectores educación y salud refleja que, en lo que se refiere al número de casos, el segundo contribuyó menos al

Cuadro 14
COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL REAL SECTORIAL
(Número de casos)^a

	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda
a) Contribución sectorial al ajuste fiscal				
Episodios de ajuste				
Argentina (1989-1990)	>	>	<	>
Bolivia (1985-1986)	>	>	...	<
Bolivia (1988-89)	>	c	...	>
Chile (1985-1987)	<	<	<	c
Colombia (1984-1986)	c	c	c	>
Costa Rica (1980-1984)	>	>	c	c
Ecuador (1983-1985)	<	>	>	..
México (1983-1984)	<	<	...	>
México (1987-1989)	c	c	...	>
Paraguay (1985-1987)	<	>	>	<
Perú (1984-1985)	>	c	>	>
Uruguay (1983-1987)	<	c	>	c
Total				
>	5	5	4	6
<	5	2	2	2
c	2	5	2	3
Episodios de desajuste				
Argentina (1980-1982)	>	c	>	c
Argentina (1987-1988)	c	c	>	>
Bolivia (1980-1984)	c	>	...	>
Brasil (1980-1985)	c	c	c	>
Chile (1988-1989)	>	c	c	c
Colombia (1987-1988)	>	c	c	>
México (1985-1986)	>	c	...	<
Perú (1980-1983)	c	c	c	>
Perú (1986-1989)	<	>	c	>
Venezuela (1980-1983)	c	<	>	>
Venezuela (1986-1988)	>	<	<	>
Total				
>	5	2	3	8
<	1	2	1	1
c	5	7	5	2

Cuadro 14 (conclusión)

	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda
b) Contribución sectorial al desajuste fiscal				
Episodios de ajuste				
Argentina (1983-1986)	>	c	>	c
Brasil (1986-1987)	>	>	<	<
Costa Rica (1989-1990)	<	>	>	c
Venezuela (1984-1985)	c	>	c	>
Total				
>	2	3	2	1
<	1	0	1	1
c	1	1	1	2
Episodios de desajuste				
Bolivia (1986-1987)	<	>	...	c
Brasil (1988-1990)	c	c	>	<
Chile (1980-1984)	c	<	<	c
Colombia (1980-1983)	>	<	<	>
Costa Rica (1985-1988)	>	>	>	c
Ecuador (1980-1982)	c	>	>	...
Ecuador (1986-1987)	>	<	<	...
México (1980-1982)	>	<	...	c
Paraguay (1980-1984)	c	>	>	c
Uruguay (1980-1982)	<	c	>	c
Total				
>	4	4	5	1
<	2	4	3	1
2 c	4	2	0	6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

^a El número de casos no es igual para cada sector, debido a limitaciones en la disponibilidad de información. En algunos casos, el sector salud incluye también la seguridad social.

ajuste fiscal y por el contrario, ayudó más al desequilibrio fiscal que el primero. No obstante, la situación en cuanto a gasto real per cápita –aunque relativamente mejor para el sector salud– a fines de la década presentaba un panorama de deterioro en ambos sectores, lo que naturalmente, es preocupante desde el punto de vista de las consecuencias sobre las posibilidades de crecimiento, así como sobre la capacidad de resolver los problemas de pobreza y marginalidad sobre una base permanente.

<i>Rol del gasto social</i>	
Proajuste	
≥	La disminución porcentual del GS real sectorial es a la reducción del GS real agregado.
<	La disminución porcentual del GS real sectorial es que la reducción del GS real agregado.
c	La evolución del GS real sectorial es contracíclica respecto al GS real total.
Prodesajuste	
≥	El aumento porcentual del GS real sectorial es que el incremento del GS real agregado.
<	El aumento porcentual del GS real sectorial es que el incremento del GS real agregado.
c	La evolución del GS real sectorial es contracíclica respecto al GS real total.

III. GASTO SOCIAL Y EQUIDAD

A. GASTO SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD

Con la desreglamentación de los mercados y la reducción del sector público, los gobiernos de América Latina han ido quedando crecientemente desprovistos de instrumentos redistributivos. El gasto social constituye en la actualidad uno de los mecanismos más importantes de distribución de ingresos que permite a los gobiernos reducir la pobreza y amortiguar las desigualdades que resultan tanto de los factores estructurales como de las fluctuaciones de las variables macroeconómicas en el corto plazo.

Con el objeto de evaluar, desde una perspectiva del gasto social, la prioridad otorgada a la política social a partir de la situación de pobreza y desigualdad que afectaba la región a comienzos de la década de 1980, en el gráfico 6 se establece una relación entre el nivel medio del gasto social durante la década –medido tanto en relación con el PIB como en relación con el gasto público total– con los niveles de pobreza y desigualdad existentes a comienzos de los años ochenta.

En una sociedad solidaria, cabe esperar que a mayor pobreza y mayor desigualdad se otorgue al gasto social una mayor prioridad macroeconómica, así como una mayor prioridad fiscal. En circunstancias de restricciones económicas, los recursos públicos tienden a ser asignados a resolver los problemas que se consideran prioritarios para una sociedad y, sólo una vez que se han resuelto esos problemas, se comienza a destinar una mayor proporción del gasto público a las áreas no prioritarias. De lo anterior se desprende que en una sociedad en que la política social es prioritaria, el gasto social debiera crecer a medida que las restricciones económicas y el nivel de pobreza son mayores. Si la relación anterior no es observada, entonces se puede concluir que la política social no es prioritaria sino residual, asumiendo el gasto social –expresión financiera de la política social– un rol de ajuste en situaciones restrictivas.

En el gráfico 6 se observa que en América Latina ha tendido a predominar una correlación negativa entre las variables pobreza y desigualdad y los indicadores de prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social durante los años ochenta, lo que sugiere que éste no ha sido un elemento prioritario de la política pública en la región. En efecto, solamente en el caso de Chile –país con niveles relativamente altos de pobreza y desigualdad en el contexto latinoamericano– se observa una prioridad macroeconómica y fiscal alta del gasto social durante los años ochenta. Por el contrario, ninguno de los países con niveles altos de pobreza y desigualdad a comienzos de los ochenta (Bolivia, Perú, Paraguay y Colombia)¹⁷ exhibió niveles de gasto social significativos como proporción del PIB o del gasto público agregado.

En síntesis, el nivel de gasto social durante los años ochenta y la baja prioridad social reflejaron en gran medida las restricciones que enfrentaron las economías de la región y la prioridad otorgada al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. Esto implicó una reducción generalizada del gasto social en la región y, en algunos casos, la postergación de reformas destinadas a mejorar la eficiencia de la gestión pública en el área social.

La crisis y los posteriores procesos de ajuste estructural implementados durante los años ochenta agravaron la situación de pobreza en América Latina, como se observa en el cuadro 15, aumentando en la región el porcentaje de la población en condición de pobreza de 41% en el año 1980 a 46% en 1990. Asimismo, la situación distributiva sufrió un retroceso en la mayoría de los países de la región durante este período debido principalmente al deterioro de los ingresos de los hogares pertenecientes a los cuartiles inferiores. En efecto, como se ilustra en el cuadro 15, el panorama distributivo en 1990 muestra un mayor nivel de desigualdad respecto del año 1980 en todos los países, con la excepción de Colombia, Costa Rica y Uruguay, país este último donde el problema distributivo no es serio en el contexto latinoamericano.

Del cuadro 15 se desprende que el gasto social no parece haber contribuido a compensar el proceso de deterioro de la situación distributiva y de la pobreza en un número importante de países. En efecto, tanto en Argentina como en Chile, México, Venezuela y posiblemente en Bolivia y Perú, junto con una agudización de la desigualdad y la pobreza,

¹⁷ No se califica el caso de Brasil, que mostraba indicadores altos de pobreza y desigualdad, debido a subestimación de los gastos sociales del sector público.

Gráfico 6
GASTO SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD
*(GS/PIB y GS/gasto público total,
 promedio 1980-1991)*

Prioridad macroeconómica

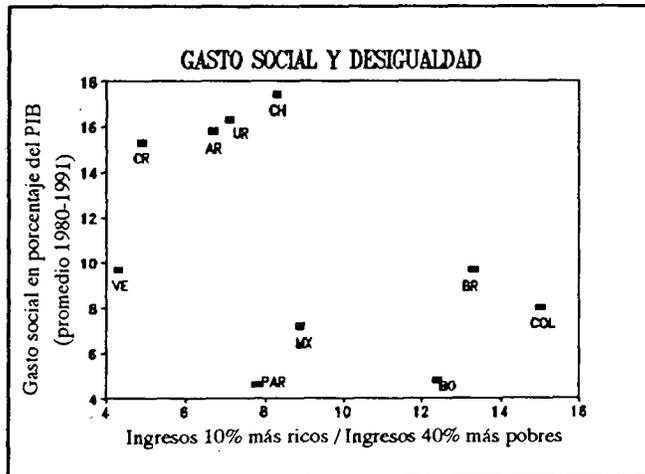
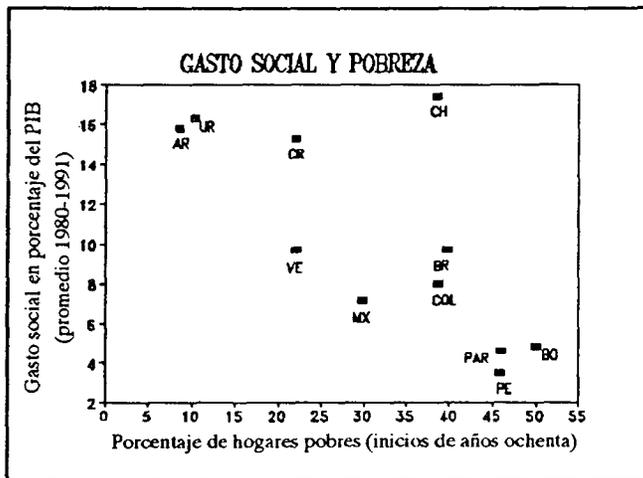
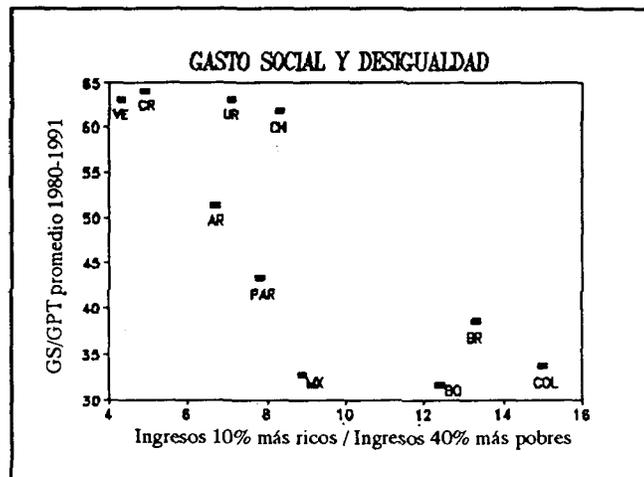
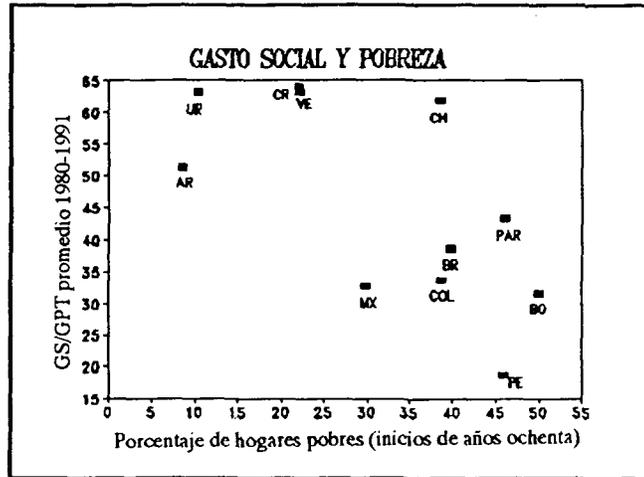


Gráfico 6 (conclusión)

Prioridad fiscal



Cuadro 15
AMÉRICA LATINA: DESIGUALDAD Y GASTO SOCIAL

	Desigualdad			Gasto social real per cápita (Dólares de 1985)			Pobreza		
	Nivel de 1990 con respecto a	Desigualdad en el contexto latinoamericano		Nivel de 1990 con respecto a	Gasto social en el contexto latinoamericano		Nivel de 1990 con respecto a	Pobreza en el contexto latinoamericano ^a	
		1980	1980		1990	1980		1980	1990	1980	1990
Argentina	>	baja	media	<	alto	alto	>	baja	media
Bolivia	<	bajo	bajo	...	...	alta
Brasil	>	alta	alta	>	medio	medio	>	alta	alta
Chile	>	media	media	<	alto	alto	...	...	alta
Colombia	<	alta	media	>	bajo	medio	=	alta	alta
Costa Rica	=	baja	baja	<	alto	alto	>	media	media
Ecuador	<	medio	medio	...	...	...
México	>	media	alta	<	medio	medio	>	media	media
Perú	<	bajo	bajo	>	alta	alta
Uruguay	=	baja	baja	>	alto	alto	>	baja	baja
Venezuela	>	baja	baja	<	alto	alto	>	media	alta

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina. Edición 1993 (LC/G.1768), Santiago de Chile, 1993, e información oficial de los países.

^aPobreza baja: menos del 20% de la población. Pobreza media: entre 20 y 30% de la población. Pobreza alta: sobre el 30% de la población total.

se observa una reducción del gasto social, empeorando aún más la situación de la población más vulnerable.

Ahora bien, una evaluación del impacto del gasto social sobre la situación en materia de desigualdad y de pobreza precisa de un estudio más detallado sobre la evolución cualitativa del gasto social, particularmente en lo que se refiere a su incidencia distributiva.

La relación entre gasto social y desigualdad y pobreza se establece a través de múltiples mecanismos, dependiendo del tipo de programas que financia el gasto social. En principio, es posible concebir al menos dos grandes canales a través de los cuales un mayor gasto social contribuye a reducir el nivel de desigualdad y pobreza. En primer lugar, los gastos sociales que toman la forma de subsidios monetarios o en especie contribuyen a incrementar directamente los beneficios de los hogares, ya sea a través de un aumento del nivel de ingreso o a través del acceso a un mayor número de servicios sociales. El efecto que en definitiva tengan estos gastos sobre la distribución del ingreso y la pobreza dependerá del grado de progresividad de los programas sociales, es decir, de la capacidad relativa de beneficiar a los grupos de menores ingresos. En

segundo lugar, un mecanismo que opera en forma indirecta, se refiere al efecto que el gasto social ejerce, normalmente con cierto rezago, sobre la capacidad de incrementar el ingreso autónomo (básicamente remuneraciones) de los hogares más pobres. Generalmente, la capacidad del gasto social de mejorar la generación de ingresos autónomos se vincula, principalmente, a los programas que tienen carácter de inversión social.

La medición de estos efectos requiere, en el primer caso, de un análisis específico de incidencia del gasto en el ingreso de los hogares, mientras que el efecto indirecto puede ser detectado plenamente sólo mediante estudios muy específicos.

Con respecto al efecto directo del gasto social sobre la desigualdad, una evaluación del rol redistributivo del gasto social requiere, a su vez, de un análisis comparativo de la distribución del ingreso autónomo y del ingreso efectivo, esto es, del ingreso autónomo corregido por las transferencias monetarias y no monetarias otorgadas por el Gobierno. La falta de sistemas de información adecuados, y las limitaciones de las encuestas disponibles en los diversos países constituyen en la actualidad la principal restricción para llevar a cabo esta clase de estudios en la región. Sin embargo, en algunos países –que normalmente coinciden con los que asignan mayor prioridad al gasto social– se han realizado estudios acerca del impacto redistributivo del gasto social o sobre programas sociales específicos. Sobre la base de esos estudios, a continuación se presenta una evaluación del potencial distributivo y del grado de focalización del gasto social y su posible evolución en el tiempo.

B. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO SOCIAL

1. Progresividad y focalización del gasto social

En esta subsección se presentan los estudios sobre incidencia del gasto social realizados en seis países de América Latina al comienzo o al final del período analizado en el presente trabajo. Sobre la base de encuestas de ingresos y gastos familiares, con diferente grado de cobertura y especificidad, estos estudios intentan detectar el porcentaje de usuarios

pertenecientes a los distintos tramos de ingresos¹⁸ que acceden a los servicios sociales proveídos por el Estado. En una segunda instancia, estos estudios asignan los gastos sociales a cada tramo –ya sean beneficios monetarios o en especie– de acuerdo a la utilización de los servicios por tramo de ingresos. Por ejemplo, el gasto en educación pública se asigna por quintil de ingresos, en función del porcentaje de la población estudiantil que representa cada quintil en el universo de estudiantes que asisten a las escuelas públicas. De este modo, es posible detectar aquella combinación sectorial e intrasectorial de gasto que parece ser más redistributiva, así como aquellos países en los cuales parece darse esta combinación.

El impacto distributivo del gasto social depende en primer lugar del nivel total de gasto social, ya que, a mayor nivel del gasto social, mayor será el incremento del ingreso en cada tramo correspondiendo una proporción mayor del ingreso autónomo a los tramos inferiores que a los superiores. En segundo lugar, el potencial redistributivo del gasto social depende de su composición sectorial e intrasectorial y del grado de progresividad de cada subsector. El grado de progresividad de un subsector depende, a su vez, tanto del diseño específico de cada servicio como de factores demográficos, geográficos, etc., en la medida en que estos factores modifican el acceso efectivo al servicio de la población perteneciente a los diferentes tramos.¹⁹ Una visión más completa del impacto redistributivo de un programa social debería tomar en cuenta también la naturaleza de su financiamiento; en otras palabras, se debería analizar la distribución por tramos de los aportes previsionales, los impuestos y otros tipos de coparticipación. Sin embargo, los estudios considerados se concentran en el impacto del gasto, independientemente de su fuente de financiamiento.

Los estudios disponibles permiten detectar el carácter progresivo o regresivo de una estructura de gastos al observar la evolución del porcentaje de gasto del sector o subsector asignado por tramo. Si al pasar de los tramos de ingresos inferiores a los superiores el porcentaje de gasto decae (-1 índice de Gini calculado sobre la base de la distribución de gastos 0), se considera que el impacto del gasto social es progresivo. Si, por el contrario, el porcentaje de gasto crece (0 índice de Gini 1), la

¹⁸ Habitualmente divididos en deciles o quintiles crecientes de ingreso per cápita del hogar.

¹⁹ Para un análisis de los determinantes del impacto del gasto social en los ingresos de un determinado decil, véase el apéndice I.

distribución del gasto es regresiva.²⁰ Sin embargo, es necesario tener cuidado con este indicador, cuando el gasto social presenta una estructura regresiva. En efecto, un gasto con una estructura regresiva puede tener un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso si la distribución del ingreso autónomo es aun más regresiva, o un efecto neutro si la estructura del gasto social reproduce la distribución del ingreso. Por esta razón, es conveniente disponer de una distribución del ingreso autónomo para poder medir con más exactitud el impacto del gasto social (véase el cuadro 18). De todos modos, a pesar de las limitaciones señaladas, el indicador presentado resulta ser un criterio operativo útil.

En el cuadro 16, al comparar los estudios,²¹ se destaca que en todos los países considerados, excepto Bolivia, el sector que muestra la estructura más progresiva de gastos es el sector salud (generalmente considerado sin el gasto en salud que se realiza a través del sistema de seguridad social), dando origen a un coeficiente de Gini que fluctúa entre -0.32 y -0.12, según el país. El sector que le sigue en cuanto a progresividad es educación, cuyo coeficiente de Gini fluctúa entre -0.18 y 0. Naturalmente, el sector asistencia social también debería mostrar una estructura progresiva; sin embargo, solamente en el caso de Chile ha podido ser separado este componente del gasto mostrado en seguridad social. Por el contrario, los gastos en seguridad social y vivienda (excepto en Argentina para el caso de la vivienda) aparecen distribuidos regresivamente, alcanzando para la seguridad social coeficientes de Gini que fluctúan entre 0.17 y 0.41.

En general, la progresividad del gasto en educación se debe a la elevada participación del quintil más bajo en la educación pública primaria y de los dos quintiles más bajos en la educación pública secundaria, lo que, a su vez, obedece a factores demográficos (mayor número de niños en los hogares pobres) y a la existencia de alternativas privadas, normalmente preferidas por los tramos superiores. En ese sentido, el potencial distributivo del gasto en educación dependerá del monto, tanto absoluto como relativo, destinado a la educación primaria y secundaria. Cabe hacer notar que los cuatro países en que el sector

²⁰ Para una definición del índice de Gini, véase el apéndice I.

²¹ Comparación que se efectúa a pesar de los numerosos problemas de comparabilidad entre estudios debido a los distintos enfoques metodológicos, en particular en relación con el proceso de valorización y la asignación por tramo de los beneficios. (Para una revisión de las limitaciones de comparabilidad entre estudios de incidencia, véase Di Gropello, 1994.)

Cuadro 16
IMPACTO DISTRIBUTIVO Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

	Distribución del gasto social por quintil (%)					Índice de Gini*	Índice de focalización
	I	II	III	IV	V		
ARGENTINA (1980)							
EDUCACIÓN	28	20	18	17	17	-0.10	- ^a
Primaria	40	25	16	11	9	-0.30	-
Secundaria	26	21	21	18	14	-0.11	-
Terciaria	8	9	18	27	38	0.31	-
SALUD	44	18	20	11	7	-0.32	-
SEGURIDAD SOCIAL	10	13	3	23	34	0.23	-
VIVIENDA	73	24	20	0	0	-0.68	-
TOTAL GASTO SOCIAL	20	16	19	20	26	0.06	-
TOTAL sin seguridad social	34	20	18	15	14	-0.18	-
BOLIVIA (1992)							
EDUCACIÓN	24	22	21	19	14	-0.09	1.1 ^b
Primaria y Secundaria	30	26	21	15	8	-0.22	1.3
Terciaria	9	13	21	29	28	0.22	0.7
SALUD PÚBLICA	11	15	18	30	28	0.18	0.7
SALUD SEG. SOCIAL	11	16	20	22	32	0.18	0.8
TOTAL GASTO SOCIAL	21	20	21	21	18	-0.03	1.1
CHILE (1993)							
EDUCACIÓN	27	23	19	16	15	-0.12	1.3 ^c
Primaria	35	27	18	13	7	-0.28	1.6
Secundaria	24	26	22	17	11	-0.14	1.3
Terciaria	9	12	17	24	38	0.28	0.5
SALUD	32	26	21	15	6	-0.25	1.5
SEGURIDAD SOCIAL	4	9	15	25	47	0.41	0.3
ASISTENCIA SOCIAL	33	24	18	13	12	-0.21	1.4
VIVIENDA	20	18	19	23	19	0.02	1.0
TOTAL GASTO SOCIAL	16	16	17	21	30	0.13	0.8
TOTAL sin seguridad social	29	24	19	16	16	-0.17	1.3
COLOMBIA (1992)							
EDUCACIÓN	27	24	22	18	9	-0.17	1.3 ^c
Primaria	41	26	19	10	4	-0.36	1.7
Secundaria	21	27	25	18	10	-0.13	1.2
Terciaria	8	8	20	41	22	0.25	0.4
SALUD TOTAL	20	22	19	19	20	-0.01	1.1
SALUD SIN SEG. SOCIAL	28	26	19	16	12	-0.18	1.4
SOCIAL	23	23	20	18	15	-0.08	1.2
TOTAL GASTO SOCIAL	27	25	21	17	10	-0.17	1.3
TOTAL sin seguridad social							

Cuadro 16 (conclusión)

	Distribución del gasto social por quintil (%)					Índice de Gine*	I _f Índice de foca- lización
	I	II	III	IV	V		
COSTA RICA (1982)							
EDUCACIÓN	20	22	17	21	20	-0.01	1.0 ^d
Primaria	35	27	19	12	7	-0.22	1.8
Secundaria	19	27	21	23	11	-0.07	1.0
Terciaria	4	13	11	30	42	0.37	0.2
SALUD	29	19	20	18	14	-0.12	1.5
SEGURIDAD SOCIAL	9	10	16	33	32	0.28	0.5
VIVIENDA	5	12	17	16	49	0.36	0.3
TOTAL GASTO SOCIAL	21	19	18	21	22	0.02	1.1
TOTAL sin seguridad social	23	20	19	19	20	-0.04	1.2
URUGUAY (1989)							
EDUCACIÓN	33	21	17	15	14	-0.18	2.0 ^e
Primaria	52	22	13	10	4	-0.44	3.4
Secundaria	30	29	18	14	9	-0.23	1.5
Terciaria	5	7	22	24	42	0.36	0.3
SALUD	35	20	21	13	11	-0.22	2.2
SEGURIDAD SOCIAL	12	16	21	20	31	0.17	0.3
VIVIENDA	16	18	11	26	30	0.14	0.4
TOTAL GASTO SOCIAL	20	18	20	18	24	0.03	1.1
TOTAL sin seguridad social	33	20	19	15	13	-0.18	2.0

Fuente: Para Argentina H. Petrei, "Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países", serie Documentos ECIEL, N° 6, Rio de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), 1987, para Bolivia: M. Urquiola, *Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles*, serie Documento de trabajo, N° 08/93, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), junio de 1993; para Chile: O. Larrañaga, *Gasto social en Chile: incidencia distributiva e incentivos laborales*, serie Investigación, N° 76, Santiago de Chile, Programa Postgrado de Economía ILADES/Georgetown University, 1994; para Colombia: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), *Estudio de incidencia del gasto público social (Informe preliminar)*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio de 1993; para Costa Rica: H. Petrei, "Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países", serie Documentos ECIEL, N° 6, Rio de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), 1987; y para Uruguay: J. Giral-Bosca y H. Davrieux, *Uruguay, Poverty Assesment: Public Social Expenditures and their Impact on the Income Distribution*, World Bank Report, N° 9663-UR, Washington, D.C., mayo de 1993.

^a El índice de focalización no pudo ser calculado por no disponerse de información por decil, necesaria para estimar la focalización en la población pobre que en Argentina representaba el 10% de la población en el año 1980. ^b El índice de focalización corresponde al 60% más pobre de la población. ^c El índice de focalización corresponde al 40% más pobre de la población. ^d El índice de focalización corresponde al 20% más pobre de la población. ^e El índice de focalización fue elaborado sobre la base de una población objetivo pobre correspondiente al decil inferior.

* Índice de Gini < 0 indica distribución progresiva del gasto.

educación muestra mayor grado de progresividad destinan entre 76% y 82% de los recursos de educación a la educación básica (véase el cuadro 8). La progresividad del sector salud varía según el tipo de acceso (geográfico y económico) a los servicios públicos de salud y depende también de la existencia de alternativas privadas para estos servicios. Por el contrario, la regresividad de los gastos en seguridad social se explica por la cobertura todavía limitada de este sistema en las economías consideradas (población ocupada/ocupación formal) y por la proporcionalidad entre ingresos y jubilaciones que caracteriza a los sistemas de seguridad social.

El potencial redistributivo del gasto social total en cada país dependerá, entonces, no solamente del monto total de los recursos, sino también de la composición de los gastos sociales, así como de los determinantes del grado de progresividad de cada uno de los sectores. La estructura del gasto social parece ser levemente regresiva en Argentina y Uruguay y regresiva en Chile, debido, en gran parte, a la significativa participación de la seguridad social en el gasto social. Sin embargo, debido a la desigual distribución del ingreso en estos países, el impacto total del gasto social en la distribución del ingreso resulta de todos modos redistributivo. En Costa Rica, la parte de seguridad social es más baja, pero la escasa progresividad que muestran los gastos en educación y salud en este país —que representaban el 80% del gasto social en 1980-1981— provocan también que la distribución del gasto social total sea levemente regresiva. En todos los países considerados, incluso en Colombia y Bolivia, y particularmente en Chile, al excluir la seguridad social, la estructura distributiva de los gastos sociales es levemente progresiva. En relación con este resultado, aparece más relevante el debate respecto de la incorporación del componente de jubilaciones y pensiones no asistenciales en el gasto social, resultando más pertinente el estudio sobre el impacto redistributivo del gasto basado en el concepto de gasto fiscal social.²² Por otra parte, como ya se ha mencionado, si se utiliza el gasto público social debería incorporarse el impacto distributivo de su financiamiento, lo que tendería a neutralizar la regresividad de los programas con coparticipación.

En suma, sobre la base de las consideraciones emanadas a lo largo de este estudio, el gasto en educación primaria y secundaria y en salud pública no representa solamente un gasto en capital humano que contribuye a igualar oportunidades en el tiempo, sino que también

²² Como se realiza por ejemplo en los estudios del MIDEPLAN en Chile.

muestra un potencial distributivo en el corto plazo. Sin embargo, la evidencia muestra también que existe un espacio para mejorar el grado de progresividad de programas aparentemente poco redistributivos, pero que son a la vez necesarios o que muestran potencialidades interesantes a largo plazo, a través de su rediseño, como por ejemplo facilitar el acceso de los tramos inferiores a los servicios. Las diferencias en los coeficientes de Gini en el sector seguridad social entre países muestra que, a través del rediseño de los sistemas de seguridad social, tal vez sea posible reducir el grado de regresividad que caracteriza al gasto en este sector.

Los estudios de incidencia presentados según la metodología expuesta permiten también elaborar índices de focalización del gasto social en poblaciones objetivo, los que indican la prioridad otorgada a grupos específicos en la asignación del gasto social. Cabe hacer notar, sin embargo, que este índice es aplicado a cada sector independientemente de que éste represente programas concebidos de manera focalizada a priori o que tengan más bien una aspiración universal. Para los programas focalizados a priori, este indicador permite evaluar si efectivamente se está consiguiendo ese objetivo y, por otra parte, para los programas universales, permite captar el grado de focalización en una determinada población, lo que se produce en la práctica como resultado de factores demográficos u otros factores que provocan, de manera natural, la exclusión de otros grupos de la población. De allí que resulta interesante evaluar el grado de focalización del gasto social total, a partir de un índice específico.²³

En el cuadro 16 figuran las estimaciones de los índices de focalización calculados para cinco de los seis países, y para una población objetivo definida como población pobre en el período en que se realizó el estudio. En este sentido, lo que se mide a través de estos índices representa más bien una estimación del sesgo “pro o anti pobre” del gasto social en los distintos sectores. Si se define, arbitrariamente, un gasto focalizado como aquel que genera un índice de focalización superior o igual a 1.5, esto es, si la parte del gasto social que llega al tramo objetivo representa al menos 50% más que lo que este tramo representa en la población global, los dos únicos sectores donde se detecta efectivamente un sesgo pro pobre significativo son, con excepción de Bolivia, educación primaria y salud pública. Llama la atención que uno de los sectores

²³ En el apéndice I se ilustra la definición del índice de focalización utilizado, que relaciona el porcentaje de gasto asignado al grupo objetivo con el porcentaje de la población que dicho grupo objetivo representa.

concebidos para ser focalizado, como es el sector asistencia social en Chile, exhibe un índice de focalización relativamente bajo respecto de su objetivo inicial. En particular, no parece razonable que el 12% del gasto social de un programa pensado para ser focalizado en la población pobre, sea captado por el quintil superior. En general, de acuerdo con este criterio, solamente en Uruguay el gasto social total (excluida la seguridad social) parece tener algún sesgo pro pobre significativo, mostrando un índice igual a 2.0.

Cabe destacar, sin embargo, que en este ejercicio no se han considerado una serie de programas sociales, normalmente focalizados a priori, que por lo general se registran en el sector *Otros*. En Chile, por ejemplo, se han creado diversos programas para grupos específicos de la población (mujeres, jóvenes, microempresarios, etc.) que se caracterizan por tener un fuerte impacto sobre los estratos pobres. Si bien en términos cuantitativos estos programas no son muy significativos (en 1993 el sector *Otros* representaba aproximadamente el 10% del gasto social) y en consecuencia el grado de progresividad del gasto social total probablemente no se vea muy afectado por la presencia de estos nuevos programas, en términos cualitativos constituyen experiencias interesantes porque operan especialmente en la erradicación de las causas principales de la pobreza, a través de la igualación de oportunidades. En Bolivia, así como en otros países de la región, también se han venido estableciendo de manera progresiva diversos fondos y programas que apuntan a beneficiar a la población vulnerable.

2. Evolución del potencial redistributivo del gasto social

En el cuadro 17 se presentan algunos elementos que permiten, mediante un ejercicio muy simple, deducir lo que parece haber ocurrido en algunos países de la región respecto del cambio en el potencial redistributivo y en la focalización del gasto social hacia la población pobre durante la década de 1980 y los primeros años de los noventa. Las dos últimas columnas del cuadro muestran las apreciaciones sobre la probable evolución del cambio en la progresividad y en la focalización del gasto social, tomando en cuenta la información recogida en el análisis realizado a lo largo de todo este estudio y reseñado en el mismo cuadro (cambio en la estructura sectorial del gasto, evolución del gasto social real per cápita y grado de progresividad y focalización del gasto total y sectorial), y considerando también, información externa que aportan otros estudios elaborados sobre

Cuadro 17
EVOLUCIÓN DEL IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL

	Grado de progresividad del gasto social	Presencia de sesgo pro pobre		Variación en la composición sectorial del gasto social ^a	Comparación con nivel de gasto social real per cápita ^a	Cambio en la progresividad y focalización según otros estudios	Evolución del impacto redistributivo del gasto social	Cambio en el grado de focalización
		GST	Sector					
Argentina	Levemente regresivo	No	Educación primaria y salud	↓ Salud	<	↑ Educ. y ↓ salud	↓	↓
Bolivia	Levemente progresivo (GS s/SS)	No	-	↑ Salud/SS y ↓ Educ.	<		↓	↓
Chile	Regresivo	No	Educación primaria y salud	↓ Educ. ↑ Salud ↑ SS	=	Se mantiene en general	Estable	Estable
Colombia	Progresivo (GS s/SS)	No	Educación primaria	↑ SS ↑ Salud ↓ Educ.	>	↑ Educ. y se mantiene en salud	Estable	Estable
Costa Rica	Levemente regresivo	No	Educación primaria y salud	↑ SS ↑ Salud ↓ Educ.	>	...	Estable	Estable
Uruguay	Levemente regresivo	Si (sin SS)	Educación primaria y salud	↑ SS ↑ Salud ↓ Educ.	>	Se mantiene en general	Estable	Estable

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial; M.C. Vargas de Flood y M. Harriague, "Medición del gasto público social", Documento de taller, N° 1, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio de 1993; H. Petrei, "Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países", serie Documentos ECIEL, N° 6, Río de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), 1987; y M. Selowsky, *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, A World Bank Research Publication, Nueva York, Oxford University Press, 1979.

^a 1990-1991/1993 en relación con 1980-1981.

la base de encuestas de hogares diferentes a los estudios considerados en la elaboración del cuadro 16. Entre esos estudios cabe mencionar los relativos al cambio en la asignación intrasectorial del gasto, las reformas sociales que han generado cambios en el acceso a los servicios, y el impacto de los factores demográficos.

Sobre la base de este ejercicio básico, en primer lugar es posible afirmar que el cambio en la estructura sectorial del gasto no ha sido favorable al aumento de la progresividad del gasto social, puesto que en todos los países ha sido el componente de seguridad social –que se caracteriza por su regresividad– el que ha elevado, con distinta intensidad, su participación en el gasto social a lo largo de los años ochenta, mientras que normalmente se redujo la participación del sector educación. Sin embargo, en lo que se refiere a la evolución del nivel de gasto social real en algunos de los países, como en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, los valores a fines del período tienden a asemejarse a los del comienzo de la década, e incluso en algunos casos han sido superiores. En ese sentido, para estos países la evolución del gasto social real per cápita ha permitido la recuperación y, en algunos casos, el aumento del gasto social real en sectores que se caracterizan por su relativa progresividad compensando, al menos parcialmente, el efecto de la mayor participación del sector seguridad social. Además, en los casos de Chile y Colombia, el efecto de la reducción de la participación del sector educación, parece haber sido compensado también por un relativo aumento de la progresividad como resultado de un cambio intrasectorial a favor de la educación básica (véase el cuadro A.II.15).

En síntesis, en los casos de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, no existen elementos suficientes como para pensar que hayan ocurrido cambios significativos en el impacto redistributivo y en el grado de focalización del gasto social durante los años ochenta y principios de la década de 1990. Por el contrario, en los casos de Argentina y Bolivia, la desfavorable evolución de la estructura sectorial del gasto se vio reforzada por la caída del gasto social real per cápita, por lo que parece existir evidencia de un probable deterioro en el potencial redistributivo de su gasto social, así como en el grado de focalización hacia los pobres, a pesar de que en Argentina la variación intrasectorial del gasto en educación promovió su progresividad (véase el cuadro A.II.15). Lo anterior no significa, sin embargo, que no haya existido en esos países una preocupación por mejorar la calidad y el grado de focalización del gasto social.

Para tener una idea clara de la evolución del impacto del gasto social sobre la desigualdad idealmente se debería realizar un ejercicio comparativo en el tiempo, tanto de la distribución del ingreso autónomo como de la distribución del ingreso efectivo. En el cuadro 18 se ilustra un ejemplo de este ejercicio para el caso de Uruguay, considerando el período 1982 y 1989.

Los resultados del cuadro 18 comprueban las apreciaciones realizadas sobre el caso de Uruguay acerca de la evolución del grado de progresividad del gasto social. En efecto, las diferencias de los coeficientes de Gini permiten apreciar que el impacto distributivo del gasto social prácticamente no se vio alterado, aunque se observa que el leve deterioro en la distribución del ingreso autónomo fue superior al calculado sobre la base del ingreso efectivo, entre 1982 y 1989. Ello se explica porque en 1989 el gasto social mejora la distribución del ingreso en un porcentaje algo superior a como lo hacía en 1982 (la diferencia en los coeficientes de Gini al incorporar los subsidios monetarios y no monetarios aumenta en un porcentaje mínimo, con un 21.5% en 1989 respecto de 21.2% en 1982).

Desde un punto de vista estático, los resultados permiten también verificar que una estructura levemente regresiva de gasto social como en Uruguay (véase el cuadro 16) tiene de todos modos un impacto distributivo importante sobre la distribución del ingreso cuando ella es más regresiva (el coeficiente de Gini del gasto social en 1989 alcanzaba a 0.032, mientras que el coeficiente de Gini del ingreso autónomo en ese mismo año era de 0.38).

Por otra parte, no se debe olvidar el impacto de los programas sociales sobre los niveles de ingreso absolutos de los hogares más pobres. Independientemente de su grado de progresividad, algunos programas pueden tener un impacto significativo sobre el nivel de ingreso autónomo de los deciles inferiores (véase el recuadro 3).

Estas últimas consideraciones permiten destacar que existe un gran espacio en el manejo del gasto social para conseguir el objetivo último de la política social: mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables y la distribución del ingreso. Además, es necesario recordar que la existencia de un efecto indirecto del gasto social que actúa sobre la capacidad de generación de ingresos autónomos de la población vulnerable aumenta la progresividad del gasto en una perspectiva dinámica, ampliando aun más el espacio de la política social para reducir la desigualdad y la pobreza.

En síntesis, como se ha venido señalando, existe un amplio campo de acción de la política pública en el área social para mejorar la situación

Cuadro 18
**EVOLUCIÓN DEL IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL
 GASTO SOCIAL EN URUGUAY**
 (1982, 1989)

QUINTIL	Distribución del ingreso			
	Ingreso autónomo ^a		Ingreso efectivo ^b	
	1982	1989	1982	1989
I	6.4	6.3	9.0	9.6
II	10.6	9.5	12.9	11.5
III	13.8	12.6	15.0	14.1
IV	18.8	24.3	19.4	22.9
V	50.4	47.3	43.8	42.0
Coefficiente de Gini	0.385	0.387	0.3036	0.3040
Variación Gini				
IA ⁸⁹ - IA ⁸²				0.5%
IE ⁸⁹ - IE ⁸²				0.1%
IE ⁸² - IA ⁸²				-21.2%
IE ⁸⁹ - IA ⁸⁹				-21.5%

Fuente: J. Giral-Bosca y H. Davrieux, *Uruguay Poverty Assessment: Public Social Expenditures and their Impact on the Income Distribution*, World Bank Report, N° 9663-UR, Washington, D.C., mayo de 1993; y H. Petrei, "Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países", serie Documentos ECIEL, N° 6, Rio de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), 1987.

Nota: IA = ingreso autónomo.

IE = ingreso efectivo (IA + subsidios monetarios y no monetarios).

^a Básicamente remuneraciones. ^b El ingreso efectivo ha sido obtenido añadiendo a la distribución del ingreso autónomo el gasto social total distribuido por tramo de ingreso.

de la población más vulnerable. Entre los instrumentos o medidas de política social se incluyen el incremento del volumen del gasto social, la reasignación sectorial e intrasectorial del gasto, el rediseño de los programas sociales existentes y la incorporación de un mayor número de programas que beneficien directamente a la población vulnerable y que complementen los programas universales existentes.

Recuadro 3
**IMPACTO DEL GASTO SOCIAL SOBRE LOS INGRESOS
 AUTÓNOMOS DE LOS HOGARES**

Existen programas que por naturaleza más bien universal tienen un grado de progresividad poco significativo. Sin embargo, el monto de los recursos traspasados a través de subsidios monetarios o no monetarios puede impactar de manera importante el nivel de ingreso de los hogares con ingresos bajos.

En Chile el subsidio monetario "asignación familiar", que consiste en un monto fijo de dinero por carga familiar del empleado, por ser de carácter universal tiene un grado de progresividad leve (Gini = -0.09). Sin embargo, para el primer decil, el subsidio significa que incrementa su ingreso autónomo en un 4.15%, lo que contrasta con la baja incidencia de este subsidio en los ingresos de los deciles superiores (0.15% en el decil más alto). Asimismo, dentro de los subsidios no monetarios, el gasto en educación que aparece con un grado de progresividad no muy importante (Gini = -0.12), representa para el primer decil un incremento de más del 50% en sus niveles de ingresos absolutos, contrastando con el impacto del 1% para el decil superior.

**Impacto del gasto social sobre los ingresos autónomos según decil
 (Chile, 1990)**

Decil	Ingreso autónomo	Subsidios monetarios		Subsidios no monetarios		
		Asignación familiar	Total	Educa- ción	Salud	Vivienda
1	100	4.15	11.26	54.0	27.9	14.7
2	100	4.05	6.72	24.1	9.2	5.0
3	100	3.40	4.99	14.5	6.3	4.5
4	100	2.30	3.43	10.1	3.7	3.4
5	100	1.99	3.02	8.5	2.7	2.5
6	100	1.31	1.83	6.4	1.6	1.9
7	100	1.06	1.44	4.9	1.1	1.6
8	100	0.68	0.84	5.3	0.7	1.3
9	100	0.44	0.49	4.0	0.4	0.6
10	100	0.15	0.17	1.0	0.1	0.2

Fuente: Mujica Patricio y Osvaldo Larrañaga. "Social policies and income distribution in Chile", Government Spending and Income Distribution in Latin America, R. Hausman y R. Rigobón (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto de Estudios Superiores de Administración, 1992.

BIBLIOGRAFIA

- Altimir, Oscar (1994), "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arellano, José Pablo (1981), *El gasto público social y sus beneficiarios en América Latina*, serie Colección Estudios CIEPLAN, N° 58, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Banco Central del Ecuador (1993), *Cuentas Nacionales del Ecuador, 1969-1992*, Documento de trabajo, N° 16, Quito, División Técnica.
- Banco Central de Reserva del Perú (1993), *Estrategias de alivio de la pobreza*, Documento de trabajo, N°2, Lima, abril.
- Banco Mundial (1987), *Chile: Adjustment and Recovery*, World Bank Report, N° 6726-CH, Washington, D.C., diciembre.
- (1988a), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1988*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- (1988b), *Brazil. Public Spending on Social Programs: Issues and Options*, World Bank Report, N° 7086-BR, Washington, D.C., mayo.
- (1990a), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990. Pobreza*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- (1990b), *Ecuador: estrategia del sector social para los noventa*, World Bank Report, N° 8935-EC, Washington, D.C., noviembre.
- (1992), *Bolivia: Public Sector Investment Program Review*, World Bank Report, N° 11124-BO, Washington, D.C., octubre.
- (1993a), *Ecuador Public Expenditure Review: Changing the Role of the State*, World Bank Report, N° 10541-EC, Washington, D.C., agosto.
- (1993b), *Human Resources in Latin America and the Caribbean. Priorities and Action*, Washington, D.C., enero.
- Barbeito, Alberto (1991), "El gasto público social en la Argentina", CIEPP.

- Behrman, Jere R. (1993), "Inversión en recursos humanos", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1993*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Cabezas, Mabel (1988), *Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86*, serie Notas técnicas, N° 114, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), mayo.
- Carciofi, Ricardo y Luis Beccaria (1993), "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", documento presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), *El gasto público social en América del Sur en los años ochenta: un análisis introductorio (LC/R.961)*, Santiago de Chile, diciembre.
- (1991), *Panorama social de América Latina. Edición 1991 (LC/G.1688)*, Santiago de Chile, octubre.
- (1992), *Gasto social y equidad en América Latina (LC/R.1235)*, Santiago de Chile, diciembre.
- (1993), *Panorama social de América Latina. Edición 1993 (LC/G.1768)*, Santiago de Chile, septiembre.
- Cominetti, Rossella (1994), *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina, serie Reformas de políticas públicas, N° 20 (LC/L.819)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cornia, Giovanni Andrea, R. Jolly y F. Stewart (1987), *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, vol.1, Nueva York, Oxford University Press.
- Di Gropello, Emanuela (1994), "Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos", documento presentado al sexto Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste, Santiago de Chile, enero.
- Diéguez, H., J. Llach y A. Petrecolli (1988), *Evaluación de la eficiencia y la equidad del gasto público en los sectores sociales*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- (1991), *El gasto público social*, 2 vols., Buenos Aires, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Alimentación de los Servicios Sociales (PRONATASS)/Instituto Torcuato di Tella.
- Dirección de Presupuesto (1993), *Estadísticas de las finanzas públicas, 1989-1992*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, junio.

- Ebel, Beth (1991), *Patterns of Government Expenditure in Developing Countries During the 1980s: The Impact on Social Services*, serie Innocenti Occasional Papers, N°18, Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (1993a), "Gasto público en salud y distribución de subsidios en Colombia", *Estudio de incidencia del gasto público social (Informe preliminar)*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio.
- (1993b), "Gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia", *Estudio de incidencia del gasto público social (Informe preliminar)*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio.
- (1993c), *Coyuntura social*, N° 8, Santa Fe de Bogotá, agosto.
- Figueroa, Adolfo (1992), "Social Policy and Economic Adjustment in Peru", documento presentado a "The Brookings Institution and Inter-American Dialogue's Conference on Poverty and Inequality in Latin America", Washington, D.C., 16 y 17 de julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años.
- (1986), *A Manual on Government Finance Statistics*, Washington, D.C.
- Friedmann, S., N. Lustig y A. Legovini (1992), "Social Spending and Food Subsidies during Adjustment in Mexico", documento presentado a "The Brookings Institution and Inter-American Dialogue's Conference on Poverty and Inequality in Latin America", Washington, D.C., 16 y 17 de julio.
- Galarza, Elsa y Bruno Seminario (1993), *Evolución de la economía peruana. Informe de coyuntura: primer semestre 1993*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- Giral-Bosca, J. y H. Davrieux (1993), *Uruguay. Poverty Assessment: Public Social Expenditures and their Impact on the Income Distribution*, serie World Bank Report, N° 9663-UR, Washington, D.C., mayo.
- Grosh, Margareth (1990), *Social Spending in Latin America. The Story of the 1980s*, serie World Bank Discussion Papers, N° 106, Washington, D.C.
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irrarázaval (1989), *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN).

- Heller, Peter y Jack Diamond (1990), *International Comparisons of Government Expenditure Revisited. The Developing Countries, 1975-1986*, serie Occasional Paper, N° 69, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, D.C., abril.
- Infante, Ricardo (comp.) (1993), *Deuda social. Desafío de la equidad*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Irrarrázaval, Ignacio (1993), "Estudio sobre el impacto redistributivo del gasto social en Latinoamérica: una revisión metodológica", Documento de taller, N° 4, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio.
- Krause-Junk, Gerold y Regina Müller (1994), Fiscal decentralization in selected industrial countries, serie Política fiscal, N° 48 (LC/L.797), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Larrañaga, Osvaldo (1990), El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987, serie Política fiscal, N°4 (LC/L.563), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1994), *Gasto social en Chile: incidencia distributiva e incentivos laborales*, serie Investigación, N° 76, Santiago de Chile, Programa Postgrado de Economía ILADES/Georgetown University.
- Llach, J. (coord.) (1990), *El gasto público social*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.
- Lo Vuolo, Rubén (1992), "Maduración, crisis y tendencias de reforma del sistema de políticas sociales en Argentina", documento presentado al Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública, Santiago de Chile, 3 al 5 de agosto.
- Lustig, Nora (1991), "Mexico: the social impact of adjustment", documento presentado al "Workshop on Macroeconomic Crises, Policy Reform and the Poor in Latin America", Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre.
- Macedo, José R. y F. Piola (1993), "Consolidación del gasto público social en Brasil", Documento de taller, N° 6, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica

- para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Marcel, M. y J.A. Crispi (1993), "Aspectos cuantitativos de la política social en Chile, 1987-1993", Santiago de Chile (no publicado).
- Marshall, J. (1981), *El gasto público en Chile (1969-1979)*, serie Colección Estudios CIEPLAN, N° 5, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Marshall, Jorge y Klaus Schmidt-Hebbel (1989), América Latina: la política fiscal de los años ochenta, serie Política fiscal, N° 2 (LC/L.490), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meerman, Jacob (1979), *Public Expenditure in Malaysia. Who Benefits and Why*, A World Bank Research Publication, Nueva York, Oxford University Press.
- Melgar, Alicia (1991), "Gasto público social en el Uruguay", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), noviembre.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991), "La seguridad social en América Latina", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1991*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1990), "Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos, CASEN 1990", *Encuesta CASEN 1990*, tomo II, Santiago de Chile.
- (1992), *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza. CASEN 1990*, Santiago de Chile.
- Morales, Rolando (1992), *Índices de desarrollo humano para Bolivia. El financiamiento del gasto social*, La Paz, informe elaborado por CIESS-ECONOMETRICA SRL por encargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), marzo.
- Mostajo, Rossana (1993), "Comportamiento del gasto social en los 80: ¿Pro o contracíclico?", documento presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de las políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio.
- Mujica, Patricio y Osvaldo Larrañaga (1992), "Social policies and income distribution in Chile", *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, R. Hausman y R. Rigobón (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto de Estudios Superiores de Administración.
- Müller y Asociados editores (1994), *Estadísticas socio-económicas, 1993*, La Paz, enero.

- Núñez, Nelly (1992), "El gasto social del Estado, 1980-1992. Análisis complementario para la actualización del Plan Nacional de Acción por la Infancia de la República del Paraguay. Documento preliminar", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1991), *Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control*, París.
- Petrei, H. (1987), *Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina*, Rio de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).
- Pfeffermann, Guy (1987), *Public Expenditure in Latin America: Effects on Poverty*, serie World Bank Discussion Papers, N° 5, Washington, D.C., Banco Mundial.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1991), *Informe sobre el desarrollo humano, 1991*, Nueva York, Oxford University Press.
- Raczynski, D. y R. Cominetti (1994), La política social en Chile: panorama de sus reformas, serie Reformas de política pública, N° 19 (LC/814), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santana, I. y M. Rathe (1992), *El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana*, serie Documentos de trabajo, N° 107, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schkolnik, M. y J. Bonnefoy (1994), "Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile", documento de trabajo, Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- Schulthess, W. (1989), "Subsidios otorgados por el Estado a través de los gastos sociales y la distribución del ingreso", *Estudios*, Córdoba, Fundación Mediterránea.
- Selowsky, Marcelo (1979), *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, A World Bank Research Publication, Nueva York, Oxford University Press.
- Sojo, Ana (1994), "La política social selectiva de la región revisitada" Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (no publicado).

- Tait, Alan y Peter Heller (1982), *International Comparisons of Government Expenditure*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- Turvey, R. y otros (1989), *Consumer Price Indices. An ILO Manual*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- UDAPSO (Unidad de Análisis de Políticas Sociales) (1993), *Indicadores sociales*, La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, septiembre.
- (1994), *El gasto y la inversión pública en el área social. Período 1986-1994*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1992), *Gasto social en México: estructura y focalización*.
- Urquiola, Miguel (1993), *Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles*, serie Documento de trabajo, N° 08/93, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), junio.
- Urzúa, C. (1991), El déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980-1989, serie Política fiscal, N° 10 (LC/L.622), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vargas De Flood, M.C. y M. Harriague (1993a), “Medición del gasto público social”, Documento de taller, N° 1, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio.
- (1993b), “Impacto distributivo del gasto social en Argentina”, Documento de taller, N° 3, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio.
- Yáñez, J. (1984), “El gasto público en los sectores sociales: 1970-1980. Determinación y análisis”, *Perspectivas económicas para la democracia. Balances y lecciones para la experiencia chilena*, J. Rodríguez (comp.), Santiago de Chile, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

APÉNDICE I

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS POR CAPÍTULO

El propósito de este apéndice es examinar brevemente algunos aspectos conceptuales y metodológicos que permiten apoyar la comprensión del análisis desarrollado a lo largo del presente documento. Los temas abordados en el apéndice se presentan de acuerdo con el orden en que aparecen en los capítulos.

Capítulo I

Conceptos e indicadores del gasto social y limitaciones de las series estadísticas disponibles

1. Limitaciones del gasto social como indicador de acción social

Debido a la frecuente falta de instrumentos de evaluación de la política social, la evolución del gasto social suele ser el indicador más utilizado en el análisis de la acción estatal coyuntural en materia social. Sin embargo, el gasto social como indicador de la acción estatal en el ámbito social representa un concepto restringido, ya que el Estado dispone de múltiples canales, que no necesariamente tienen una expresión financiera a través del gasto, mediante los cuales su actuación repercute directa o indirectamente sobre el bienestar de la población. En efecto, la acción social del Estado puede tener lugar por intermedio de subsidios implícitos, cuya expresión financiera pasa a través de menores

recaudaciones; mediante subsidios cruzados que no tienen expresión financiera o contable, que se captan solamente a través de cambios distributivos; o simplemente mediante medidas de política macro-económica que afecten el nivel de desempleo y el poder de compra de los salarios.

2. Limitaciones de las series estadísticas de gasto social

Una de las mayores dificultades con que se tropieza en los estudios sobre gastos sociales tiene relación con la calidad y disponibilidad de la información.¹ Normalmente, ésta carece de homogeneidad tanto en lo que se refiere a cobertura sectorial como institucional, lo que dificulta los análisis comparativos del gasto social.

El estado actual de las estadísticas de gasto social en América Latina presenta disparidades importantes entre los distintos países respecto de la capacidad de recopilación y del grado de actualización de las cifras. Actualmente, se dispone en algunos países de series de gasto social relativamente completas, las que han sido el resultado de elaboraciones recientes, habiéndose aplicado un enfoque de gasto según finalidad social (Argentina y Chile). Al mismo tiempo, existen series de gasto social menos actualizadas, elaboradas sobre la base de coberturas más restringidas y un enfoque institucional del gasto social (Perú, Panamá, Paraguay y otros).

En general, se observa una falta de consenso respecto de la definición y el enfoque adoptados para el cálculo de las series de gasto social. Cabe recordar al respecto que tanto el nivel del gasto social como su composición sectorial se ven afectados por la definición y el enfoque de gastos adoptados en la metodología de cálculo, en la medida en que éstos tienen un impacto sobre la cobertura sectorial e institucional.

La definición operativa del término social comúnmente adoptada incorpora los gastos efectuados en los sectores educación, salud, seguridad y bienestar social y vivienda. Sin embargo, no todas las fuentes de información adoptan esta clasificación ya que en algunos casos se incluyen otros sectores que consideran programas más específicos, mientras que en otros casos se excluyen programas tradicionalmente considerados sociales, como el de vivienda. Además, en la actualidad se

¹ Para un examen completo de los problemas conceptuales y metodológicos del gasto social, véase el apéndice III.

observa una falta de consenso respecto del tratamiento de programas que tienen un impacto multisectorial. La presencia de estos programas, que por su carácter son susceptibles de ser asignados a diferentes sectores, introduce un elemento distorsionador en la composición sectorial del gasto social, siendo tal vez el más importante el de los servicios de salud proporcionados a través del sistema de seguridad social. Es común encontrar diferencias en el tratamiento de estos gastos, no siempre identificables; en algunos casos son asignados a la función salud mientras que en otros, al sector seguridad y bienestar social. Algo similar ocurre con los servicios de agua, puesto que en algunos casos son registrados en el sector salud, en otros en vivienda e incluso a veces son incluidos en una partida denominada otros gastos. En general, educación tiende a ser el sector con menos problemas de comparabilidad al verse menos afectado por diferencias de tratamiento en materia de cobertura institucional y de programas, aunque el tratamiento de los gastos en cultura y deportes es objeto, a veces, de algunas pequeñas diferencias.

Asimismo, la incorporación del sector seguridad social, que comprende los gastos realizados por los institutos previsionales por concepto de jubilaciones y pensiones no asistenciales y prestaciones de salud, introduce un problema conceptual dado que estos gastos son autofinanciados por los beneficiarios durante su vida laboral y, en consecuencia, no constituyen un aporte netamente estatal. Este problema ha llevado a introducir un nuevo concepto de gasto social, que considera solamente aquellos programas financiados a través de subsidios públicos. Este concepto se denomina *gasto fiscal*, a diferencia del *gasto público social*, que incorpora todos aquellos programas sociales administrados por el sector público, independientemente de la fuente de financiamiento. La adopción de un determinado concepto de gasto influye en la cobertura institucional, en cuanto el concepto de gasto fiscal social tiende a reflejar el gasto del gobierno central presupuestario. Normalmente, los gastos en jubilaciones y pensiones son registrados como gasto social y frecuentemente de manera conjunta con el componente asistencial, siendo difícil su separación. En consecuencia, el análisis realizado en este capítulo adopta el concepto de *gasto público social*, que es el calculado en todos los países.

En relación con el enfoque del cálculo de los gastos sociales, existen dos maneras posibles de aproximarse a un valor agregado del gasto social: a través de la sumatoria consolidada de todos los gastos materializados por las instituciones públicas que están vinculadas a una determinada función social (enfoque institucional) o mediante la

sumatoria consolidada de todos los programas que comparten una finalidad específica, independientemente de la institución pública que la materializa (enfoque por finalidad). Las diferencias derivadas de la adopción de uno u otro enfoque tienden a manifestarse en el nivel de gasto, pero de manera más marcada en la composición del gasto social, siendo considerada más representativa aquella que resulta de aplicar el segundo de los enfoques.

El análisis efectuado en este capítulo adolece de las limitaciones mencionadas anteriormente. No obstante, se ha hecho un esfuerzo por seleccionar los datos de manera de reducir la heterogeneidad de la información y mostrar de la manera más transparente las diferencias metodológicas entre los países, o al interior de ellos, durante la década de 1980. Los criterios que han predominado en la selección de las fuentes de información han sido la comparabilidad entre los distintos países en cuanto a cobertura sectorial e institucional,² el grado de actualización de la información y en algunos casos el nivel de desagregación de las cifras. La aplicación de estos criterios ha llevado a seleccionar principalmente fuentes de información nacionales, ya que cuentan con información más desagregada que las fuentes internacionales (Argentina y Bolivia), cuentan con series de mayor continuidad y actualización de la información en el tiempo (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Venezuela) y emplean una cobertura institucional más amplia (Argentina y Ecuador). En el cuadro A.I.1 se resumen las características metodológicas principales de las series de gasto social empleadas en este capítulo para los 12 países considerados en el presente estudio. Del cuadro se desprende que los países más comparables desde el punto de vista de la cobertura institucional y sectorial son Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

Las limitaciones señaladas de las series de gasto social disponibles dejan de manifiesto el limitado potencial comparativo que ofrecen las estadísticas en la región, aunque es posible anticipar los sesgos y cautelar la corrección de las conclusiones que se puedan extraer. En general, la

² En general, con fines de comparabilidad, se ha trabajado con la cobertura institucional del gobierno central consolidado (gobierno central presupuestario y seguridad social). Además, se efectuaron algunas modificaciones para conseguir una cobertura sectorial e intrasectorial más uniforme. Por ejemplo, cuando fue posible, se trasladó el componente de salud realizado a través del sistema de seguridad social hacia el sector salud.

Cuadro A.I.1
CARACTERIZACIÓN METODOLÓGICA DE LAS SERIES DE
GASTO PÚBLICO SOCIAL

	Fuente de información	Cobertura sectorial	Cobertura institucional	Cobertura temporal
Argentina	Vargas y Harriague	E,S,SS,V	GGC ^a	1980-1993
Bolivia	UDAPSO	E,S+SS,V,O	GCC ^b	1980-1992
Brasil	Macedo y Piola	E,S,SS,V	GFC	1980-1991
Chile	Dirección de Presupuesto	E,S,SS,V,O	GCC	1980-1993
Colombia	FEDESARROLLO	E,S*,SS,V	GCC	1980-1992
Costa Rica	FMI	E*,S,SS,V,R	GCC ^c	1980-1991
Ecuador	Banco Central del Ecuador	E*,S,SS,R	GGC ^d	1980-1991
México	Secretaría de Programación y Presupuesto	E,S+SS,SD,V	SPP	1980-1991
Paraguay	1980-1987:FMI 1988-1991:UNICEF	E,S*,SS,V,O	1980-1987:GCC 1988-1992:GCP	1980-1992
Perú	Banco de Reserva del Perú	E,S*,V	GCP	1980-1991
Uruguay	FMI	E*,S*,SS,R,V	GCC	1980-1991
Venezuela	Oficina Central de Presupuestos e IVSS	E,S*,SS,V	GCC	1980-1990

Notas: *Cobertura sectorial:* E = Educación (incluye los servicios de recreación, cultura y deportes); E* = Educación (sin incluir los servicios de recreación, cultura y deportes); S = Salud (incluye los servicios de salud realizados a través del sistema de seguridad social); S+SS = Salud y seguridad social considerados como un solo sector; S* = Salud (sin incluir los servicios de salud realizados a través del sistema de seguridad social); R = Recreación, cultura y deportes; V = Vivienda; A = Agua; O = Otros gastos sociales; SD = Solidaridad y desarrollo.

Cobertura institucional: GGC = Gobierno general consolidado (incluye GCC y gobiernos locales); GCC = Gobierno central consolidado (incluye GCP y organismos descentralizados o extrapresupuestarios); GCP = Gobierno central presupuestario; GFC = Gobierno federal consolidado (incluye Tesoro y otros organismos descentralizados (equivale a GCC)); SPP = Sector público presupuestal (equivale a GCC).

^a De acuerdo con Vargas De Flood y Harriague (1993), corresponde a sector público no financiero.

^b La cobertura es algo más amplia que el GCP puesto que incluye algunas instituciones de la seguridad social, pero no considera el IBSS. ^c A partir de 1987 aumenta la cobertura del GCC pues se incluyen otras instituciones descentralizadas. ^d La cobertura institucional sobreestima los gastos, pero la cobertura sectorial los subestima.

validez de las comparaciones entre países tiende a ser mayor en los análisis de tendencias que en los análisis de niveles de gasto social. Estos últimos deben ser objeto de un estudio más detallado, puesto que los sujetos de comparación pueden representar casos metodológicamente diferentes. Por ejemplo, la comparación del nivel de gasto social de Argentina con el de Perú se dificulta en este estudio debido a que el gasto en el primer país corresponde al nivel de gobierno general consolidado, en tanto que en Perú la información se encuentra disponible solamente al nivel de gobierno central presupuestario. Como consecuencia, las diferencias entre los niveles de gasto social de ambos países se explican parcialmente por las diferencias de cobertura institucional.

3. Indicadores cuantitativos del gasto social

En análisis comparativos de corte temporal o transversal, es preciso emplear indicadores que sean cuantitativamente comparables. Por esta razón, los indicadores más frecuentemente utilizados son el gasto social real y las razones GS/PIB y GS/GPT. La interpretación, los problemas y la utilidad de cada uno de ellos se examinan a continuación.

a) *El gasto social como porcentaje del producto interno bruto:* este indicador refleja el esfuerzo macroeconómico dedicado a los sectores sociales, por lo que constituye un *indicador de prioridad macroeconómica*. La principal ventaja de este indicador es que independiza el nivel de gasto del tamaño de la economía; sin embargo, este indicador no permite apreciar la evolución de la disponibilidad de recursos al depender de las fluctuaciones en el nivel de actividad, motivo por el cual se hace necesario complementar el análisis con un indicador de gasto social real o gasto social real per cápita, lo que permite además homogeneizar por población.

b) *El gasto social real:* es un indicador que intenta medir el valor de los recursos destinados a los sectores sociales en unidades reales constantes. La principal dificultad para la elaboración de este indicador consiste en la selección de un deflactor adecuado, puesto que aquellos usualmente disponibles reflejan variaciones de precios de canastas diferentes a la constituida por los insumos relacionados con la prestación

de servicios públicos sociales.³ En este estudio comparativo se ha utilizado el deflactor implícito del PIB. Para efectos de comparación entre países, se requiere además convertir este indicador a unidades monetarias comparables, para cuyos efectos normalmente las monedas nacionales son convertidas a dólares constantes mediante un tipo de cambio anual promedio. Esta operación, sin embargo, introduce un factor adicional de distorsión, ya que los valores de conversión dependen de la política cambiaria del año base seleccionado.⁴

Asimismo, para independizar el gasto social real del tamaño del país, este indicador es expresado en valores per cápita. Este indicador representa la disponibilidad de gasto social por habitante y es frecuentemente empleado como indicador de bienestar.

c) *El gasto social como porcentaje del gasto público total:* es un indicador digno de considerar en un análisis del gasto social, en la medida en que introduce una visión de la prioridad que el sector público otorga a los sectores sociales (*indicador de prioridad fiscal*). Un indicador más preciso y particularmente relevante para la década de 1980 consiste en la relación entre el gasto social y el gasto público primario, esto es, el gasto total excluidos los intereses, ya que representa los recursos de libre disponibilidad para ser asignados por el sector público en los diversos sectores (sociales y no sociales). La disponibilidad parcial de información para calcular este indicador de manera confiable durante todo el período analizado reduce sustancialmente la muestra, debido a lo cual se ilustrará el indicador de prioridad fiscal empleando el gasto público total. Un *indicador de prioridad sectorial* frecuentemente utilizado es el gasto social sectorial como porcentaje del gasto social total (GS_i/GST). Estos indicadores permiten medir el grado de protección o vulnerabilidad de los sectores sociales en circunstancias de políticas fiscales restrictivas o expansivas.

³ Para una discusión de las limitaciones de los distintos deflatores, véase el apéndice III.

⁴ En las estimaciones efectuadas, la clasificación de los distintos países según sus gastos sociales se modificó al cambiar el año base 1980 por el año 1985. Este último fue finalmente seleccionado por presentar menores distorsiones cambiarias. Sin embargo, este año base tiende a subestimar los valores reales en dólares en Perú y, en menor medida, en Brasil y a sobrestimarlos en Bolivia y Venezuela y, en menor medida, en Colombia.

Los principales insumos necesarios para la elaboración de estos indicadores (PIB, deflactor implícito del PIB y tipo de cambio) se han extraído de los anuarios del FMI.

4. Naturaleza del cambio del gasto social y su impacto sobre la calidad de las prestaciones sociales

Los cambios en el gasto social pueden generar ajustes no sólo en la cantidad de los servicios, sino también en su calidad. Las variaciones del gasto pueden reflejar modificaciones en la cantidad o en las remuneraciones de los recursos humanos y físicos ocupados en la provisión de servicios públicos, lo que afecta de manera distinta a la cobertura y la calidad de las prestaciones. La evaluación del impacto relacionado con las variaciones en el gasto social requiere, entonces, que se conozca en detalle la naturaleza de tales variaciones. Por ejemplo, una caída en los gastos sociales puede obedecer a una reducción generalizada de los salarios públicos, lo que puede inducir a un movimiento desfavorable de los factores más productivos y generar consecuencias adversas para la calidad de los servicios. Por el contrario, un incremento de los gastos puede reflejar una política de absorción de empleo que puede resultar redundante para el sector público, sin provocar un impacto positivo en la provisión de servicios. En ambos casos, el cambio de dirección del gasto social es insuficiente para evaluar el impacto que tiene un cambio en el gasto social sobre el nivel y la calidad de las prestaciones sociales efectivas.

Las consecuencias en materia de calidad en el corto plazo pueden ser distintas según cuál sea la naturaleza del cambio en el gasto. Si suponemos la existencia de un solo factor productivo variable en la generación de un servicio público "L" cuya remuneración es "w", el gasto social de producir un servicio público "S" será:

$$GS = w * L(S,K)$$

donde L, la cantidad de recursos humanos utilizados, dependerá a su vez de la cantidad de servicio público S que se desea ofrecer para un stock de capital dado (K).

De allí que un cambio en el gasto social puede ser el resultado de una variación en L o en w. En el caso de que el aumento (disminución) del gasto provenga de un cambio en L, sería necesario precisar si la mayor (menor) contratación del recurso humano obedece a un mayor

(menor) nivel de S o si, por el contrario, su mayor (menor) utilización está asociada más bien a una reducción (aumento) de eficiencia del proceso productivo seleccionado. Por otra parte, si la variación del gasto social se origina en un cambio en los salarios, se observarán principalmente cambios en la calidad de las prestaciones sociales, debido al estrecho vínculo existente entre la remuneración real del factor y su productividad. Por lo tanto, mayores niveles reales de w se asocian a una mejor calidad del insumo y , por el contrario, una caída en la remuneración real provocaría el éxodo de los insumos más calificados.

Es posible enumerar diversas situaciones en que se relacionan los cambios en el gasto social con sus consecuencias sobre la calidad de los servicios y la eficiencia del gasto, para una cantidad del servicio constante:

	GS	w	L	S	Calidad de los servicios/eficiencia del gasto
i)	↓	↓	=	=	Cae la calidad del servicio
	↓	=	↓	=	Aumenta eficiencia del gasto
ii)	↑	=	↑	=	Disminuye eficiencia del gasto
	↑	↑	=	=	Mejora la calidad del servicio
iii)	=	↓	↑	=	Cae la calidad del servicio
	=	↑	↓	=	Mejora la calidad del servicio

Del análisis anterior se desprende que una caída del nivel de gasto social no puede ser evaluada como un acontecimiento positivo o negativo, a menos que se conozca la naturaleza del cambio. Será calificado como un fenómeno positivo en la medida en que el menor gasto social sea el reflejo de una mayor productividad de los factores. Por el contrario, si la causa del menor gasto social se vincula a menores remuneraciones reales, probablemente una caída del gasto tendrá consecuencias negativas sobre la calidad del servicio ofrecido. Las conclusiones contrarias son válidas en el caso de un aumento en el nivel del gasto social; éste comúnmente es asociado a una situación positiva, lo que no necesariamente es cierto dado que existe la posibilidad de que el mayor gasto obedezca a mayor ineficiencia.

Capítulo II

Indicadores de incidencia del gasto social

1. Ingreso efectivo⁵

Este indicador se utiliza para determinar el impacto de los programas sociales sobre el nivel de ingreso absoluto de los hogares pertenecientes a diferentes estratos de la población.

Sean:

IE_i el ingreso efectivo por subsidios del decil i ,

IA_i el ingreso autónomo del decil i y

GS_i^j la parte del gasto del sector j que es percibido por el decil i .

Se tiene que

$$(1) \quad IE_i = IA_i + \sum_{j=1}^J GS_i^j$$

esto es, el ingreso efectivo del decil i está formado por el ingreso que es capaz de generar de manera autónoma más los subsidios monetarios y no monetarios percibidos a través de programas sociales financiados por el gasto social.

La parte del gasto social del sector j que percibe el decil i depende del volumen de gasto total asignado al sector j (GS^j) y del grado de progresividad de ese gasto (α_i^j), es decir, de su impacto distributivo.

El volumen de gasto social asignado al sector j corresponde a una proporción β^j del gasto social total (GS) y depende, por consiguiente, de la asignación intersectorial del gasto.

$$(2) \quad GS_i^j = \alpha_i^j \beta^j GS$$

Por lo tanto, la ecuación (1) se transforma en:

$$(1)' \quad IE_i = IA_i + \sum_{j=1}^J \alpha_i^j \beta^j GS$$

⁵ Este concepto recibe también el nombre de ingreso corregido.

De la ecuación (1)' se desprende que para fortalecer el nivel de ingreso de un decil determinado existen, desde el punto de vista estático, básicamente tres mecanismos:

i) Incrementar el nivel de gasto social agregado, con lo cual el impacto sobre el nivel de ingresos del decil i será

$$dIE_i = \sum_{j=1}^J \alpha_i^j \beta^j * dGS$$

ii) Modificar la asignación del gasto social entre los diferentes sectores, favoreciendo a los que muestran un mayor impacto distributivo a favor del decil i , esto es, aumentar el β^j en los sectores que tienen un mayor α_i^j .

iii) Mejorar la progresividad del gasto sectorial, mediante una reasignación intrasectorial del gasto en favor de aquellos programas con mayor incidencia redistributiva y el rediseño de los programas sociales, es decir, incrementar los α_i^j .

2. Índice de Gini

Este indicador sirve para medir el impacto redistributivo del gasto social.

El índice de Gini se calcula mediante la siguiente ecuación:

$$I_G = \frac{N+1}{N} - \frac{2}{N} * \sum_{i=1}^N q_i$$

donde N representa el número de tramos en que se dividió la población y q_i corresponde al porcentaje acumulado de gasto asignado a cada tramo.

El índice de Gini puede adoptar los siguientes valores, dependiendo de la progresividad de la distribución del gasto:

$-1 \leq I_G < 0 \rightarrow$ distribución progresiva del gasto

$0 \leq I_G < 1 \rightarrow$ distribución regresiva del gasto

Una distribución regresiva del gasto social tendrá un impacto distributivo progresivo cuando la distribución del ingreso es más regresiva que la distribución del gasto. Vale decir, cuando:

$I_G \text{ del gasto} < I_G \text{ del ingreso}$

3. Índice de focalización del gasto social

El índice de focalización es un indicador que relaciona el porcentaje de gasto asignado al grupo objetivo con el porcentaje de la población total que el grupo objetivo representa.

$$I_f = \frac{(\%)^{PO} X}{100 * (PO/PU)}$$

donde:

I_f es el índice de focalización,

$(\%)^{PO} X$ representa el porcentaje del gasto en el sector X percibido por la población objetivo, y

$100*(PO/PU)$ representa el porcentaje de la población objetivo en relación con la población universo.

El índice de focalización puede variar entre los siguientes límites:

$I_f < 1 \rightarrow$ programa no focalizado;

$1 < I_f < (PU/PO) \rightarrow$ programa con algún grado de focalización (focalización máxima: $I_f = PU/PO$);

$I_f = 1 \rightarrow$ programa neutro.

APÉNDICE II

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.II.1
ARGENTINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO GENERAL
(1980-1993)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ^a
En porcentaje del PIB														
Educación	3.3	3.4	2.5	2.8	3.3	3.5	3.8	4.1	3.7	3.4	3.3	3.4	3.3	3.5
Salud pública	1.6	1.7	1.3	1.3	1.6	1.6	1.8	1.8	1.6	1.6	1.5	1.6	1.5	1.5
Salud y seguridad social	2.4	3.4	2.7	2.5	2.4	2.8	2.9	3.0	2.9	2.6	2.9	3.0	2.6	2.8
Seguridad y bienestar social	7.4	7.7	5.2	5.0	5.5	6.9	7.2	7.7	6.2	5.4	6.5	7.0	8.1	9.0
Vivienda	1.5	1.2	1.0	1.2	1.1	1.3	1.4	1.6	1.3	1.2	1.4	1.5	1.3	1.2
Gasto social total	16.2	17.4	12.6	12.8	13.9	16.2	17.1	18.2	15.7	14.1	15.5	16.4	16.9	18.0
En porcentaje del gasto social														
Educación	20.5	19.3	19.8	21.7	24.0	21.6	22.1	22.7	23.5	23.7	21.4	20.6	19.8	19.3
Salud pública	9.6	10.0	10.2	10.3	11.3	10.1	10.4	9.8	10.4	11.2	9.6	9.6	8.8	8.5
Salud y seguridad social	14.8	19.6	21.4	19.6	17.5	17.5	16.9	16.6	18.5	18.7	18.7	18.0	15.6	15.6
Seguridad y bienestar social	45.6	44.2	40.9	38.9	39.5	42.8	42.2	42.1	39.5	37.9	41.6	42.6	48.1	50.1
Vivienda	9.5	6.9	7.6	9.5	7.6	8.0	8.4	8.7	8.1	8.4	8.8	9.2	7.7	6.5
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
En dólares per cápita de 1985														
Educación	117.2	109.8	83.0	101.4	115.0	101.7	115.1	124.3	114.9	88.5	91.8	100.2	101.1	123.3
Salud pública	55.1	56.7	42.5	48.2	54.0	47.7	54.0	53.9	51.1	41.7	41.2	46.7	45.2	54.6
Salud y seguridad social	84.7	111.4	89.6	91.9	84.0	82.5	87.7	90.9	90.6	69.7	80.4	87.7	79.8	99.6
Seguridad y bienestar social	260.8	250.8	171.3	182.1	189.0	201.7	219.5	230.6	193.8	141.3	178.8	207.5	246.2	319.6
Vivienda	54.4	39.1	31.9	44.5	36.5	37.5	43.7	47.9	39.6	31.2	37.6	44.9	39.2	41.4
Gasto social total	572.0	567.8	418.3	468.0	478.8	470.8	519.9	547.9	490.0	372.7	429.6	486.5	511.5	638.4
En porcentaje del gasto público total														
Educación	10.3	9.3	7.7	9.5	11.6	10.9	12.0	12.4	12.4	12.1	13.1	12.7	12.5	13.0
Salud pública	4.8	4.8	4.0	4.5	5.5	5.1	5.6	5.4	5.5	5.7	5.9	5.9	5.6	5.7
Salud y seguridad social	7.4	9.4	8.3	8.6	8.5	8.8	9.2	9.1	9.7	9.5	11.5	11.1	9.9	10.5
Seguridad y bienestar social	22.9	21.1	16.0	17.1	19.1	21.6	22.9	23.0	20.8	19.3	25.6	26.3	30.4	33.6
Vivienda	4.8	3.3	3.0	4.2	3.7	4.0	4.6	4.8	4.3	4.3	5.4	5.7	4.8	4.4
Gasto social total	50.2	47.9	39.0	44.0	48.5	50.3	54.3	54.6	52.7	50.9	61.4	61.7	63.1	67.2

Fuente: M.C. Vargas De Flood y M. Harriage, "Medición del gasto público social", Documento de taller, N° 1, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio de 1993 e información oficial de la Secretaría de Programación Económica.

^a Preliminar.

Cuadro A.II.2
BOLIVIA: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
 (1980-1992)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	4.1	3.4	4.0	5.3	4.8	3.5	2.0	3.1	2.5	2.8	2.8	3.0	2.9	...
Sanidad y seguridad social ^a	2.0	0.9	0.6	0.8	0.7	0.6	0.3	1.6	1.5	1.5	1.3	1.4	1.4	...
Vivienda y servicios comunitarios	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
Otros	0.5	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	...
Gasto social total	6.7	4.8	4.9	6.4	5.7	4.5	2.6	4.9	4.3	4.5	4.4	4.6	4.6	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	61.6	71.9	81.4	82.6	83.4	78.7	75.3	62.4	59.1	62.3	64.2	64.8	64.1	...
Sanidad y seguridad social ^a	29.7	19.7	12.2	11.7	11.4	13.7	13.1	32.2	34.7	33.5	30.3	29.5	29.6	...
Vivienda y servicios comunitarios	1.4	2.3	1.4	1.7	0.7	0.7	1.5	0.6	0.5	0.4	0.9	0.7	0.4	...
Otros	7.4	6.1	4.9	4.0	4.6	7.0	10.0	4.7	5.8	3.8	4.6	5.0	5.9	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...
En dólares per cápita de 1985														
Educación	52.7	43.4	46.6	58.3	50.6	36.1	19.1	29.9	25.0	27.5	27.7	29.8	29.5	...
Sanidad y seguridad social ^a	25.5	11.9	7.0	8.2	6.9	6.3	3.3	15.5	14.6	14.8	13.0	13.6	13.7	...
Vivienda y servicios comunitarios	1.2	1.4	0.8	1.2	0.4	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.4	0.3	0.2	...
Otros	6.3	3.7	2.8	2.9	2.8	3.2	2.5	2.2	2.5	1.7	2.0	2.3	2.7	...
Gasto social total	85.6	60.3	57.2	70.6	60.7	45.8	25.3	47.9	42.2	44.2	43.1	46.0	46.1	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	21.3	19.8	23.8	24.3	25.4	17.1	12.9	18.4	22.9	25.9	24.9	21.5	20.2	...
Sanidad y seguridad social ^a	10.3	5.4	3.6	3.4	3.5	3.0	2.3	9.5	13.4	13.9	11.7	9.8	9.3	...
Vivienda y servicios comunitarios	0.5	0.6	0.4	0.5	0.2	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1	...
Otros	2.5	1.7	1.4	1.2	1.4	1.5	1.7	1.4	2.3	1.6	1.8	1.7	1.9	...
Gasto social total	34.6	27.5	29.2	29.4	30.5	21.7	17.2	29.4	38.9	41.6	38.7	33.3	31.5	...

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), *Indicadores sociales*, La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, septiembre de 1993 e información oficial del Ministerio de Finanzas.

^a Excluye IBSS, excepto en 1990.

Cuadro A.II.3
BRASIL: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
(1980-1991)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación y cultura	0.9	1.1	1.1	1.0	1.0	1.2	1.5	1.8	2.0	1.9	1.4	1.0	...	...
Salud	1.8	1.8	1.8	1.6	1.6	1.8	1.8	2.6	2.6	2.7	2.6	2.0	...	...
Seguridad social	5.1	5.8	5.9	5.7	4.7	4.8	4.9	4.5	4.8	5.7	7.0	6.0	...	...
Vivienda	1.5	1.4	1.3	1.1	0.6	0.7	0.6	0.8	1.1	0.5	0.8	0.7	...	...
Gasto social total	9.3	10.1	10.1	9.4	7.9	8.4	8.7	9.6	10.5	10.8	11.8	9.7	...	...
En porcentaje del gasto social														
Educación y cultura	9.6	11.3	11.0	10.8	12.0	13.6	16.6	18.4	19.5	17.3	12.1	10.4	...	...
Salud	19.7	17.8	17.8	17.0	20.5	21.0	20.5	26.9	24.4	25.4	22.1	20.7	...	...
Seguridad social	54.9	57.2	58.0	60.5	59.4	56.8	56.1	46.6	45.8	52.9	59.0	61.5	...	...
Vivienda	15.9	13.7	13.2	11.7	8.1	8.6	6.8	8.1	10.3	4.5	6.8	7.4	...	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...
En dólares per cápita de 1985														
Educación y cultura	15.1	18.3	17.9	15.3	14.8	19.0	25.2	31.3	35.1	32.7	23.7	16.6	...	...
Salud	30.8	28.9	29.1	24.2	25.4	29.2	31.1	45.8	44.1	48.1	43.2	32.9	...	...
Seguridad social	86.0	92.8	94.5	86.1	73.6	79.0	85.0	79.3	82.6	100.2	115.4	97.7	...	...
Vivienda	24.9	22.3	21.5	16.7	10.0	12.0	10.3	13.8	18.6	8.4	13.2	11.8	...	...
Gasto social total	156.8	162.3	163.0	142.3	123.9	139.2	151.6	170.1	180.4	189.4	195.6	159.0	...	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación y cultura	4.3	5.5	5.4	4.6	4.4	4.5	5.2	7.1	6.5	5.4	4.2	4.0	...	...
Salud	8.7	8.6	8.8	7.3	7.5	7.0	6.4	10.4	8.1	7.9	7.7	8.0	...	...
Seguridad social	24.4	27.7	28.7	26.0	21.9	18.9	17.6	18.1	15.2	16.4	20.6	23.8	...	...
Vivienda	7.1	6.7	6.5	5.0	3.0	2.9	2.1	3.1	3.4	1.4	2.4	2.9	...	...
Gasto social total	44.4	48.5	49.5	43.0	36.8	33.3	31.4	38.8	33.3	31.1	34.9	38.8	...	...

Fuente: J.R. Macedo y F. Piola, "Consolidación del gasto público social en Brasil", Documento de taller, N° 6, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1993 e información oficial del Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA)/Instituto de Planificación (IPLAN) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Cuadro A.II.4
CHILE: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
 (1980-1993)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ^a
En porcentaje del PIB														
Educación	4.2	4.3	5.2	4.5	4.3	4.2	4.0	3.5	3.1	2.8	2.7	2.9	3.1	3.0
Salud	2.6	2.8	3.5	2.8	2.8	2.6	2.5	2.3	2.4	2.2	2.1	2.4	2.6	2.7
Previsión	7.7	7.2	9.1	8.9	9.5	8.6	8.3	7.7	7.0	6.7	6.9	6.7	6.6	6.9
Vivienda	1.1	1.2	1.0	0.8	0.9	1.2	1.1	1.1	1.3	1.1	1.1	1.3	1.3	1.3
Otros	1.5	3.0	4.3	4.4	3.7	3.3	2.6	2.0	1.5	1.2	1.1	1.2	1.3	1.4
Gasto social total	17.0	18.5	23.1	21.4	21.2	19.8	18.4	16.6	15.2	14.0	14.0	14.5	14.7	15.3
En porcentaje del gasto social														
Educación	24.6	23.4	22.7	21.0	20.2	21.1	21.7	21.0	20.2	20.2	19.5	20.0	20.7	19.6
Salud	15.1	15.1	15.2	13.2	13.1	13.1	13.4	13.9	15.6	15.9	15.3	16.4	17.4	17.6
Previsión	45.1	38.9	39.5	41.6	44.8	43.2	45.1	46.3	45.9	47.7	49.0	46.6	44.7	45.1
Vivienda	6.5	6.2	4.1	3.6	4.3	6.1	5.9	6.5	8.3	8.0	8.1	8.8	8.7	8.5
Otros	8.7	16.4	18.5	20.6	17.6	16.5	13.9	12.3	9.9	8.3	8.2	8.3	8.5	9.2
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
En dólares per cápita de 1985														
Educación	61.1	65.7	67.3	56.4	56.0	55.1	54.9	49.9	46.1	46.2	44.7	49.3	56.4	57.9
Salud	37.6	42.4	45.2	35.3	36.3	34.3	33.8	32.9	35.6	36.2	35.0	40.6	47.3	52.1
Previsión	112.1	109.0	117.0	111.4	124.2	112.9	113.9	109.9	104.9	108.9	112.3	115.0	121.5	133.1
Vivienda	16.1	17.5	12.2	9.7	11.9	15.9	14.9	15.3	19.0	18.3	18.5	21.7	23.7	25.1
Otros	21.5	46.0	54.7	55.1	48.8	43.2	35.1	29.1	22.6	18.9	18.8	20.4	23.1	27.0
Gasto social total	248.4	280.6	296.4	267.9	277.2	261.4	252.6	237.1	228.2	228.5	229.3	247.0	272.0	295.1
En porcentaje del gasto público total														
Educación	14.9	14.7	15.4	14.1	13.1	13.3	13.4	12.0	10.2	12.2	12.3	12.4	13.3	...
Salud	9.2	9.5	10.3	8.8	8.5	8.3	8.3	7.9	7.9	9.6	9.6	10.2	11.2	...
Previsión	27.4	24.4	26.7	27.9	29.1	27.4	27.8	26.3	23.3	28.9	30.9	29.0	28.6	...
Vivienda	3.9	3.9	2.8	2.4	2.8	3.9	3.6	3.7	4.2	4.9	5.1	5.5	5.6	...
Otros	5.2	10.3	12.5	13.8	11.4	10.5	8.6	7.0	5.0	5.0	5.2	5.1	5.4	...
Gasto social total	60.6	62.7	67.7	67.0	64.9	63.3	61.7	56.8	50.7	60.5	63.1	62.2	64.1	...

Fuente: M. Marcel y J.A. Crispi, "Aspectos cuantitativos de la política social en Chile, 1987-1993", Santiago de Chile, 1993, inédito e información de la Dirección de Presupuestos.
^a Preliminar.

Cuadro A.II.5
COLOMBIA: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
 (1980-1992)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	2.8	3.0	3.2	3.3	3.6	3.2	3.0	2.8	2.7	...	2.5	2.7	3.0	...
Salud	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	...	1.2	1.2	1.2	...
Seguridad social	2.8	3.2	3.2	3.4	3.3	3.1	3.1	3.0	3.1	...	3.5	3.7	3.7	...
Vivienda	0.7	0.8	0.6	1.0	1.4	0.7	0.7	0.5	0.5	...	0.4	0.3	0.3	...
Gasto social total	7.4	8.1	8.2	8.8	9.4	8.0	7.7	7.4	7.2	...	7.6	7.8	8.2	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	37.4	37.4	38.7	37.4	38.3	39.3	38.4	38.2	36.9	...	33.2	34.3	36.1	...
Salud	15.3	13.7	14.0	12.7	12.3	13.3	13.7	13.6	14.0	...	16.3	15.1	14.8	...
Seguridad social	38.2	39.4	39.8	38.1	34.8	38.2	39.5	40.9	42.3	...	45.8	47.1	45.5	...
Vivienda	9.1	9.5	7.6	11.8	14.6	9.2	8.4	7.3	6.8	...	4.7	3.6	3.5	...
Gasto social total	100.0	...	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	100.0	100.0	100.0	...
En dólares per cápita de 1985														
Educación	32.7	35.6	36.7	38.1	42.2	37.4	36.5	36.1	34.5	...	34.2	36.4	40.7	...
Salud	13.4	13.1	13.3	13.0	13.6	12.7	13.0	12.8	13.1	...	16.7	16.0	16.6	...
Seguridad social	33.4	37.5	37.7	38.8	38.3	36.3	37.6	38.6	39.6	...	47.1	50.0	51.2	...
Vivienda	8.0	9.1	7.2	12.0	16.0	8.8	8.0	6.9	6.4	...	4.9	3.8	4.0	...
Gasto social total	87.6	95.2	94.8	101.8	110.1	95.2	95.1	94.4	93.6	...	102.9	106.2	112.5	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	12.7	12.6	13.4	13.4	14.5	13.2	12.7	12.2	10.8	...	...	...	...	...
Salud	5.2	4.6	4.8	4.6	4.7	4.5	4.5	4.3	4.1	...	...	...	...	...
Seguridad social	13.0	13.3	13.7	13.6	13.2	12.8	13.0	13.0	12.4	...	...	...	...	...
Vivienda	3.1	3.2	2.6	4.2	5.5	3.1	2.8	2.3	2.0	...	...	...	...	...
Gasto social total	34.1	33.7	34.5	35.8	37.8	33.6	33.0	31.8	29.4	...	...	...	...	...

Fuente: R. Carciofi y L. Beccaria, "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", documento presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio de 1993 y Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), *Estudio de incidencia del gasto público social (Informe preliminar)*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio de 1993.

Cuadro A.II.6
COSTA RICA: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
 (1980-1991)^a

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	6.2	5.0	4.2	4.6	4.2	4.1	4.3	6.0	4.6	4.4	4.9	4.7	...	...
Salud	7.2	6.2	6.0	5.3	5.6	5.0	5.1	5.5	6.1	7.1	6.7	7.9	...	...
Seguridad y asistencia social	1.8	2.2	2.1	3.4	2.6	3.2	5.1	3.1	3.2	3.5	3.5	3.1	...	...
Vivienda	0.6	0.5	0.5	0.6	1.3	0.4	2.0	2.5	0.4	0.9	0.3	0.2	...	...
Servicios recreativos y culturales	0.5	0.3	0.3	1.2	0.6	0.5	0.9	0.4	0.2	0.4	0.3	0.2	...	...
Gasto social total	16.2	14.2	13.1	15.1	14.3	13.2	17.3	17.4	14.5	16.3	15.7	16.1	...	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	38.0	35.0	31.7	30.2	29.4	31.0	24.7	34.5	31.5	27.3	30.9	29.4	...	...
Salud	44.4	44.0	46.0	35.1	39.2	38.0	29.5	31.5	41.8	43.5	42.8	49.2	...	...
Seguridad y asistencia social	11.0	15.2	15.7	22.6	17.9	24.1	29.4	17.7	22.4	21.2	22.5	19.3	...	...
Vivienda	3.4	3.4	4.1	4.1	9.3	3.1	11.4	14.2	2.6	5.6	1.7	1.2	...	...
Servicios recreativos y culturales	3.2	2.4	2.4	8.0	4.2	3.9	5.0	2.2	1.7	2.4	2.1	1.0	...	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...
En dólares per cápita de 1985														
Educación	104.2	79.9	60.1	66.1	63.7	60.7	65.2	93.4	71.9	72.0	79.2	78.3	...	...
Salud	121.8	100.3	87.2	76.7	84.9	74.2	77.8	85.2	95.3	115.0	109.5	130.8	...	...
Seguridad y asistencia social	30.1	34.7	29.8	49.3	38.7	47.0	77.4	47.8	51.1	55.9	57.5	51.3	...	...
Vivienda	9.4	7.9	7.7	9.1	20.1	6.0	30.0	38.4	5.9	14.8	4.5	3.1	...	...
Servicios recreativos y culturales	8.7	5.5	4.6	17.4	9.0	7.6	13.2	6.1	3.9	6.5	5.5	2.6	...	...
Gasto social total	274.2	228.3	189.5	218.5	216.4	195.5	263.5	270.9	228.2	264.2	256.1	266.0	...	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	24.6	23.7	22.6	19.4	18.4	18.8	16.2	22.1	18.6	17.0	19.0	19.1	...	...
Salud	28.7	29.7	32.8	22.5	24.5	22.9	19.3	20.2	24.7	27.2	26.3	32.0	...	...
Seguridad y asistencia social	7.1	10.3	11.2	14.5	11.2	14.5	19.2	11.3	13.2	13.2	13.8	12.5	...	...
Vivienda	2.2	2.3	2.9	2.7	5.8	1.9	7.4	9.1	1.5	3.5	1.1	0.8	...	...
Servicios recreativos y culturales	2.0	1.6	1.7	5.1	2.6	2.3	3.3	1.4	1.0	1.5	1.3	0.6	...	...
Gasto social total	64.7	67.6	71.2	64.1	62.5	60.4	65.5	64.1	59.1	62.5	61.4	65.0	...	...

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años.

^a Hasta 1987: gobierno central consolidado (GCC) = gobierno central (GC) + Caja de seguridad social (CSS); 1987-1991: GCC = GC + CSS + otras instituciones descentralizadas.

Cuadro A.II.7
ECUADOR: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
 (1980-1991)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	5.3	5.4	5.1	4.5	4.3	4.5	4.8	5.6	4.0	3.3	3.2	2.8	...	...
Salud	1.8	2.1	2.2	2.0	1.9	1.7	1.8	1.9	1.7	1.6	1.5	1.5	...	...
Seguridad y asistencia social	2.9	2.9	2.9	3.1	2.5	2.4	2.2	2.6	2.1	1.9	2.0	1.8	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	...	...
Gasto social total	10.1	10.5	10.3	9.6	8.7	8.8	8.9	10.1	7.9	6.8	6.7	6.1	...	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	52.8	51.6	49.6	46.9	49.5	51.8	53.9	54.9	50.6	48.5	47.4	46.1	...	...
Salud	18.0	20.3	21.0	20.7	21.7	19.8	20.5	19.1	22.2	23.8	22.8	23.8	...	...
Seguridad y asistencia social	28.6	27.4	28.6	31.8	28.1	27.7	24.9	25.5	26.5	27.2	29.4	29.6	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0.6	0.7	0.8	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5	0.7	0.5	0.4	0.5	...	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...
En dólares per cápita de 1985														
Educación	94.2	96.8	89.4	74.6	72.5	77.2	81.9	86.5	66.8	54.4	52.2	46.5	...	...
Salud	32.0	38.0	37.9	33.0	31.7	29.6	31.2	30.1	29.2	26.6	25.1	24.0	...	...
Seguridad y asistencia social	51.0	51.3	51.5	50.5	41.2	41.3	37.9	40.3	34.9	30.5	32.3	29.8	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.1	1.4	1.4	1.0	1.1	1.0	0.9	0.8	1.0	0.6	0.4	0.5	...	...
Gasto social total	178.3	187.4	180.3	159.1	146.5	149.1	151.9	157.7	131.9	112.2	110.0	100.8	...	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	18.3	17.2	16.1	17.2	17.7	17.4	17.3	20.1	17.0	14.4	14.0	13.7	...	...
Salud	6.2	6.7	6.8	7.6	7.7	6.6	6.6	7.0	7.4	7.1	6.8	7.1	...	...
Seguridad y asistencia social	9.9	9.1	9.3	11.6	10.0	9.3	8.0	9.4	8.9	8.1	8.7	8.8	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	4.6	5.4	4.7	4.7	4.9	3.9	5.6	6.3	6.6	8.5	7.3	6.8	...	...
Gasto social total	39.2	38.4	36.9	41.1	40.3	37.2	37.4	42.8	40.0	38.1	36.7	36.4	...	...

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales del Ecuador, 1969-1992*, Documento de trabajo, N° 16, Quito, División Técnica, 1993.

Cuadro A.II.8
MÉXICO: GASTO PÚBLICO SOCIAL, SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL
 (1980-1991)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	3.1	3.6	3.8	2.8	2.9	2.9	2.6	2.7	2.6	2.7	2.7	3.0	...	...
Salud y laboral	3.5	3.7	3.7	3.0	2.8	2.8	3.0	2.7	2.8	3.0	3.2	3.6	...	...
Solidaridad y desarrollo	0.6	0.9	1.0	0.5	0.6	0.5	0.6	0.3	0.2	0.3	0.4	0.6	...	...
Desarrollo urbano	0.8	1.0	0.6	0.4	0.4	0.8	0.4	0.5	0.4	0.3	0.2	0.5	...	...
Gasto social total	8.0	9.2	9.1	6.7	6.7	7.0	6.6	6.2	6.0	6.3	6.5	7.7	...	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	38.8	39.1	41.8	41.8	43.3	41.4	39.4	43.5	43.3	42.9	41.5	39.0	...	...
Salud y laboral	43.8	40.2	40.7	44.8	41.8	40.0	45.5	43.5	46.7	47.6	49.2	46.8	...	...
Solidaridad y desarrollo	7.5	9.8	11.0	7.5	9.0	7.1	9.1	4.8	3.3	4.8	6.2	7.8	...	...
Desarrollo urbano	10.0	10.9	6.6	6.0	6.0	11.4	6.1	8.1	6.7	4.8	3.1	6.5	...	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...
En dólares per cápita de 1985														
Educación	78.8	96.3	98.7	67.3	70.5	70.8	59.5	61.7	58.9	61.8	63.2	71.2	...	...
Salud y laboral	88.9	99.0	96.1	72.1	68.1	68.3	68.6	61.7	63.4	68.7	74.9	85.4	...	...
Solidaridad y desarrollo	15.2	24.1	26.0	12.0	14.6	12.2	13.7	6.9	4.5	6.9	9.4	14.2	...	...
Desarrollo urbano	20.3	26.8	15.6	9.6	9.7	19.5	9.2	11.4	9.1	6.9	4.7	11.9	...	...
Gasto social total	203.3	246.2	236.4	161.0	162.9	170.8	151.0	141.8	135.8	144.2	152.0	182.8	...	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	12.0	12.2	14.1	11.8	12.0	13.0	12.0	13.3	13.6	15.4	15.6	17.0	...	...
Salud y laboral	13.5	12.6	13.7	12.6	11.6	12.6	13.9	13.3	14.7	17.1	18.5	20.5	...	...
Solidaridad y desarrollo	2.3	3.1	3.7	2.1	2.5	2.2	2.8	1.5	1.0	1.7	2.3	3.4	...	...
Desarrollo urbano	3.1	3.4	2.2	1.7	1.7	3.6	1.9	2.5	2.1	1.7	1.2	2.8	...	...
Gasto social total	30.9	31.3	33.7	28.2	27.7	31.4	30.6	30.5	31.4	36.0	37.6	43.8	...	...

Fuente: R. Carciofi y L. Beccaria, "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", documento presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio de 1993 e información de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuadro A.II.9
PARAGUAY: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
(1980-1992)^a

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	1.3	1.3	1.4	1.4	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	2.0	2.7	...
Salud	0.4	0.5	0.4	0.5	0.6	0.5	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.9	1.5	...
Seguro y asistencia social	1.6	2.0	3.5	3.7	3.3	2.6	2.4	2.2	1.0	1.1	1.2	1.6	2.1	...
Vivienda	0.3	0.4	0.3	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	...	...	...	...	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	...
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.6	1.7	...
Gasto social total	3.7	4.2	5.7	5.7	5.3	4.3	3.8	3.7	2.5	2.6	3.0	5.1	8.1	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	35.7	30.0	25.0	24.6	21.5	22.9	25.8	27.6	39.2	38.0	37.7	40.0	33.9	...
Salud	10.0	11.5	7.6	8.4	11.8	11.4	6.4	7.2	17.9	17.8	16.7	17.9	18.5	...
Seguro y asistencia social	44.2	48.5	61.7	64.4	61.3	61.0	62.3	58.4	39.5	41.1	38.8	30.4	26.5	...
Vivienda	9.1	9.5	5.3	2.3	5.1	4.4	5.2	6.4	...	...	...	...	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.1	0.6	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	-	-	-	-	-	...
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	3.5	3.1	6.7	11.7	21.1	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...

Cuadro A.II.9 (conclusión)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En dólares per cápita de 1985														
Educación	16.9	17.1	18.4	17.2	14.1	12.2	11.7	12.4	12.0	12.8	14.8	26.2	35.6	...
Salud	4.7	6.5	5.6	5.9	7.7	6.1	2.9	3.2	5.5	6.0	6.6	11.7	19.4	...
Seguro y asistencia social	20.8	27.6	45.4	44.9	40.0	32.6	28.2	26.2	12.1	13.9	15.2	19.9	27.8	...
Vivienda	4.3	5.4	3.9	1.6	3.3	2.4	2.3	2.9	...	...	...	...	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0.5	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	-	-	-	-	-	...
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	1.1	1.1	2.6	7.7	22.3	...
Gasto social total	47.2	56.9	73.7	69.7	65.3	53.4	45.3	44.9	30.7	33.8	39.2	65.5	105.1	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	12.9	11.8	12.0	13.2	10.7	10.9	12.1	11.4	11.2	11.1	12.4	...	...	...
Salud	3.6	4.5	3.7	4.5	5.8	5.4	3.0	3.0	5.1	5.2	5.5	...	...	...
Seguro y asistencia social	15.9	19.0	29.6	34.4	30.4	29.1	29.2	24.1	11.3	12.0	12.8	...	...	...
Vivienda	3.3	3.7	2.5	1.2	2.5	2.1	2.4	2.6	...	...	...	...	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0.4	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	-	-	-	...	...	...
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	1.0	0.9	2.2	...	...	...
Gasto social total	36.1	39.3	48.1	53.4	49.6	47.7	46.9	41.2	28.5	29.3	32.9	...	...	...

Fuente: Para 1980-1987: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años; a partir de 1988: N. Núñez, "El gasto social del Estado, 1980-1992. Análisis complementario para la actualización del Plan Nacional de Acción por la Infancia de la República del Paraguay. Documento preliminar", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 1992.

^a Cifras no comparables a partir de 1988, ya que UNICEF adopta una cobertura institucional más limitada de Gobierno Central.

Cuadro A.II.10
PERÚ: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO
(1980-1991)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	3.0	3.2	2.8	2.9	2.8	2.6	3.4	2.2	2.1	2.3	1.7	1.3	...	...
Salud	1.1	1.1	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	...	...
Seguro y asistencia social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...	...
Vivienda	0.5	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	...	...
Gasto social total	4.6	4.5	3.9	4.0	3.9	3.7	4.5	3.2	2.8	3.0	2.3	1.8	...	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	65.9	70.6	71.0	71.4	70.9	69.5	74.8	70.3	74.4	76.6	74.9	72.2	...	...
Salud	23.7	24.4	23.2	25.3	25.6	27.6	22.4	26.1	23.5	20.7	23.4	27.8	...	...
Seguro y asistencia social	0.6	0.6	0.8	0.8	1.0	0.5	0.5	1.2	0.7	0.8	0.4	0.0	...	...
Vivienda	9.8	4.4	5.1	2.5	2.5	2.4	2.2	2.5	1.4	1.9	1.3	0.0	...	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...
En dólares per cápita de 1985														
Educación	25.2	26.6	27.6	24.7	24.9	23.0	32.0	22.5	18.8	17.4	11.5	8.6	...	...
Salud	9.1	9.2	9.0	8.7	9.0	9.1	9.6	8.4	5.9	4.7	3.6	3.3	...	...
Seguro y asistencia social	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.1	0.0	...	...
Vivienda	3.7	1.7	2.0	0.9	0.9	0.8	1.0	0.8	0.4	0.4	0.2	0.0	...	...
Gasto social total	38.3	37.7	38.9	34.5	35.2	33.1	42.7	32.1	25.3	22.7	15.3	11.9	...	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	13.2	14.9	13.7	12.1	11.9	11.8	16.4	12.6	15.4	16.4	12.0	11.0	...	...
Salud	4.8	5.1	4.4	4.3	4.3	4.4	4.7	4.8	4.9	4.5	3.7	4.0	...	...
Seguro y asistencia social	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.2	0.2	0.8	0.0	...	...
Vivienda	2.0	1.0	1.0	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.4	0.6	0.2	0.0	...	...
Gasto social total	20.0	21.1	19.2	16.9	16.8	16.7	21.7	18.4	20.9	21.7	16.7	15.0	...	...

Fuente: E. Galarza y B. Seminario, *Evolución de la economía peruana. Informe de coyuntura: primer semestre 1993*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1993; Banco Central de Reserva del Perú, *Compendio estadístico del sector no financiero*, Lima; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio estadístico del Perú, 1991-1992*, Lima, 1992.

Cuadro A.II.11
URUGUAY: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
(1980-1991)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	1.9	1.9	2.3	1.7	1.5	1.6	1.8	1.9	2.1	2.0	1.9	1.9	...	...
Salud	1.1	0.9	1.0	0.9	0.9	1.0	1.2	1.0	1.2	1.3	1.2	1.4	...	...
Seguro y asistencia social	10.6	12.9	16.1	13.7	12.2	12.0	12.4	12.5	13.2	13.2	13.1	15.1	...	...
Vivienda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0.2	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	...	...
Gasto social total	13.7	16.0	19.6	16.5	14.9	14.8	15.6	15.8	16.7	16.7	16.4	18.6	...	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	14.0	11.9	11.7	10.5	10.1	10.7	11.5	12.2	12.3	12.1	11.8	10.2	...	...
Salud	7.8	5.8	5.0	5.4	6.3	6.8	7.9	6.5	7.0	7.7	7.2	7.5	...	...
Seguro y asistencia social	76.9	80.3	82.1	83.4	82.3	80.9	79.1	79.1	78.9	79.2	80.1	81.5	...	...
Vivienda	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.2	0.1	0.1	0.2	...	...
Servicios Recreativos, culturales y religiosos	1.2	1.8	1.2	0.7	1.2	1.5	1.4	1.9	1.5	0.9	0.9	0.6	...	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...
En dólares per cápita de 1985														
Educación	35.8	35.9	38.6	27.3	23.4	24.9	30.5	35.1	37.2	37.0	35.6	36.4	...	...
Salud	19.8	17.6	16.5	14.2	14.6	15.7	21.0	18.6	21.3	23.4	21.7	26.7	...	...
Seguro y asistencia social	196.2	241.6	271.7	217.6	190.5	188.3	209.7	228.1	239.3	241.7	242.7	290.1	...	...
Vivienda	0.3	0.3	0.1	0.2	0.1	0.3	0.0	1.1	0.7	0.4	0.4	0.9	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	3.1	5.5	3.9	1.8	2.9	3.5	3.8	5.5	4.7	2.6	2.7	2.0	...	...
Gasto social total	255.2	301.0	330.8	261.0	231.5	232.8	265.0	288.4	303.1	305.1	303.1	356.1	...	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	8.8	7.7	7.7	6.5	5.9	6.4	7.2	7.9	7.9	7.6	7.4	6.8	...	...
Salud	4.9	3.8	3.3	3.4	3.7	4.1	4.9	4.2	4.5	4.8	4.5	5.0	...	...
Seguro y asistencia social	48.4	51.6	54.2	52.1	47.8	48.5	49.3	51.2	50.8	49.6	50.2	53.9	...	...
Vivienda	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	...	...
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0.8	1.2	0.8	0.4	0.7	0.9	0.9	1.2	1.0	0.5	0.6	0.4	...	...
Gasto social total	63.0	64.3	66.0	62.5	58.2	60.0	62.3	64.8	64.4	62.6	62.7	66.2	...	...

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años.

Cuadro A.II.12
VENEZUELA: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO CENTRAL
 (1980-1990)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En porcentaje del PIB														
Educación	4.4	5.4	5.2	5.3	4.8	5.1	3.8	4.1	3.6	3.4	3.3	...	...	...
Salud pública	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5	1.9	1.7	1.6	1.6	1.3	1.5	...	...	...
Seguro y asistencia social	2.9	2.3	2.4	2.6	2.2	2.2	2.0	1.6	1.7	2.2	2.5	...	...	...
Vivienda	2.5	2.2	1.8	1.2	0.8	1.8	1.4	1.8	1.3	0.7	1.2	...	...	...
Gasto social total	11.4	11.6	11.0	10.6	9.3	11.0	8.9	9.1	8.2	7.6	8.5	...	...	...
En porcentaje del gasto social														
Educación	38.6	46.6	47.3	50.0	51.6	46.4	42.7	45.1	43.9	44.7	38.8	...	...	...
Salud pública	14.0	14.7	14.5	14.2	16.1	17.3	19.1	17.6	19.5	17.1	17.6	...	...	...
Seguro y asistencia social	25.4	19.8	21.8	24.5	23.7	20.0	22.5	17.6	20.7	28.9	29.4	...	...	...
Vivienda	21.9	19.0	16.4	11.3	8.6	16.4	15.7	19.8	15.9	9.2	14.1	...	...	...
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...	...							
En dólares per cápita de 1985														
Educación	184.9	219.7	207.2	194.1	169.4	177.9	137.5	151.2	137.5	117.2	118.8	...	...	...
Salud pública	67.2	69.2	63.8	54.9	52.9	66.3	61.5	59.0	61.3	44.8	54.0	...	...	...
Seguro y asistencia social	121.8	93.6	95.6	95.2	77.6	76.7	72.3	59.0	65.1	75.9	90.0	...	...	...
Vivienda	105.0	89.5	71.7	43.9	28.2	62.8	50.6	66.4	49.8	24.1	43.2	...	...	...
Gasto social total	478.9	472.0	438.4	388.1	328.2	383.7	322.0	335.7	314.0	262.1	306.1	...	...	...
En porcentaje del gasto público total														
Educación	14.8	15.4	16.6	18.5	15.5	16.0	14.6	15.6	16.0	15.5	12.4	...	...	...
Salud pública	5.5	4.9	5.0	5.2	4.8	5.9	6.5	6.1	7.1	5.9	5.6	...	...	...
Seguro y asistencia social	10.0	6.7	7.7	9.0	7.1	6.9	7.5	6.4	7.6	10.0	9.3	...	...	...
Vivienda	8.2	6.3	5.7	4.2	2.7	5.7	5.5	6.1	5.8	3.4	4.7	...	...	...
Gasto social total	38.5	33.3	35.0	36.9	30.1	34.5	34.1	34.2	36.5	34.8	32.0	...	...	...

Fuente: R. Carciofi y L. Beccaria, "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", documento presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio de 1993 e información de la Oficina Central de Presupuesto y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

Cuadro A.II.13
DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

	Sector público total	Gobierno central o federal	Gobiernos estatales, locales o provinciales	Transferencias interguberna- mentales
Argentina ^a	100	55.1 ^b	44.9	... ^h
Brasil	100	50.4 ^c	49.6	...
Costa Rica	100	88.5 ^d	11.5	...
México	100	86.7 ^d	13.3	...
Uruguay	100	91.9 ^e	0.8	...
Venezuela	100	99.4 ^f	0.6	...
Alemania	100	64.2 ^g	45.7	-9.9
Francia	100	88.5 ^g	18.9	-7.4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), serie Política fiscal, Santiago de Chile, varios números, y Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años.

^a Representa grado de descentralización de los gastos sociales. ^b Promedio 1985-1991. ^c 1986.
^d 1979-1989. ^e 1979-1984. ^f 1976-1979. ^g 1989. ^h ... significa transferencias nulas por ser cifras consolidadas.

Cuadro A.II.14
GASTO SOCIAL: CORRIENTE Y CAPITAL
(En porcentaje del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bolivia														
Educación	4.10	3.43	3.95	5.31	4.76	3.51	1.95	3.06	2.54	2.79	2.80	2.97	2.94	...
Corriente	4.09	3.39	3.94	5.29	4.75	3.48	1.92	3.03	2.54	2.78	2.80	2.97	2.94	...
-Sueldos	3.58	3.02	3.48	4.20	3.79	2.70	1.53	2.34	1.81	2.00	2.12	2.24	2.26	...
Capital	0.01	0.04	0.01	0.02	0.01	0.03	0.03	0.03	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	...
Salud y seguridad social	1.95	0.91	0.57	0.72	0.62	0.59	0.33	1.37	1.18	1.34	1.25	1.33	1.34	...
Corriente	1.93	0.90	0.57	0.71	0.62	0.59	0.32	1.37	1.18	1.33	1.24	1.32	1.33	...
-Sueldos	0.58	0.49	0.50	0.63	0.57	0.37	0.23	0.37	0.28	0.32	0.31	0.34	0.38	...
Capital	0.02	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	...
Vivienda	0.09	0.11	0.07	0.11	0.04	0.03	0.04	0.03	0.02	0.02	0.04	0.03	0.02	...
Corriente	0.08	0.10	0.06	0.11	0.04	0.03	0.04	0.03	0.02	0.02	0.04	0.03	0.02	...
-Sueldos	0.07	0.09	0.05	0.10	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	...
Capital	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	...
Colombia														
Educación	3.3	3.6	3.4	3.5	3.8	3.4	3.1	2.9	2.8	2.9	2.7	...	...	...
Corriente	2.9	3.2	3.1	3.2	3.2	2.8	2.7	2.4	2.4	2.5	2.3	...	...	...
Capital	0.4	0.3	0.3	0.3	0.6	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5	0.4	...	...	...
Salud	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2	2.1	2.1	2.1	2.4	2.4	...	...	...
Corriente	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	1.7	1.6	1.8	1.8	...	...	...
Capital	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	...	...	...
Ecuador														
Educación	7.2	5.1	4.6	3.8	3.8	3.7	4.0	4.1	3.3	3.2	2.5	...	...	...
Corriente	5.8	4.5	4.1	3.6	3.4	3.4	3.7	3.7	3.1	2.9	2.3	...	...	...
Capital	1.3	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	...	...	...
Salud	1.1	1.3	1.3	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.3	1.3	...	...	...
Corriente	0.9	1.1	1.0	0.9	0.8	0.8	1.0	1.0	0.8	0.9	0.7	...	...	...
Capital	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.1	0.2	0.3	0.5	0.6	...	...	...

Cuadro A.II.15
GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN POR SUBSECTOR

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina (en porcentaje del PIB)														
Educación y cultura	3.3	3.4	2.5	2.8	3.3	3.5	3.8	4.1	3.7	3.4	3.3	3.4	3.3	3.5
Básica ^a	2.3	2.2	1.6	1.9	2.4	2.4	2.7	2.9	2.5	2.3	2.3	2.4	...	...
Superior	0.7	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.9	0.8	0.7	0.7	0.6	...	...
Cultura	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	...	...
Otro	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	...	...
Básica/ básica + superior ^b	0.759	0.731	0.720	0.750	0.790	0.767	0.784	0.761	0.753	0.766	0.766	0.790	...	...
Chile (en porcentaje del PIB)														
Educación	...	3.9	5.1	4.1	4.2	4.0	3.7	3.2	2.8	2.4	2.3	...	...	...
Parvularia	...	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	...	...	...
Básica	...	2.0	2.6	2.1	2.2	2.1	1.9	1.7	1.4	1.2	1.2	...	...	...
Media	...	0.7	0.9	0.7	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.4	...	...	...
Superior	...	1.1	1.4	1.0	1.0	0.8	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	...	...	...
Básica/ básica + superior ^{b,c}	...	0.720	0.727	0.746	0.756	0.794	0.778	0.781	0.781	0.781	0.790	...	...	...
Colombia (en porcentaje del PIB)														
Educación	2.5	2.7	2.8	2.9	3.1	2.8	2.6	2.4	2.3	2.4	2.3	...	...	...
Primaria	1.0	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9	...	...	...
Secundaria	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	...	...	...
Superior	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	...	...	...
Otros	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.3	...	...	...
Básica/ básica + superior ^{b,d}	0.734	0.763	0.767	0.770	0.768	0.770	0.778	0.777	0.776	0.774	0.765	...	...	...

Cuadro A.II.15 (conclusión)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ecuador (composición porcentual)														
Educación	...	...	...	...	...	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...
Preescolar y primaria	...	...	...	...	...	35.4	33.5	34.8	35.8	35.6	31.8	23.9	...	...
Secundaria	...	...	...	...	...	32.1	33.5	33.3	34.8	33.9	31.7	25.0	...	...
Superior	...	...	...	...	...	19.4	20.1	19.4	17.7	18.5	19.3	21.6	...	...
Otros	...	...	...	...	...	13.1	10.9	12.5	11.7	12.0	17.2	29.5	...	...
Básica/ básica + superior ^{b e}	...	...	...	...	...	0.777	0.774	0.778	0.800	0.790	0.767	0.694	...	...
Paraguay (en porcentaje del PIB)														
Educación	1.3	1.3	1.4	1.4	1.2	1.0	1.0	1.0	...	...	...	...	...	...
Preescolar, primaria y secundaria	0.6	0.5	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.8	...	...	...	...	...	...
Terciaria	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	...	...	...	...	...	...
Otros	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.0	...	...	...	...	...	...
Básica/ básica + superior ^{c f}	0.706	0.644	0.662	0.700	0.699	0.686	0.634	0.779	...	...	...	...	...	...
Uruguay (en porcentaje del PIB)														
Educación	1.9	1.9	2.3	1.7	1.5	1.6	1.8	...	...	...	...	...	...	...
Preescolar, primaria y secundaria	1.3	1.3	1.5	1.1	1.0	1.0	1.1	...	...	...	...	...	...	...
Terciaria	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	...	...	...	...	...	...	...
Otros	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	...	...	...	...	...	...	...
Básica/ básica + superior ^{b e}	0.804	0.830	0.828	0.816	0.821	0.807	0.769	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Para Argentina: M.C. Vargas De Flood y M. Harriage, "Medición del gasto público social", Documento de taller, N° 1, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio de 1993; para Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), "Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos, CASEN 1990", *Encuesta CASEN 1990*, tomo II, Santiago de Chile, 1990; para Colombia: "Gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia", *Estudio e incidencia del gasto público social (Informe preliminar)*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio de 1993; para Ecuador: Banco Mundial, *Human Resources in Latin America and the Caribbean. Priorities and Action*, Washington, D.C., enero de 1993; para Paraguay: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años; para Uruguay: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años.

^a Educación primaria y secundaria.

^b En algunos casos, el valor del cociente no coincide exactamente con la división de los valores presentados en el cuadro, debido a que estos últimos han sido aproximados por redondeo.

^c Educación básica corresponde a parvularia, básica y media.

^d Educación básica corresponde a primaria y secundaria.

^e Educación básica corresponde a preescolar, primaria y secundaria.

^f En algunos casos el valor del cociente no coincide exactamente con la división de los valores presentados en el cuadro, debido a que éstos son aproximados por criterio de redondeo.

Cuadro A.II.16
**GASTO PRIMARIO NO SOCIAL EN EPISODIOS DE AJUSTE Y
 DESAJUSTE FISCAL**
(Número de casos)^a

	Proajuste	Prodesajuste
Episodios de ajuste fiscal	12	5
Episodios de desajuste fiscal	6	13
Total	17	17

Fuente: R. Cominetti. Gasto Social y ajuste fiscal en América Latina, serie Reformas de políticas públicas, N° 20 (LC/L.819), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994.

^a Sobre la base de las experiencias de ajuste fiscal, durante los años ochenta, de los siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

APÉNDICE III

ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DEL GASTO SOCIAL

El propósito de este apéndice es presentar una revisión exhaustiva de los aspectos conceptuales y metodológicos asociados al cálculo del gasto social. Además, se incluye una reseña de algunas de las fuentes de información más frecuentemente utilizadas en estudios comparativos sobre el gasto social.

A. EL PROBLEMA CONCEPTUAL

El grado de precisión del concepto de gasto público social presenta diferencias importantes en la literatura, ya que se observa cierta libertad en su tratamiento; ésta se manifiesta en el uso de diferentes definiciones operativas del concepto, dependiendo del propósito específico de la investigación. La definición de gasto público social envuelve múltiples problemas conceptuales vinculados tanto a la noción de *social* como a la de *gasto público*.

1. El componente social del gasto público

Un primer factor que induce falta de homogeneidad en las series de gasto social se relaciona con la falta de consenso acerca de los criterios que definen el concepto mismo de gasto social. Éste ha tendido a ser tratado en la literatura de una manera básicamente operacional, hecho que en ausencia de consenso acerca de lo que se entiende por *social*, imprime al término cierta imprecisión conceptual. En general, se observa que los criterios seguidos al definir los gastos sociales han sido tanto la inclusión de sectores sociales, como la exclusión de sectores considerados no sociales; por último, en ocasiones se ha impuesto un criterio práctico basado en la disponibilidad de información.

Para ilustrar las imprecisiones del concepto de gastos sociales, a continuación se citan algunas definiciones tentativas extraídas de la literatura: W. Schulthess (1989), definió como sectores sociales aquellos en los que el objetivo redistributivo es más notorio o, por lo menos, así es intuido. Una definición de este tipo puede dejar la selección de los programas o sectores sociales sujeta a la percepción y discreción del investigador (véase Vargas De Flood, M.C. y M. Harriague, 1993a). Según Vargas De Flood, M.C. y M. Harriague, los gastos públicos sociales son aquellos cuyo fin es proveer de servicios y bienes públicos sociales a los ciudadanos (en cumplimiento de las responsabilidades constitucionales) y los destinados a programas especiales tendientes a disminuir la pobreza y la inequidad. Nuevamente, el término es genérico y resulta impreciso al no especificar qué se entiende por bienes públicos sociales; así, interrogantes como la eventual inclusión de defensa como bien público social emergen sin una respuesta clara.¹ En el caso de Chile, la Dirección de Presupuesto (1993) da mayor precisión al concepto al definir las funciones sociales como todas aquellas actividades relacionadas con el suministro de servicios básicos sociales a la comunidad, y aclara que las funciones sociales se refieren primordialmente al papel redistributivo del Estado. Sin embargo, nuevamente la definición da lugar a discrepancias, ya que presupone un conocimiento acerca de los impactos redistributivos de los programas, campo en el cual los países se encuentran aún menos avanzados. Como se verá más adelante, en algunos casos puntuales no existe consenso acerca del carácter social de algunos programas específicos que las estadísticas actuales incorporan.

Como se desprende de lo expuesto, no resulta fácil definir el concepto de gasto social, por lo que en la mayoría de los trabajos los autores se abstienen de hacerlo y sencillamente operan con una definición del gasto social que consiste en la enumeración –a veces arbitraria, debido a la limitada disponibilidad de información– de los sectores estimados sociales. Tradicionalmente, las funciones consideradas parte del ámbito social han sido: salud, educación, seguridad social y vivienda. No obstante, muchas veces en los estudios se ha utilizado algún subconjunto de tales sectores, ya sea por restricciones de información o

¹ La finalidad de los gastos en defensa (el caso más puro de bien público) es proveer el servicio de seguridad nacional a todos los ciudadanos y, al mismo tiempo, responder al cumplimiento de responsabilidades constitucionales. No obstante, estos gastos han sido tradicionalmente excluidos del ámbito social.

por dificultades comparaciones sectoriales entre países. A modo de ilustración, en el cuadro A.III.1 se presenta un resumen de las diferentes combinaciones de sectores que han sido alternativamente consideradas en estudios recientes sobre los gastos sociales.

Además, es necesario tener presente que el concepto de gasto social, concebido como los recursos públicos asignados a funciones sociales, puede cambiar en el tiempo, en la medida en que las necesidades y las políticas sociales se van modificando de acuerdo con la evolución de una determinada sociedad.² El conjunto de programas o sectores que pueden formar parte del gasto social de un país en un determinado momento, puede dejar de ser relevante en otro, ya sea debido a la necesidad de incluir nuevos programas o de excluir aquellos que han sido suspendidos. Por otra parte, el conjunto de programas importante para un país puede no serlo para otro. Por ejemplo, a partir de 1991 en Chile se empezó a contabilizar como social el gasto en pavimentación en poblaciones marginales, puesto que se estimó que constituía un gasto particularmente redistributivo que satisfacía, en forma simultánea, diversas necesidades sociales (disminución de enfermedades relacionadas con la acumulación de humedad, reducción de conflictos poblacionales y otras). Este ejemplo también demuestra que las cifras de gasto social dependen, al mismo tiempo, de la valoración implícita de los programas sociales por parte de las autoridades a cargo de la administración nacional. En esta misma línea, el impacto social de un programa específico en un país puede diferir significativamente del que pudiera tener en otro. Por ejemplo, en el estudio sobre gasto público social en Malasia, realizado por Jacob Meerman (1979), se consideran los gastos en asistencia agrícola y electricidad, entre otros. La inclusión de estos mismos programas en un país con una actividad agrícola insignificante puede ser de mínima relevancia.

La definición del concepto de gasto social en términos funcionales da origen a la posibilidad de cometer tres tipos de errores: i) de inclusión de programas que no deberían ser considerados; ii) de exclusión de programas; y iii) de asignación intersectorial de fondos.

i) La imprecisión acerca de los sectores que deben ser considerados "sociales", da lugar a posibles divergencias respecto de la inclusión de programas específicos. Un ejemplo de esto, en el caso de Chile, son las transferencias del gobierno a la Empresa Nacional del Carbón (ENACAR). Esta empresa pública deficitaria ha sido mantenida por el Estado para

² Por ejemplo, para una revisión exhaustiva de la evolución de las políticas sociales, véase Schkolnik y Bonnefoy (1994).

Cuadro A.III.1
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO SOCIAL

	MIDEPLAN (1989, 1990)	Petrei (1987)	Vargas De Flood y Harriague (1993)	Larrañaga (1994)	Informes sobre el desarrollo humano (PNUD)	Estudios basados en datos del FMI	Grosh (1990)	Estudios de la OCDE
Salud	*	*	*	*	*	*	*	*
Educación	*	*	*	*	*	*	*	*
Vivienda	*	*	*	*	*	*		
Seguridad social (previsión social)		*	*	*	*	*	*	*
Bienestar social (trabajo, pensiones y asignación familiar)	*	En parte	*	*	*	*	*	*
Agua y alcantarillado		*			*			
Cultura, técnica y religión			*			*		
Otros gastos sociales (inversión social, programas focaliza- dos, etc.)			*	*				

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Gasto social y equidad en América Latina (LC/R.1235), Santiago de Chile, diciembre de 1992; El gasto público social en América del Sur en los años ochenta: un análisis introductorio (LC/R.961) Santiago de Chile, diciembre de 1990; B. Ebel, *Patterns of Government Expenditure in Developing Countries during the 1980s: The Impact on Social Services*, serie Innocenti Occasional Papers, N° 18, Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio de 1991.

evitar un problema social en una localidad específica, altamente dependiente de esa única fuente de empleo. Actualmente, este subsidio se incluye como parte de los gastos sociales, aunque algunos investigadores se han manifestado contrarios a tal tratamiento. La misma falta de consenso se da en el caso de las transferencias hacia los juzgados municipales y cuerpos de policía local. Por otra parte, existen gastos compensatorios efectuados en el marco de políticas de emergencia durante períodos de crisis; ejemplos de ello son los programas de empleo de emergencia en Chile, el Fondo Social en Bolivia y de Solidaridad en México, entre otros, que por su naturaleza transitoria son una fuente adicional de discrepancias. Algunos autores prefieren considerar exclusivamente los gastos vinculados a programas de carácter más permanente.

ii) Una definición del gasto social basada en un enfoque institucional puede excluir algunos programas que tengan impacto social, pero realizados en áreas que no correspondan a la categoría de sectores sociales. Por ejemplo, el impacto de la acción del Estado en materia de nutrición o salud a menudo no es captada integralmente, debido a la existencia de gastos que, si bien suelen incidir favorablemente en la esfera social, por materializarse a través de instituciones no sociales no son contabilizados adecuadamente. Tal es el caso, entre otros, de la construcción de caminos o puentes que permiten integrar comunidades rurales excluidas de los servicios de salud, la construcción de bodegas para almacenamiento de alimentos y las políticas de inversión agrícola. Por otra parte, abundan los casos en que las propias empresas públicas proporcionan a los trabajadores y sus dependientes diversos servicios de educación, salud y esparcimiento, y sin embargo, por razones de cobertura institucional, normalmente dichos gastos no son incluidos en las estadísticas de gasto público social. Este tipo de errores tiende a subestimar el caudal de recursos públicos destinados a actividades con finalidad social, por lo que resulta más exacto adoptar un enfoque basado en los objetivos para calcular el gasto social.

Finalmente, algunas instituciones sociales suelen contraer créditos directos con organismos multilaterales o bancos internacionales para financiar sus actividades, y también hay organismos que operan con insumos importados, lo cual requiere contar con derechos de importación. Para simplificar la asignación contable de este tipo de operaciones, muchas veces son registradas en alguna entidad que centraliza dichos procesos, normalmente vinculada a algún sector económico, como por ejemplo al Ministerio de Finanzas o a una entidad pública del sector bancario. En estos casos se debería intentar corregir la imputación del gasto y asignarla al sector social correspondiente. Por ejemplo, en el caso de Chile, el Ministerio de Salud importa materiales y medicamentos, pero los derechos de importación son registrados en el Ministerio de Hacienda, entidad que administra este mecanismo.

iii) Una tercera dificultad se relaciona con la contabilización presupuestaria de programas en algún ministerio del área social, aun cuando su función social se orienta hacia otra finalidad. En los sectores de la salud y la educación abundan situaciones relativamente ambiguas de asignación del gasto. ¿Son adecuadamente incorporados los gastos en salud que se realizan a través de entidades ajenas al Ministerio de Salud, como por ejemplo los institutos de seguridad social, las instituciones militares o el sistema escolar? La leche suministrada en escuelas públicas

¿es contabilizada como gasto en educación o en salud? ¿Se incluyen los costos de entrenamiento médico en el sector de la salud o en el de la educación? El gasto en programas de agua y alcantarillado ¿debe ser clasificado en el sector de la salud o en el de la vivienda? El tratamiento de estos últimos gastos constituye un caso claro de diferencias entre fuentes alternativas de información y es posible encontrar argumentos válidos para considerarlos en uno u otro sector, o incluso separadamente. Lo importante en estos casos es mantener la consistencia e informar claramente acerca del tratamiento específico otorgado a ese componente del gasto. Errores de este tipo normalmente no afectan el volumen global del gasto social, pero sí su composición.

Aparte de las anteriores ambigüedades derivadas de la selección de sectores o programas sociales, existe una serie de problemas conceptuales relacionados con la noción de gasto público que obstaculizan la elaboración de series homogéneas de gastos sociales y que merecen mayor atención. En primer lugar, es necesario señalar las definiciones posibles del término “*gasto*” y sus limitaciones como indicador de acción social. En segundo lugar, muchos de los servicios sociales son proporcionados a través de organizaciones institucionales complejas, en las que a veces el sector privado cumple un papel importante, por lo que en los casos de acción mixta también es necesario precisar el alcance del término “*público*” aplicado al gasto. Por último, el tratamiento del gasto de capital social requiere asimismo ser claramente especificado.

2. Diferentes conceptos de gasto social

En la literatura y en las estadísticas nacionales e internacionales se han empleado diversas definiciones de gasto social, que se diferencian básicamente según el origen del financiamiento que hace posible su materialización. De acuerdo con esto, las principales son el *gasto público social* (GPS) y el *gasto fiscal social* (GFS).

El primer concepto se refiere a la masa de recursos financieros brutos erogados por el sector público (costo de los bienes, servicios y transferencias entregados, independientemente del origen del financiamiento y el valor de recuperación). Básicamente, este concepto comprende todos los programas sociales de carácter público, aunque sean ejecutados por instituciones descentralizadas que se financian con fondos propios. El segundo concepto se refiere a la masa neta de recursos gastados, es decir, considera solamente el componente subsidiario de un programa social. Esto significa que al gasto bruto, o costo total, se le

restan las contribuciones de los beneficiarios, los eventuales valores de recuperación o ambos. Según esta definición, forman parte del gasto social solamente aquellos programas sociales con financiamiento público o mixto, ejecutados principalmente por instituciones centralizadas.

El concepto de gasto público social tiene la ventaja de basarse en una visión más amplia de la actividad pública, ya que generalmente comprende instituciones centralizadas y descentralizadas pertenecientes al sector público consolidado o, por lo menos, al gobierno general. Otra ventaja es que no es afectado por cambios en las formas de financiamiento que puedan ocurrir entre los sectores centralizado y descentralizado, así como entre financiamiento privado o mixto, lo que resulta particularmente importante en países en que se han realizado reformas sociales. Por ejemplo, a partir de 1981 las asignaciones familiares en Chile dejaron de ser financiadas con las cotizaciones personales y pasaron a depender directamente de los ingresos tributarios. En casos como éste, una modificación contable puede aumentar artificialmente el GFS, mientras que el GPS no ha variado.

Una de las limitaciones principales del GPS es que, por una parte, incluye un componente importante de gasto puramente administrativo, que no representa un beneficio social para la población, como son los sueldos de los funcionarios de los distintos ministerios. Por otra parte, el GPS no pone en evidencia el valor del aporte efectivo del Estado a los servicios sociales, ya que incluye contribuciones de otros agentes.

El gasto fiscal social tiene ventajas y desventajas básicamente opuestas a las del GPS. El GFS se caracteriza por su cobertura limitada y pierde representatividad en períodos de alteración de las funciones y la organización del sector público. Su principal ventaja consiste en que, al ser calculado sobre la base de los aportes netos a los beneficiarios, proporciona una idea más exacta de la contribución efectiva del Estado en el área social.

Los conceptos analizados intentan interpretar la política social y el esfuerzo que, mediante sus erogaciones, el Estado realiza con fines sociales. No obstante, es bastante común que el Estado materialice una parte de la política social haciendo uso de instrumentos redistributivos que, por su naturaleza, no son captados en la contabilidad del gasto. Esto se refiere a la frecuente existencia de subsidios implícitos y subsidios cruzados que, en el primer caso, representan menores ingresos públicos y, en el otro, una redistribución del ingreso entre actores privados, provocada por una acción deliberada del Estado.

Dependiendo de los sectores y de los países, estos subsidios pueden alcanzar una magnitud importante. En América Latina se destaca el caso de Venezuela, cuya política social asume principalmente la forma de políticas de precios, con subsidios importantes a la gasolina y la energía eléctrica. Las estimaciones del subsidio total a la gasolina en ese país sugieren que en 1991 representó 10% del presupuesto de la nación y 2.25% del PIB. En general, los subsidios implícitos más frecuentes se aplican a servicios como el transporte público y la distribución de electricidad (tarifas subsidiadas); a productos básicos como el trigo y la gasolina; a la tasa de interés en el caso de préstamos para la vivienda y de créditos universitarios; por último, también se presentan como franquicias tributarias a grupos específicos de la población (por ejemplo, a los constructores de viviendas, pequeños empresarios y agricultores, entre otros). Los subsidios cruzados son frecuentes en el sector de la electricidad, donde los más ricos subsidian el consumo de los más pobres; también están presentes cuando los sistemas tributarios no son igualitarios o neutros en términos de distribución del ingreso.

La inclusión de estos subsidios en un concepto amplio de gasto dependerá del propósito de la investigación; no obstante, su registro entraña un problema serio de valorización, ya que para evaluar un subsidio implícito se requiere comparar el precio subsidiado del servicio/bien/préstamo con su costo de oportunidad (indicador de valor real). Por otra parte, la contabilización de estos subsidios como gastos resulta aún más compleja. Una alternativa en este caso sería estimar el gasto que se debería efectuar para compensar la eliminación del subsidio (metodología basada en el gasto equivalente o "*outlay equivalent basis*"). El problema más difícil se refiere al tratamiento y valorización de los subsidios cruzados, puesto que en su caso, no existe un costo efectivo para el Estado (dado que se compensan subsidios positivos y negativos), pero de hecho se genera un impacto distributivo como resultado de una política deliberada del Estado.

La selección y empleo del indicador de gasto más apropiado (con las modificaciones de cobertura y contenido del caso) dependerá, en última instancia, del propósito del análisis y de la disponibilidad de información. El indicador más utilizado en los estudios por país y en las estadísticas internacionales es el GPS, por ser más fácil de valorar (no necesita información sobre las formas de financiamiento) y por su mayor grado de homogeneidad entre países, que facilita las comparaciones internacionales. Sin embargo, para estudios cuyo objetivo

no es sólo el análisis de la evolución y composición del gasto social, sino también la evaluación del proceso de asignación del gasto y su impacto efectivo, el GFS (que podría ser complementado con la incorporación de por lo menos algunos de los principales subsidios implícitos) sería más apropiado.

Otros conceptos más refinados que se han utilizado en análisis del impacto distributivo y de la focalización del gasto son el gasto social directo (GSD), que excluye del GFS los gastos administrativos, y el gasto social efectivo (GSE), que es aún más restrictivo, ya que se refiere a la proporción del gasto directo efectivamente percibida, en forma de dinero, bienes o servicios de carácter social, por los sectores más pobres de la población, o una fracción determinada de ella. En el recuadro A.III.1 se ilustran las relaciones existentes entre los diversos conceptos de gasto social mencionados.

Recuadro A.III.1 DIFERENTES CONCEPTOS DE GASTO SOCIAL	
Concepto de gasto social	Estudios que utilizan los conceptos
Toda la actividad pública de carácter social	.....
– Subsidios implícitos y cruzados	
= Gasto público social (gasto bruto)	Petrei, 1987; Vargas De Flood, 1993a; Larrañaga, 1994; Santana, 1992; Yañez, 1984; Grosh, 1990; estudios basados en datos del FMI y la OCDE.
– Aportes de los beneficiarios	
= Gasto fiscal social (gasto neto)	Petrei, 1987; Meerman, 1979; Selowsky, 1979; Melgar, 1991.
– Gastos administrativos	
– Aportes a cajas de previsión	
= Gasto social directo	Mideplan, 1990; Melgar, 1991.
– Gasto que es percibido por los sectores medios y altos	
= Gasto social efectivo	Mideplan, 1990; Melgar, 1991.

3. Relaciones entre los ámbitos público y privado

Un problema conceptual que se debe abordar es la distinción entre gasto social y gasto *público* social, si se tiene en cuenta que las actividades con destino social son realizadas tanto en la esfera pública como en la privada. Un concepto amplio de gasto social que permita evaluar el peso macroeconómico de los gastos en que la sociedad incurre en el área social debería incorporar no sólo la acción orientada por el Estado, sino también el esfuerzo que las familias, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales efectúan por cuenta propia. Por ejemplo, las familias a veces realizan aportes voluntarios a sus fondos previsionales con el propósito de mejorar sus futuras condiciones de jubilación, o bien aportan montos extraordinarios a los fondos de salud para acceder a planes de salud superiores. Por otra parte, existen empresas que ofrecen beneficios o gratificaciones en especie, salud o educación, que desde el punto de vista del trabajador y de la empresa constituyen una forma encubierta de elevar las remuneraciones, pero para la sociedad representan un desvío de recursos hacia áreas sociales. De estas consideraciones se desprende que los gastos públicos sociales son un indicador parcial de los recursos que la economía en su conjunto asigna a los sectores sociales.

Un concepto más restringido, que es el tratado en este estudio, se refiere al gasto *público* social, esto es, al gasto que es de responsabilidad pública. Como naturalmente se trata de una función de la estructura que la sociedad define en materia de participación del sector privado en el ámbito social, puede diferir entre países. Por ejemplo, en Brasil 74% del gasto en salud se realiza con recursos públicos y el resto lo provee el sector privado; en cambio en Chile, tras la privatización de la salud, en 1988 el aporte público equivalía a 48% del total.

De este modo, en los países que han implementado reformas del sector público los criterios tradicionales de medición del gasto social probablemente subestimarán el esfuerzo social al no incorporar el aporte de los sectores privados a la provisión de servicios sociales. Esta consideración debe ser tomada en cuenta, tanto en los análisis de la evolución del gasto como en los comparativos.

La participación del Estado en la economía puede asumir diversas modalidades. La experiencia en América Latina indica que, en el ámbito social, el papel del Estado ha evolucionado desde una incipiente función asistencial a comienzos de este siglo, para luego pasar a una acción más organizada como Estado benefactor, cuando se buscó ampliar tanto la gama como la cobertura poblacional de los servicios, hasta llegar, en

estos últimos tiempos, a una tendencia hacia lo que se ha denominado el Estado subsidiario, marco en el que el Estado se retira del ámbito de la provisión de bienes y servicios y asume con más fuerza un papel regulador. En el cuadro A.III.2 se resumen las modalidades de intervención del Estado en Chile, que presenta un caso avanzado de reformas en el área social. Del cuadro se desprende que en muchas ocasiones las actividades de provisión y financiamiento del Estado son compartidas con el sector privado.

Como resultado de lo anterior, en algunos casos han surgido organizaciones institucionales con complejas interrelaciones entre los campos público y privado, dando origen a un área institucional calificada de cuasi pública, en la cual la separación entre lo propiamente público y lo privado se define finalmente según criterios poco claros, que podrían constituir otra fuente de discrepancias estadísticas entre series de gasto social.

Las instituciones proveedoras de servicios públicos pueden ser clasificadas de acuerdo con su régimen de propiedad de la siguiente manera:

- i) Completamente públicas
- ii) Privadas con fines de lucro
- iii) Privadas sin fines de lucro
- iv) Cuasi públicas

La prestación de servicios sociales por parte de instituciones privadas sin fines de lucro es ajena a las actividades financieras del sector público, por lo cual no forma parte de los gastos públicos sociales; sin embargo, a medida que este sector va adquiriendo cierta importancia, el Estado debe incurrir en gastos de coordinación, los que podrían ser incorporados a las cuentas sociales como gasto público y no como gasto fiscal.

En el otro extremo, el gasto de las instituciones de propiedad pública que proveen directamente un servicio social (hospitales y escuelas públicos, entre otros) es considerado, por definición, gasto público social.

Por otra parte, es muy común que el Estado contrate instituciones privadas con fines de lucro para suministrar los servicios, en lugar de crear empresas estatales con esa finalidad (concesiones de lavanderías en hospitales públicos, de casinos en escuelas públicas, servicios de aseo, viviendas sociales y otros). En este caso, la transferencia de recursos públicos a las empresas privadas en pago del servicio o bien social generado debe formar parte del gasto público social. No obstante, para

Cuadro A.III.2
**CHILE: NATURALEZA DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO
 EN LOS SECTORES SOCIALES**

	Provisión			Financiamiento		Regulación
	Estatal	Mixta	Privada	Estatal	Compartido	
Educación		*			*	* ^b
Salud		*			*	* ^c
Seguridad social		* ^a			*	* ^c
Asistencia social	*			*		* ^b
Vivienda			*		*	* ^b

Fuente: D. Raczynsky y R. Cominetti, La política social en Chile: panorama de sus reformas, serie Reformas de política pública, N° 19 (LC/L.814), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994.

^a El Estado continúa participando en la provisión de servicios debido a que todavía existen afiliados al antiguo sistema y a que los militares mantienen sus cajas de provisión independientes. ^b El Estado ejerce una función fiscalizadora, básicamente por intermedio de los ministerios respectivos y de la Contraloría General de la República. ^c Corresponde al Estado el principal papel en el sector y se han creado superintendencias cuyo objetivo fundamental es regular las políticas sectoriales y fiscalizar los servicios.

estas situaciones, en la literatura se plantea el problema conceptual relacionado con la valoración de los servicios o bienes sociales. ¿Debe ser la provisión del servicio valorada a costo de factores o, alternativamente, según el valor que representaría para la población acceder por su propia cuenta a la prestación social?

A partir de la privatización de los servicios sociales, han surgido numerosas instituciones privadas con fines de lucro cuya actividad es la provisión de dichos servicios (tales como hospitales y escuelas privados, administradoras de fondos previsionales y de seguros de salud). En estos casos, los gastos en que incurren las instituciones por concepto de provisión de servicios no constituyen parte del gasto público social, debido al origen privado y los fines lucrativos de la actividad. No obstante, es en estas áreas donde el Estado ha debido fortalecer su función reguladora mediante la organización de una estructura institucional que le permita garantizar la provisión y tarificación adecuada de los servicios.

Los costos que implique esta función deberían ser incluidos en la contabilización del gasto público social.

El problema es más complejo en el caso de las instituciones situadas en la frontera entre los ámbitos público y privado, denominadas paraestatales o cuasi públicas. Algunos de los criterios para determinar su tratamiento consideran los siguientes elementos:

- Personalidad jurídica pública o privada
- Administración pública o privada
- Grado de autonomía
- Financiamiento público o autofinanciamiento
- Finalidad de lucro
- Comportamiento o respuestas a incentivos del mercado.

La clasificación de este tipo de instituciones y la asignación contable de sus gastos pueden constituir otra fuente potencial de discrepancias estadísticas. Existen entidades autónomas (especialmente en las áreas de seguridad social y de seguros de salud) que están vinculadas parcialmente al Estado, ya sea en lo que respecta a financiamiento, regulación, o aspectos legales, no obstante lo cual su propiedad y administración son privadas. En estos casos, el criterio para definir su tratamiento puede estar sujeto a cierta discrecionalidad. La pauta aplicada por el FMI se basa en el financiamiento y control y considera públicas aquellas instituciones privadas sin fines de lucro que ofrecen servicios a los individuos, pero que son total o principalmente financiadas y controladas por autoridades públicas.

Un caso interesante por su tratamiento divergente en fuentes de información alternativas es el de las Obras Sociales y las Cajas de Asignación Familiar en Argentina. Las Obras Sociales son entidades que proporcionan servicios de salud, turismo y asistencia social a sus afiliados y tienen una cobertura muy amplia, que alcanza a 70% de la población. Son financiadas con impuestos sobre la nómina salarial, contribuciones patronales y aportes de los trabajadores, y su afiliación es obligatoria. Nacieron como iniciativa de los propios asalariados y tradicionalmente han sido administradas por las asociaciones sindicales. El FMI las clasifica como unidades del gobierno central, con presupuesto propio; no obstante, en la práctica no las incluye en la contabilización del gasto social del gobierno central. Por el contrario, en las últimas estimaciones nacionales disponibles del gasto público social (Lo Vuolo, 1992; Vargas De Flood y Harriague, 1993b), se incluye a gran parte de dichas entidades, lo que genera discrepancias respecto del gasto en salud de esa nación de

alrededor de 2 puntos del PIB entre ambas fuentes. El tratamiento público de las Obras Sociales en el segundo caso se justifica por considerar que su figura jurídica fue creada por ley especial de la nación y que no se rigen por la legislación general para personas jurídicas de carácter civil o comercial.

4. El tratamiento de los gastos de capital

Un tercer aspecto conceptual que incide en la elaboración de series de gasto social se relaciona con el tratamiento del componente de capital, es decir, de la inversión real y financiera de carácter social.

En el GPS están incluidos tanto los flujos corrientes como los flujos de capital del gasto. Al mismo tiempo, los gastos de capital tienen un componente real, que corresponde a la inversión real o formación bruta de capital físico, y un componente financiero, que comprende principalmente la concesión neta de préstamos con fines sociales (son frecuentes, por ejemplo, los préstamos públicos para la adquisición de viviendas) y los pagos de intereses correspondientes. Por la naturaleza diferente de estos componentes, el tratamiento contable es también distinto, en el sentido de que los flujos de inversión real se contabilizan habitualmente durante el período en que se ejecutan, en tanto que la inversión financiera es contabilizada como saldo entre los préstamos otorgados por el Estado durante el período, menos los ingresos por amortización de préstamos concedidos en períodos anteriores.³ Del mismo modo, los intereses pagados corresponden a préstamos otorgados en otros períodos.

La contabilización de la inversión real social plantea el problema de determinar si lo apropiado es una asignación según el momento de ejecución o una asignación según la utilización del capital físico. Esta segunda alternativa requiere una estimación del capital existente (de bienes/equipos públicos) y el cálculo y asignación de una cuota de ese capital a cada período, aplicando a su valor estimado una tasa representativa del rendimiento social del capital y una tasa de depreciación adecuada.⁴

³ Método utilizado por el FMI

⁴ Se aplica una fórmula del tipo: $CC = [(td * K) * (1 + tr)^{-i}]$ donde: CC = cuota asignada de capital; td = tasa de depreciación; K = stock de capital; tr = tasa de rendimiento social del capital; i = 1, ..., n.

Este método de valorización es interesante por cuanto toma en cuenta la distribución de los beneficios de la inversión social en el tiempo e incluso se podría adoptar un método similar para valorizar y asignar la inversión en capital humano, implícita en muchos programas sociales de educación y salud. Sin embargo, su aplicación es extremadamente limitada en sistemas contables basados en la valorización en términos de costo (subsidios valorizados según el costo de oferta y no según una evaluación del beneficio recibido por el consumidor). Además, este método requiere de información difícilmente disponible, en particular con respecto a la estimación del capital existente.

En la práctica, en los estudios reseñados se observa que en aquellos en que se utiliza el concepto de GPS, el tratamiento concedido a los gastos de capital considera la inversión en capital físico de acuerdo con el momento de ejecución; por su parte, aquellos en que se utiliza el GFS se dividen entre los que omiten el gasto de capital (Mideplan, 1990; Selowsky, 1979) y los que intentan distribuir en el tiempo los gastos de inversión según la metodología mencionada (Petrei, 1987; Meerman, 1979). En el estudio de Petrei, por ejemplo, se hace una estimación de los edificios y bienes de capital relacionados con la provisión de servicios educacionales y de salud para cinco países de América Latina, lo que permite valorizar y distribuir el gasto de capital en esos sectores.

En el caso de la concesión de préstamos con fines sociales, una solución contable alternativa a la recién mencionada consistiría en comparar la actualización de los valores que le correspondería pagar al beneficiario en el tiempo (valores que dependen de la tasa de interés aplicada y del monto de las amortizaciones), con el préstamo otorgado, para así determinar si existe o no un subsidio público intrínseco en la tasa de interés, en el valor de restitución o en ambos, y asignarlo en el tiempo según la amortización del préstamo. En general, en todos los países de América Latina las facilidades crediticias han sido ampliamente utilizadas en el sector de la vivienda, como instrumento alternativo o complementario de la construcción directa de unidades habitacionales por parte del sector público; frecuentemente también se han otorgado subsidios directos, sin compromiso de restitución (véanse, en particular, los casos de Chile, Uruguay y Costa Rica). En este plano, el problema de cómo valorizar y asignar dichos beneficios se vuelve serio. La metodología recién descrita sería más correcta que la usualmente utilizada, por cuanto sólo estima el componente no recuperable del crédito, pero es más difícil de aplicar debido a que se requiere información acerca de las condiciones de erogación y amortización de los préstamos.

B. EL PROBLEMA DE LA MEDICIÓN

Una segunda fuente de discrepancias estadísticas son las diferencias metodológicas vinculadas a la medición del gasto público social. Se distinguen tres grupos principales de problemas de medición que pueden afectar la comparabilidad de las cuentas de gastos sociales. El primero es de carácter contable y se relaciona con las diversas alternativas que pueden emplearse para registrar la información del gasto. En segundo lugar, existen problemas de cobertura que abarcan, entre otros aspectos, consideraciones sobre la consolidación del gasto. Finalmente, está el tema de la selección de deflatores del gasto, que en ocasiones da origen a diferencias considerables, una vez que las series son deflactadas.

1. Problemas contables

a) Bases de valoración

Las partidas de gasto pueden ser contabilizadas de dos maneras: sobre la base de valores presupuestados o sobre la base de valores ejecutados. La primera modalidad corresponde a la planificación de gastos durante un período cronológico determinado. Es común constatar que muchas de las partidas de gastos o ingresos planificadas para un período no se materializan según lo proyectado. La ley de presupuesto normalmente sufre modificaciones a lo largo de un período fiscal, a raíz de eventos no anticipados que por lo general implican una reasignación intersectorial de los volúmenes de recursos previstos.

Lo que interesa desde el punto de vista analítico es la información basada en los gastos ejecutados durante un período cronológico específico. Al mismo tiempo, el gasto ejecutado puede contabilizarse según caja, o bien según competencia, por gasto devengado. En el primer caso se registra el movimiento de caja correspondiente a decisiones de gasto, independientemente del ejercicio en el que se adoptó la decisión o se autorizó el gasto. En cambio, en un sistema contable según competencia, los egresos son asignados de acuerdo con el ejercicio en el que se decidió efectuar el gasto. Esta última modalidad no es muy utilizada debido a que precisa mayor información y lo más usual es que se emplee la modalidad de registro de gastos ejecutados según caja.

En la práctica, el tratamiento contable no es homogéneo entre países. No todos ellos informan los gastos sobre una misma base de valoración, e incluso es común que, dentro de un mismo país, las

instituciones registren sus gastos en diferentes fases del proceso. Por ejemplo, algunos pagos son contabilizados una vez que se autoriza la orden de pago, otros cuando se emiten los documentos de pagos y, finalmente, hay casos en que se registran las operaciones en la última fase del proceso contable, esto es, una vez que han sido efectivamente pagadas. La contabilización diferenciada del gasto puede distorsionar las comparaciones entre países e instituciones; no obstante, estimar la magnitud de este error de medición resultaría probablemente más costoso que la utilidad que resultaría de homogeneizar la base de valoración.

En el cuadro A.III.3 se ilustra la falta de homogeneidad en la base de registro de gastos en una de las fuentes más amplias de información fiscal, el anuario estadístico del FMI denominado *Government Finance Statistics Yearbook (GFSY)*, en el cual se utiliza, en principio, una metodología según caja.⁵ En esta publicación se advierte que algunos países registran las partidas de gasto de acuerdo con los documentos pagados, mientras que otros consideran los documentos de pago emitidos, e incluso algunos incluyen pagos que se encuentran en la fase de autorización (Colombia) o de presupuestación, como en el caso de algunas dependencias de gobierno en Panamá.

b) Distorsiones derivadas de la oportunidad de los informes de gastos

La existencia de gastos que no son informados por las instituciones pertinentes cuando son ejecutados, sino sólo una vez que toda la información ha sido compilada, puede distorsionar la dirección en que evoluciona el gasto social. Por ejemplo, en el estudio de Yáñez (1984) se detectó que en Chile, durante tres años, la información oficial de algunas instituciones del sector educacional había llegado con retraso y se había imputado erróneamente al período siguiente del que correspondía. Al realizar los ajustes respectivos resultó que la caída registrada en ese sector en el año 1980 se reducía considerablemente con respecto a la información anterior.

⁵ El FMI basa sus cifras en los movimientos de caja. La información provista se refiere a los gastos que se encuentran en la fase más próxima a la de pago. Cuando los datos no corresponden a los totales de caja se proporcionan partidas de ajuste, denominadas ajustes de caja.

c) **Período fiscal**

Una precaución de menor importancia, pero que debe ser considerada en los análisis comparativos, se refiere a las diferencias entre los años fiscales de los países. Si bien este problema no es serio en el caso de los países de América Latina, cuyo año fiscal finaliza el 31 de diciembre, excepto el de Haití (véase el cuadro A.III.3), hay que adoptar algunas precauciones al compararlos con países de otros continentes (en particular de África), así como también con Estados Unidos, que cierra su año fiscal el 30 de septiembre.

2. Problemas de cobertura

La validez de las comparaciones entre series de gastos sociales depende de la cobertura definida en sus dimensiones sectorial e institucional. Cada uno de estos parámetros puede dar origen a problemas específicos que deben ser considerados al interpretar las cifras.

a) **Cobertura sectorial**

Los problemas de la cobertura sectorial se relacionan estrechamente con la dificultad conceptual expuesta en la sección anterior, vale decir, con la imprecisa definición de gasto social. A este plano pertenecen los problemas de exclusión o de asignación intersectorial errada.

A continuación se ilustran algunas estimaciones específicas de errores de medición originados por la asignación sectorial errónea de gastos atribuible a insuficiente información.

La asignación sectorial errónea puede ocurrir por diferentes causas: contabilización de fondos correspondientes a diversos sectores en una sola cuenta; superposición de funciones entre sectores y separación contable no factible.

Un ejemplo de la primera de estas causas es el caso ocurrido en Bolivia, según lo expone M. Grosh (1990), sobre la base de información del FMI. En ese país, las contribuciones del gobierno, en su calidad de empleador, correspondientes a todos los trabajadores del sector público, fueron registradas en el presupuesto del Ministerio de Salud en 1980, y en el del Ministerio de Finanzas en 1981. Por lo tanto, el cambio observado en el gasto social en salud entre un año y otro no refleja adecuadamente la variación de los recursos disponibles de dicho sector.

Otra causa de la asignación sectorial errónea de gastos es ejemplificada por las serias dificultades para separar contablemente los

Cuadro A.III.3
AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS CONTABLES DE LOS GASTOS

	Año fiscal (término)	Bases para el registro de gastos	Frecuencia de los datos ^c
Argentina	31 dic.	Cheques emitidos y órdenes de pago ^a	Mensual y anual
Bolivia	31 dic.	Caja y cheques pagados	Mensual
Brasil	31 dic.	Caja, cheques y órdenes de pago emitidas	Mensual y anual
Chile	31 dic.	Caja y cheques y órdenes de pago emitidas	Mensual
Colombia	31 dic.	Pagos autorizados, órdenes de pago emitidas ^a	Mensual y anual
Costa Rica	31 dic.	Caja pagada y cheques emitidos	Mensual
Ecuador	31 dic.	Caja y cheques pagados	Mensual y anual
El Salvador	31 dic.	Caja y cheques emitidos	Mensual
Guatemala	31 dic.	Ordenes de pago emitidas	Mensual, trimestral y anual
Haití	30 sept.	Caja y cheques depositados	Mensual y anual
México	31 dic.	Caja, cheques y órdenes de pago emitidas ^a	Anual y mensual
Nicaragua	31 dic.	Caja y cheques pagados	Mensual, semestral y variable en una dependencia
Panamá	31 dic.	Caja y cheques emitidos, según lo presupuestado ^b	Mensual
Paraguay	31 dic.	Caja y cheques emitidos	Mensual y anual
Perú	31 dic.	Caja y cheques emitidos	Trimestral y semestral
República Dominicana	31 dic.	Caja y cheques emitidos ^a	Mensual y anual
Uruguay	31 dic.	Caja y cheques emitidos	Mensual y anual
Venezuela	31 dic.	Caja, cheques y órdenes de pago emitidas ^a	Mensual y anual

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1992.

^a La modalidad de registro o tratamiento de las partidas de gasto no es homogénea y varía en las diferentes dependencias que integran los niveles de gobierno. ^b El tratamiento de registro no es homogéneo en todas las dependencias de gobierno. Todas ellas, excepto las del aparato administrativo (Presidencia, ministerios, contraloría y sistemas legislativo y judicial), registran según lo presupuestado (*when due*). ^c Se refiere a la frecuencia con que las diversas dependencias de gobierno informan sus gastos. Cuando se indica más de una periodicidad, significa que ésta no es la misma en todas las dependencias.

gastos en salud de los gastos previsionales. Esto ocurre con frecuencia cuando el sistema previsional está organizado de tal manera que una parte de los beneficios que el sistema ofrece asume la forma de servicios de salud. Sólo en pocos casos la información existente sobre gastos previsionales distingue entre el componente de bienestar y el de salud.

b) Cobertura institucional y consolidación del gasto social

El sistema fiscal de los países puede dividirse en dos grandes áreas: el sector público no financiero y el sector público financiero. Para los efectos de la política fiscal interesan los flujos de gastos e ingresos que se dan a nivel del sector público no financiero. El comportamiento del sector público financiero, en cambio, ilustra acerca del financiamiento del déficit del sector público no financiero y también sobre el grado de compromiso de la política fiscal con la estabilidad macroeconómica.

La cobertura institucional de los diversos niveles que componen el sector público no financiero es un tema en torno del cual tampoco existe consenso en la literatura. En el cuadro A.III.4 se presenta el esquema de la estructura institucional del sector público no financiero según la define el FMI y que se aproxima, en términos generales, a la existente en la mayoría de los países. Básicamente, se distinguen tres grupos de instituciones que constituyen los diferentes niveles de gobierno dentro del sector público no financiero: el gobierno central, los gobiernos regionales o locales y las empresas públicas. No obstante, como se puede apreciar en el cuadro, en los estudios la cobertura institucional de cada nivel de gobierno es definida de distintas maneras debido, en parte, a que la estructura institucional y los sistemas de regulación difieren de un país a otro. El caso más claro de una organización institucional diferente para efectos contables es el de México.

El nivel de gobierno con que se decida trabajar depende en gran medida de la disponibilidad de información; para análisis comparativos es recomendable definir claramente el nivel de gobierno al que corresponden las cifras y la cobertura institucional del mismo. Es conveniente comparar niveles de gobierno similares y no incorporar distorsiones al confrontar países con una base institucional disímil, aunque en algunos casos los diferentes grados de descentralización fiscal justifican las comparaciones entre niveles de gobierno diferentes.

Cuadro A.III.4
COBERTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

	FMI	Estudios específicos		
		Argentina	Chile	México
Gobierno central (GC)	Gob. presupuestario + cuentas extrapresupuestarias + seguridad social	Administración nacional	Administración central	Administración federal
Gobierno general (GG)	GC + gobiernos estatales y locales + empresas públicas no financieras (<i>Non-corporate</i>)	GC + sistema nacional de seg. social + empresas públicas (<i>corporate & non-corporate</i>) y entes binacionales	GC + gobiernos locales + sistema de seguridad social	GC + gobiernos estatales y locales
Sector público no financiero (SPNF)	GG + empresas públicas no financieras (<i>Corporate</i>)	GG + gobiernos provinciales + gob. municipales + fondos cuasi públicos (Obras Sociales, Asign. Familiares, etc.)	GG + empresas públicas	GG + sector para estatal presupuestario y no presupuestario (EP + seg. social)

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1992; para Argentina: M.C. Vargas De Flood y M. Harriague, "Medición del gasto público social", Documento de taller, N° 1, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio de 1993; para Chile: O. Larrañaga, El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987, serie Política fiscal, N° 4 (LC/L.563), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990; para México: C. Urzúa, El déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980-1989, serie Política fiscal, N° 10 (LC/L.622), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1991.

Una vez seleccionado el nivel de gobierno, la contabilidad de los gastos sociales debe encarar el problema de la consolidación interinstitucional, necesaria para evitar la doble contabilidad de gastos. Por otra parte, al realizar análisis de series temporales es preciso observar cuidadosamente las modificaciones de la estructura y la cobertura institucional que pueden ocurrir, a lo largo del tiempo, en las mediciones de gastos a un mismo nivel de gobierno.

i) *Consolidación de gastos*

La selección de la cobertura institucional envuelve un problema contable relacionado con la consolidación interinstitucional de las transferencias entre instituciones públicas, problema que se complica en la medida en que el nivel de gobierno se amplía.

Los países de América Latina se caracterizan, en general, por contar con sistemas fiscales poco descentralizados, lo que induce a que en la mayoría de los análisis estadísticos se tome como indicador de gasto social del sector público la cobertura correspondiente al nivel del gobierno central. Cuando los sistemas fiscales no son federales, esta aproximación del gasto no constituye un problema serio, más aún si se considera que las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales son registradas como gastos del gobierno central. No obstante, se percibe una creciente tendencia a traspasar responsabilidades de gestión a los gobiernos locales, particularmente en las áreas sociales de la educación y la salud, lo que puede llevar a subestimaciones de gastos de mayor magnitud. Los recursos, excepto en los países federales (Brasil y Argentina), usualmente son recaudados casi en su totalidad por los gobiernos centrales y luego transferidos a los niveles locales.

El problema de la consolidación de los gastos se plantea en todos aquellos casos en que existen transferencias de recursos entre organismos públicos comprendidos en el sistema contable.

Hay por lo menos tres niveles en los que las transferencias deben ser consolidadas:

- transferencias entre instituciones de un mismo ministerio;
- transferencias entre instituciones de distintos ministerios;
- transferencias entre el gobierno presupuestario y el resto de los organismos del sector público.

Si se parte de la base de que existen tres tipos de instituciones públicas: ministerios sociales (MS), ministerios no sociales (MNS) e instituciones descentralizadas sociales (IDS), el gasto social consolidado según un enfoque que considere su finalidad, debe corresponder a la suma de los gastos efectuados por las IDS y los MS (menos las transferencias de estos últimos a las IDS), más los gastos con fines sociales realizados por los MNS.

De acuerdo con la nomenclatura del recuadro A.III.2, el gasto social corresponde a:

$$D . d . + (M . d - M . c) + N . a$$

Recuadro A.III.2 CONTABILIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL CONSOLIDADO		
M Ministerios sociales	N Ministerios no sociales	D Instituciones descentralizadas sociales
a. Gastos sociales	a. Gastos sociales	a. Gastos sociales
	b. Gastos no sociales	
c. Transferencias a IDS	c. Transferencias a IDS	
d. Gastos totales	d. Gastos totales	d. Gastos totales

El criterio de consolidación normalmente utilizado para evitar problemas de doble entrada contable consiste en registrar los recursos en la unidad que efectivamente realiza el gasto, excepto cuando una institución pública transfiere recursos a un organismo no comprendido en el sistema contable del nivel de gobierno que se está examinando, como sería el caso de las transferencias del Ministerio de Educación a una universidad descentralizada y, por supuesto, el de las transferencias monetarias al sector privado. En estas situaciones, el gasto debe ser imputado a la institución emisora o financiadora, esto es, a la que efectúa la transferencia.

Finalmente, también es necesario hacer algunos ajustes intrainstitucionales en el caso de ciertas entidades específicas, como ocurre, por ejemplo, con los aportes previsionales que el propio sistema público de seguridad social realiza en su calidad de empleador.

ii) *Cambios de la cobertura institucional a lo largo del tiempo*

La homogeneidad institucional de una serie puede verse afectada por la desaparición, la reestructuración o la creación de unidades que efectúan gastos públicos sociales. De hecho, las instituciones pueden ser eliminadas, fusionarse o cambiar de nombre, o bien surgir nuevas entidades con funciones públicas sociales. Estas transformaciones obedecen, en parte, a cambios del perfil de

necesidades y prioridades de las administraciones que asumen la conducción del país, así como también a las reformas administrativas y sociales.

La calidad de las series temporales puede verse afectada tanto en aquellos casos en que ocurren cambios institucionales, como cuando no se mantiene la homogeneidad a este respecto como resultado de interrupciones de información, sin que necesariamente hayan mediado cambios institucionales. En el cuadro A.III.5, sobre la base de información del FMI, se muestran los cambios en la cobertura institucional a nivel de gobierno central ocurridos durante la década de los ochenta en algunos países de la región. En 7 de los 18 casos analizados, se produjeron modificaciones que limitan la comparabilidad de las series entre países y también dentro de un mismo país. Asimismo, estos cambios pueden provocar alteraciones significativas de la información. En Bolivia, por ejemplo, en 1983 se observa un incremento del gasto social total de casi 50%, debido exclusivamente a que con anterioridad la cobertura de la información excluía la seguridad social y diversas agencias descentralizadas. Además, el cuadro permite constatar que la cobertura de un determinado nivel de gobierno no necesariamente coincide entre países. En efecto, la tercera columna muestra que en algunos casos las dependencias con presupuesto propio, o extrapresupuestarias, son consideradas en forma total y en otros en forma parcial dentro del nivel del gobierno central.

En general, cualquiera sea la causa del cambio institucional, es recomendable que, dentro de lo posible, se especifique claramente la cobertura que representa una determinada cifra de gasto, para así facilitar una adecuada interpretación.

3. El problema de los deflatores y el tipo de cambio en análisis de comparabilidad

La comparabilidad intertemporal y entre países de las series de gasto social requiere transformar las cifras en unidades comparables. Tal necesidad plantea el problema de seleccionar el deflactor de precios adecuado, para lograr comparabilidad en el tiempo, y del tipo de cambio, para poder comparar países sobre la base de una moneda común.

Cuadro A.III.5
**MODIFICACIONES DE COBERTURA DEL GOBIERNO CENTRAL
DURANTE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA**

	Depen- dencias incluidas en presup. general	Dependen- cia con presupuesto propio	Modificaciones de la cobertura del gobierno central durante la década de los ochenta
Argentina	SI	Parcial	.....
Bolivia	SI	NO hasta 1982	A partir de 1983 los datos cubren operaciones realizadas por las dependencias con presupuesto propio, que incluyen 56 organismos del gobierno (cuentas extrapresupuestarias) y 13 instituciones de seguridad social.
Brasil	SI	TOTAL	.....
Chile	SI	NO	A partir de 1984 se consideran las operaciones de 4 empresas públicas no financieras e instituciones públicas financieras.
Colombia	SI	TOTAL hasta 1987	A partir de 1988, las cuentas extrapresupuestarias cubren las transacciones de sólo 6 de los 90 organismos y fondos.
Costa Rica	SI	TOTAL desde 1987	Antes de 1987 solamente cubría la Caja Costarricense de Seguro Social; no incluía 112 agencias, universidades, juntas administrativas ni instituciones médicas y de bienestar.
Ecuador	SI	PARCIAL sin IESS	.....
El Salvador	SI	NO	.....
Guatemala	SI	TOTAL hasta 1984	A partir de 1984 deja de registrar operaciones de dependencias con presupuesto propio.
Honduras	n.d.	n.a.	n.d.
México	SI	CASI TOTAL	.....
Nicaragua	SI	CASI TOTAL	.....
Panamá	SI	TOTAL	.....
Paraguay	SI	NO a partir de 1989	Antes de 1989 incluía en forma parcial una serie de instituciones con presupuesto propio.
Perú	SI	PARCIAL	.....
República Dominicana	SI	TOTAL	.....
Uruguay	SI	TOTAL	.....
Venezuela	SI	PARCIAL	A partir de 1983 se comienzan a registrar operaciones de instituciones de seguridad social diferentes del IVSS. A partir de 1987 se dejan de registrar operaciones de 130 organismos de gobierno con presupuesto propio.

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C. 1992.

a) **Los deflatores**

En general, existe una tendencia a interpretar positivamente los incrementos en el nivel de los gastos sociales y negativamente las reducciones de los mismos. Tras esta interpretación existe un supuesto implícito que relaciona los incrementos del gasto con aumentos de calidad y cobertura de los servicios sociales. Tal criterio sería correcto en un mundo de precios constantes, pero no siendo esa la realidad, el avance del gasto puede obedecer simplemente a las alzas de precios de los insumos, en tanto que el nivel de los servicios públicos permanece inalterado. Por ejemplo, un aumento de las remuneraciones del sector público se traducirá en un mayor gasto público, particularmente en los sectores sociales intensivos en uso de mano de obra, como salud y educación; asimismo, una devaluación cambiaria incrementará el gasto en aquellos sectores que emplean insumos importados, como es el caso del de la salud. De manera similar, una reducción del gasto puede reflejar bajas de los precios de los insumos, o bien incrementos de la eficiencia. Se han realizado diversos esfuerzos tendientes a aislar el impacto de los precios sobre el gasto y así mejorar la comparabilidad en el tiempo.

El problema de la deflatación de los gastos sociales no es trivial, más aún cuando se trata de países latinoamericanos con experiencias inflacionarias significativas, ya que en esos casos, la comparación intertemporal de las cifras de gasto social sobre la base de moneda corriente no aporta información válida acerca de la evolución de la acción estatal efectiva en materia social. Los cambios nominales de los niveles de gasto social pueden implicar, simultáneamente, modificaciones de los precios de los insumos, de la calidad y cobertura de los servicios sociales, o de la eficiencia en la provisión de servicios. Con el objeto de corregir esta situación, por lo menos parcialmente,⁶ las series de gasto social deben ser presentadas de manera que permitan algún grado de interpretación y comparabilidad intertemporal. Para ello, las dos opciones más frecuentemente usadas son, en primer lugar, relativizar las cifras en términos de alguna otra variable de actividad macroeconómica o pública, por ejemplo, en cuyo caso se vinculan los gastos sociales al PIB (GS/PIB), o al gasto público

⁶ Dado el nivel de elaboración de la información existente, en la práctica resulta imposible corregir las cifras nominales según calidad y eficiencia. Solamente es factible, y con dificultad, aislar los cambios de precios.

total (GS/GPT), respectivamente; la segunda alternativa es expresar el gasto social en términos reales, transformando los valores nominales en moneda constante mediante el uso de algún deflactor.

La selección de un deflactor para el gasto social no es una tarea sencilla, debido a la ausencia de indicadores de precios que reflejen de manera adecuada la evolución del conjunto de bienes y servicios provistos gratuitamente por el sector público o, alternativamente, de un conjunto que represente el consumo del sector público. En la práctica, las series de gasto suelen ser corregidas mediante deflatores de precios fácilmente disponibles, pero que a menudo reflejan la evolución de precios o el costo de conjuntos no adecuados, por lo que es importante señalar las limitaciones de su eventual utilización. Interesa reiterar, sin embargo, que cualquier esfuerzo por aislar el impacto de los precios en el gasto social no resuelve el problema de la comparabilidad de las prestaciones sociales en términos cuantitativos y sobre una base de calidad y cobertura constantes. Como se aprecia en el cuadro A.III.6, los deflatores del gasto social más comúnmente utilizados son el índice de precios al consumidor (IPC y el deflactor implícito del PIB (DIPIB).

i) *Índice de precios al consumidor (IPC)*

El IPC es un índice de precios que mide la evolución en el tiempo del costo de una canasta fija de bienes y servicios de consumo. Este índice se calcula con ponderaciones fijas definidas en un año base (*base-weighted index*).⁷

Una de las principales limitaciones de este indicador es que, por el hecho de emplear una canasta con ponderaciones fijas, no permite captar los cambios en la canasta de consumo inducidos por las variaciones de los precios relativos de los bienes y, en esa medida, puede sobreestimar el aumento del costo de vida de los consumidores racionales. Por otra parte,

⁷ Una expresión del IPC es:

$$IPC_{t/0} = \sum_{a=1}^c (I^a_{t/0} * w^a)$$

donde:

$I^a_{t/0}$ = índice agregado elemental (de un bien o servicio compuesto), calculado como índice de Laspeyres;

0 = año base;

w^a = ponderación de los diferentes índices elementales de la canasta base.

Cuadro A.III.6

DEFLACTORES DEL GASTO SOCIAL SEGUN FUENTES DE INFORMACION

Deflactor del gasto social	Fuente
IPC corregido	J. Yáñez, "El gasto público en los sectores sociales: 1970-1980. Determinación y análisis", <i>Perspectivas económicas para la democracia. Balances y lecciones para la experiencia chilena</i> , J. Rodríguez (comp.), Santiago de Chile, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1984.
IPC	Isidoro Santana y Magdalena Rathe, <i>El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana</i> , serie Documentos de trabajo, N° 107, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1992.
IPC o deflactor implícito del PIB (DIPIB)	Estudios basados en información del FMI
DIPIB	M. Grosh, <i>Social Spending in Latin America. The Story of the 1980s</i> , serie World Bank Discussion Papers, N° 106, Washington, D.C., 1990.
IPC	Dirección de Presupuesto, <i>Estadísticas de las finanzas públicas, 1989-1992</i> , Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, junio de 1993.
Consideran necesario elaborar un deflactor especial	M. C. Vargas De Flood y M. Harriague, "Medición del gasto público social", Documento de taller, N° 1, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD/ILPES, junio de 1993.
DIPIB	OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), <i>Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control</i> , París, 1991.
IPC; índice del costo de la construcción (para vivienda) + índices de salarios (para educación y salud)	H. Diéguez, J. Llach y A. Petrecolla, <i>El gasto público social</i> , 2 vols., Buenos Aires, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Alimentación de los Servicios Sociales (PRONATASS)/Instituto Torcuato di Tella, 1991.
IPC	Alicia Melgar, "Gasto público social en el Uruguay", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), noviembre de 1991.
No precisado	Marcelo Selowsky, <i>Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia</i> , A World Bank Research Publication, Nueva York, Oxford University Press, 1979.
No precisado	Humberto Petrei, <i>Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina</i> , Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), Río de Janeiro, 1987.

se plantea el problema del tratamiento de los impuestos indirectos, aranceles, subsidios y otros elementos que intervienen en la formación de precios. Pueden producirse algunas distorsiones en cuanto al cambio efectivo del poder de compra del consumidor a raíz, por ejemplo, de modificaciones del sistema tributario: un aumento de los gravámenes indirectos, compensado por una reducción de los directos, se reflejará en un ascenso del costo de vida, aunque éste no hubiera sido alterado.

Además de lo anterior, el uso del IPC en la deflatación de los gastos públicos sociales presenta otras limitaciones particulares. En primer lugar, este índice refleja la evolución de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo privado, que es muy diferente de la del sector público.⁸ No es posible generar una canasta representativa, desde el punto de vista de los beneficiarios, sobre la base de los servicios sociales proporcionados por el Estado, ya que estas prestaciones no implican una transacción económica que permita efectuar un seguimiento de precios, al ser su suministro parcial o totalmente gratuito.

El empleo del IPC como deflactor del gasto social tendría sentido en la medida en que fuese posible estimar el valor de los servicios prestados en su equivalente en ingresos, esto es, como si los servicios se otorgaran bajo la forma de ingreso monetario. Esto significaría considerar los costos necesarios para producir el servicio y tratar de evaluar en el tiempo su equivalente en términos de ingresos (Dirección de Presupuesto, 1993). Esos gastos deflactados representarían el poder adquisitivo traspasado desde la esfera pública a los individuos beneficiarios, bajo la forma de bienes o servicios públicos.

La principal ventaja de usar este indicador es la disponibilidad de series completas y confiables en todos los países, razón por la cual en muchos estudios se utiliza como deflactor.

ii) *Deflactor implícito del PIB (DIPIB)*

Sobre la base de las Cuentas Nacionales es posible calcular un indicador implícito de inflación, para lo cual se dividen los distintos componentes sectoriales del PIB, expresados en términos nominales,

⁸ En el caso de una canasta de consumo del sector público sería necesario explicitar los insumos empleados para la provisión de servicios sociales y sus respectivas ponderaciones. Las remuneraciones son un componente muy importante en una canasta de este tipo, como lo demuestra el ejemplo de Argentina, donde se estimó que la participación de los costos de mano de obra en el gasto total del sector de la educación alcanzaba a 76% en 1986.

por esos mismos componentes expresados en términos reales. Se obtiene así un indicador global de inflación que abarca las diferentes actividades económicas (desde la agricultura hasta los servicios comunales, sociales y personales); a diferencia del IPC, el DIPIB es un índice calculado sobre la base de la actividad corriente (*current-weighted index*).

La ventaja de este indicador respecto del IPC es que abarca categorías de bienes y servicios que también incluyen la actividad del sector público. Además, deflactar las series de gasto social por el DIPIB representa un intento por conseguir series que reflejen el costo real que significa para la economía generar los recursos necesarios para el financiamiento del sector público, ya que el PIB constituye una aproximación de la base tributaria gravable. Por lo tanto, sería particularmente razonable usarlo para deflactar el gasto fiscal social, que se financia exclusivamente con recursos tributarios.

No obstante, una dificultad no resuelta de esta metodología es que en el deflactor implícito del PIB tienen particular peso algunos componentes que pueden distorsionarlo, dado que incluye, por ejemplo, las exportaciones, cuyo tratamiento tributario muy diferente al del resto de los componentes del producto geográfico (Dirección de Presupuesto, 1993). Otro inconveniente es que el DIPIB es menos preciso que el IPC, por cuanto no aísla el efecto cantidad del efecto precio, aunque existe la posibilidad de calcular una versión del deflactor que considere ponderaciones fijas para cada actividad.

Una limitación importante de este deflactor al utilizarlo en series de gasto social es que incluye muchas actividades no relevantes para la acción pública. Tal vez sería necesario considerar una versión restringida del DIPIB, calculada sobre la base de algunas categorías específicas de actividad (por ejemplo, la de los servicios sociales).

Las principales ventajas que explican su uso frecuente, al igual que el IPC, son la disponibilidad de series relativamente completas para todos los países y su fácil aplicación.⁹

Una dificultad del empleo de los índices recién analizados (IPC y DIPIB) como deflactores del gasto público en general se relaciona con el “efecto de los precios relativos” que surge porque estos

⁹ Una metodología frecuentemente utilizada (véase, por ejemplo, M. Grosh, 1990) cuando se dispone de series de gasto social expresadas en unidades del PIB, consiste en aplicar la siguiente fórmula: $(GPS \text{ nom} / PIB \text{ nom}) * PIB \text{ real} = GPS \text{ real}$.

deflatores consideran las actividades del sector privado (OCDE, 1991). Dicho efecto es generado en el tiempo por la diferencia entre el ritmo de incremento de los precios de los bienes y servicios provistos por el sector público y el de los provistos por el sector privado. El desfase de las tasas obedece al distinto potencial de crecimiento de la productividad de ambas clases de bienes y servicios. Se sostiene que la posibilidad de incrementar la productividad de los suministrados por el sector público es escasa, pero no ocurre así con los bienes y servicios provistos en general, lo que tendería a hacer que, en el tiempo, los precios relativos de los primeros aumentarían más que los segundos. La utilización de estos índices para deflactar el gasto social trae como consecuencia que, en el tiempo, se obtendrá una combinación de gasto social real más un componente de precios relativos, lo que supone una sobreestimación del gasto real.¹⁰

Como se desprende del análisis anterior, los deflatores del gasto social empleados en la literatura al respecto tienen importantes limitaciones, pero su ventaja es la de ser fácilmente accesibles.

¹⁰ Como se expone en OCDE (1991), los cambios del gasto social deflactados por el DIPIB reflejan también cambios de los precios relativos de bienes y servicios provistos por el sector público respecto de aquellos provistos en general, esto es, por los sectores privado y público en conjunto.

Sea el gasto social deflactado:

$$E^* = E / D \quad (1)$$

donde:

E = gasto social nominal
 E* = gasto deflactado por el DIPIB
 D = DIPIB,
 y sea el gasto social real:

$$R = E / P \quad (2)$$

donde:

R = gasto real que representa la cantidad de bienes y servicios
 P = índice de precios adecuado para cada programa social.
 Sustituyendo (2) en (1):

$$E^* = R * (P / D) \quad (3)$$

donde (P / D) representa los precios relativos de los bienes y servicios provistos por el sector público respecto de aquellos provistos en general.

Derivando la ecuación (3):

$$dE^* = (P / D) * dR + R * d(P / D) \quad (4)$$

Entonces, la expresión (4) indica que un cambio del gasto social deflactado por el DIPIB, refleja no sólo el cambio del gasto real que representa la cantidad de prestaciones (R), sino también el cambio del precio relativo (P/D).

No obstante, existe también la posibilidad de utilizar un índice de remuneraciones alternativo o bien, de elaborar un deflactor especial.

iii) *Índice de remuneraciones*

Es posible usar índices de salarios del sector público, como por ejemplo de la administración nacional, para deflactor las series de gasto social. Estos índices miden únicamente la tasa de crecimiento de las remuneraciones.

La ventaja de este indicador es que se basa en la evolución del componente más relevante del gasto que implica la actividad pública, y permite reflejar de mejor manera las variaciones de la oferta de bienes y servicios sociales.¹¹ No obstante, este indicador no es completo, en la medida en que no refleja la evolución del costo de los bienes de consumo e inversión y, por este hecho, entraña el riesgo de introducir sesgos en las series de gastos reales. Por ejemplo, una reducción real del salario público puede conducir a una sobreestimación de las series de gasto.¹²

iv) *Índice agregado especial para el sector público*

En teoría, lo apropiado sería elaborar un deflactor especial sobre la base de la ponderación de diversos índices de precios que reflejaran efectivamente el conjunto de gastos del sector público (véanse, por ejemplo, J. Marshall (1981) y Dirección de Presupuesto (1993)).

¹¹ Sean: W^g / P el salario público real,
 Q^g_{ti} la oferta de bienes sociales en el período t_i
Si se supone que el salario público real decrece entre el período t_0 y t_1 , y que la oferta de bienes sociales en el período 1 permanece constante, se tendrá que:
 $(Q^g_1 * W^g_1) / P_1$ decrecerá, aunque Q^g haya permanecido constante, mientras que,
 $(Q^g_1 * W^g_1) / W^g_1$, permanecerá constante.

¹² Sea (P^g / W^g) la relación entre el salario y los otros precios de los demás insumos usados en la oferta de bienes y servicios públicos.
Si se supone que Q^g_1 permanece constante y (P^g / W^g) aumenta, $(Q^g_1 * (W^g_1 + P^g_1)) / W^g_1$ aumenta, de modo que la utilización de W^g como deflactor puede producir una sobreestimación de las series de gastos.

Además, un problema no resuelto por este deflactor (ni por los deflactores alternativos) es el probable efecto sobre la calidad del servicio o la eficiencia del gasto, en la medida en que una baja de las remuneraciones reales reduce los estímulos de los trabajadores públicos.

El deflactor se debería construir mediante una combinación de diversos deflatores específicos, correspondientes a distintas partidas de gasto, y asignar a cada uno de ellos una ponderación equivalente a la participación de la respectiva categoría de gasto en el gasto total.¹³

La principal ventaja de un indicador de este tipo es que refleja adecuadamente la evolución del costo del conjunto de bienes y servicios públicos, pero subsiste el problema de que los diferentes subíndices que componen el índice agregado también reflejan cambios de costos derivados de modificaciones de las políticas públicas y de los niveles de eficiencia. Otra limitación considerable es que la identificación del conjunto apropiado y del deflactor para cada partida de gasto demanda mucho trabajo y tiempo.

Finalmente, en el caso de países con inflación moderada, en los que no hay cambios importantes de los precios relativos, se sugiere utilizar los deflatores disponibles, como el IPC revisado periódicamente para reflejar las variaciones de la canasta de consumo, y el deflactor del PIB, ojalá en una versión que sólo incluya aquellas categorías más relevantes para la actividad pública. Algunos autores prefieren usar diferentes deflatores para las mismas series nominales y poner en evidencia las diferencias entre las cifras reales según el deflactor utilizado (J. Yáñez, 1984; Diéguez, Llach y Petrecolla, 1991). Sería particularmente importante realizar esta tarea en el caso de países o períodos con altos niveles de inflación, para así evitar distorsiones serias originadas por divergencias de los precios relativos.¹⁴

¹³ De acuerdo con una fórmula del tipo:

$$DSP_{t/0} = \sum_{g=1}^z (I^g_{t/0} * w^g)$$

donde:

DSP = deflactor del sector público

0 = año base

$I^g_{t/0}$ = índice de precio de cada partida de gasto específico del sector público (índice de salarios para el gasto en personal, IPC o IPM para gasto en bienes de consumo, etc.)

w^g = ponderación de cada índice en el índice agregado.

¹⁴ En el estudio realizado por J. Yáñez (1984) sobre Chile se demuestra que los gastos sociales reales son muy sensibles al deflactor seleccionado durante períodos de inflación alta. En efecto, tomando 1970 como año base, el índice de gasto social real per cápita pasó de 100 en 1970 a 63, 86 y 99 en 1971, 1972 y 1973, respectivamente, según cálculos con tres diferentes deflatores. En cambio, durante períodos de inflación moderada y baja, las diferencias en la medición de este índice tendieron a ser menores, lo que denota mayor independencia del deflactor empleado.

En países inflacionarios, no sólo se plantea el problema de seleccionar el deflactor, sino que también el período de medición del deflactor apropiado. El empleo de un deflactor basado en un promedio anual, que es el comúnmente utilizado, no permite tomar en cuenta las diferencias de las tasas mensuales de inflación, lo que introduce un sesgo en el cálculo de las series reales.¹⁵ Una solución, aunque no fácil de implementar, consistiría en construir series mensuales de gastos. No obstante, hacerlo demandaría un esfuerzo considerable, puesto que a los países les es difícil informar sus gastos sobre una base temporal homogénea, y presentan algunas partidas de gastos en forma mensual y otras por períodos trimestrales, semestrales o anuales, como se observa en el cuadro A.III.3.

En el caso particular de los países hiperinflacionarios, el problema es más grave aún, pues en esas condiciones ni siquiera las cifras mensuales de gasto son relevantes. Las estadísticas de gastos pueden distorsionarse considerablemente en períodos hiperinflacionarios. Por ejemplo, la conciliación de información de gasto preparada por el Banco Central con cifras del Ministerio de Hacienda puede dar origen a diferencias significativas en las magnitudes informadas. Eso ocurre particularmente en el caso de las partidas relacionadas con movimientos en moneda extranjera, que normalmente se efectúan a través del Banco Central (por ejemplo, pagos de la deuda del gobierno central, o bien

(concl. ¹⁴)

Para Argentina, en el estudio efectuado por Llach, Diéguez y Petrecolla (1991), se obtienen resultados significativamente distintos en cuanto al nivel y la tendencia del GPS real al hacer uso de deflactores diferentes. Los autores utilizaron alternativamente el IPC, y un índice combinado del índice de costos de la construcción con índices específicos de salarios.

Entre 1961 y 1975 se observa una diferencia del valor real del GPS de 47% en 1975, explicada exclusivamente por el deflactor empleado. El crecimiento acumulado del GPS que resulta del uso del IPC alcanza a 151%, en tanto que utilizando el índice combinado se llega sólo a 70%. La misma diferencia de 47% se mantiene al comparar el valor real del GPS de 1978 con el de 1976, debido al uso de deflactores alternativos. No obstante, para este subperíodo, se observan diferencias en las tendencias. Mientras el valor real deflactado por el IPC decrece, el valor deflactado por el índice combinado aumenta.

¹⁵ La omisión de las condiciones inflacionarias de un país al deflactar las cifras de gasto por un indicador promedio anual, puede implicar una seria distorsión en el procedimiento, puesto que, en condiciones de inflaciones elevadas, ello equivale a deflactar el gasto del último mes del año fiscal por un índice anual, ya que los valores a precios corrientes del gasto de los meses precedentes pasan a ser insignificantes en relación con los del último período.

ajustes al margen del presupuesto que se realizan con fondos adelantados por el Banco Central). En una situación hipotética, si el Banco Central ordena un gasto en moneda extranjera en un momento determinado, contabilizará el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio vigente en esa fecha. No obstante, puede suceder que la institución receptora materialice dicho gasto en una fecha posterior y convierta los recursos en moneda extranjera percibidos del Banco Central a su valor en moneda nacional al tipo de cambio vigente en el momento en que efectúa el gasto. Al mediar cierto tiempo entre la contabilización del gasto en una institución y otra, en un contexto hiperinflacionario la misma cantidad en moneda extranjera se traducirá en montos absolutamente dispares en moneda nacional, debido a las enormes diferencias de los tipos de cambio utilizados en el proceso de conversión.

A este problema es atribuible el caso de Bolivia, que durante su fase hiperinflacionaria figura en el *Government Finance Statistics Yearbook* del FMI con una partida extraordinariamente alta denominada “Gastos no identificados”, que en 1984 alcanzó a niveles de hasta 9.7% del PIB.

Por último, cabe mencionar el problema de la elección del año base en análisis comparativos de gastos, a nivel internacional, aunque éste es un problema más generalizado, que se presenta en las comparaciones de cualquier variable real. El año base debe ser común a todos los países; no obstante, la selección de uno que no implique fuertes distorsiones por lo menos para un país durante la década de los ochenta es una tarea compleja, que merece cierto cuidado, tanto en la elección del deflactor como en la interpretación de los resultados.

b) El tipo de cambio

Un problema que se presenta en todos los ejercicios comparativos entre países, y no sólo en los referidos a las series de gastos sociales, se relaciona con la selección del tipo de cambio que permita expresar las cifras en una moneda común.

La conversión de las series de gasto real a moneda extranjera puede sesgarse como consecuencia de distorsiones cambiarias coyunturales en determinados países o períodos. Con el objeto de minimizar los posibles sesgos, sería conveniente utilizar un año base que no presente distorsiones muy significativas, o bien emplear un factor de conversión calculado como promedio de tres o más años, en lugar del tipo de cambio correspondiente a un año base.

Finalmente, el problema de la selección del tipo de cambio también adquiere vigencia en aquellos países en que parte de las erogaciones son realizadas en moneda extranjera. Por ejemplo, en República Dominicana la Presidencia de la República maneja una serie de cuentas extrapresupuestarias en dólares, que son utilizadas para financiar gastos públicos. En estos casos, la conversión no presentará dificultades particulares en la medida en que existan series confiables del tipo de cambio.

C. EXAMEN DE ALGUNAS FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE GASTO SOCIAL

Actualmente, existen diversas fuentes que proveen información sobre gastos sociales, aunque lamentablemente tienden a discrepar en sus cifras.

Las fuentes de información más importantes actualmente disponibles son:

- i) las estadísticas de finanzas públicas del FMI
- ii) el Banco Mundial
- iii) la Dirección de Presupuesto de cada país
- iv) estudios específicos por países.

Sin embargo, al comparar la información proporcionada en cada una de ellas, suelen aparecer diferencias importantes. A continuación se analizan dos de estas fuentes de información que proveen datos sobre el gasto social en diversos países de América Latina. El propósito de este diagnóstico es dar a conocer algunas de sus ventajas y desventajas para así facilitar la interpretación de las cifras.

a) **Banco Mundial**

La principal herramienta del Banco Mundial para recopilar datos sobre gasto social son los estudios por país (*Country Report*), de carácter confidencial (*grey cover*), o no confidencial (*red cover*), elaborados por equipos de expertos en misiones a los países. En el cuadro A.III.7 se presenta una lista de los informes disponibles por país (no necesariamente completa), que sólo recoge los que cubren el período de los años ochenta.

Se puede observar que el número de estos informes por país es muy variable. A veces ni siquiera existen estudios globales acerca del gasto social, sino solamente sobre la situación económica general del país o de

Cuadro A.III.7
**CATASTRO DE INFORMES POR PAÍS ELABORADOS POR
 EL BANCO MUNDIAL**

País	Informes por país (<i>Country Reports</i>)
Argentina	"Population, Health and Nutrition Sector Review" (1987) "Social Sectors in Crisis" (1988)
Bolivia	"Public Sector Expenditure Review with a Special Emphasis on the Social Sectors" (1989) "Poverty Report" (1990) "Public Sector Investment Program Review" (1992)
Brasil	"Public Spending on Social Programs: Issues and Options" (vols. I y II) (1988)
Chile	"Adjustment in Crisis" (1987) "Adjustment and Recovery" (1987)
Colombia	"Health Sector Review" (1982) "Social Security Review" (1987)
Costa Rica	"Country Economic Memorandum" (1988) "Public Sector Investment/Expenditure Review" (1989)
México	"Basic Education in Mexico : Trends, Issues and Policy Recommendations" (1991) "The Initial Education Strategy" (1992)
Uruguay	"An Inquiry into Social Security : its Evolution, Current Problems and Prospects" (1988) "Poverty Assessment: Public Social Expenditures and their impact on the Income Distribution" (1993)
Venezuela	"Health Sector Review" (1993)
Ecuador	"Estrategia del Sector Social para los Noventa" (1990) "Public Expenditure Review: Changing the Role of the State" (1993).

Fuente: Banco Mundial, serie World Bank Report, Washington, D.C., varios números.

un sector social específico, como por ejemplo en los casos de Chile, Colombia, México y Venezuela.

Generalmente, estos documentos tienen la ventaja de presentar un examen detallado del panorama macroeconómico y un análisis del gasto que toma en cuenta las características contables e institucionales de cada país, sin caer en generalizaciones. Tienen, sin embargo, dos defectos principales. En primer lugar, por el hecho de ser informes específicos, no facilitan las comparaciones entre países, ya que las series carecen de

homogeneidad en su cobertura, nivel de desagregación, presentación y otros aspectos. En segundo lugar, debido a que no están centrados, salvo algunas raras excepciones, en el análisis del gasto social, sino más bien en otros temas (como análisis sectoriales, programas de estabilización y ajuste o inversiones del sector público), adolecen de una falta de información básica¹⁶ que impide la realización de estudios completos.

Como se desprende del cuadro A.III.8., en el que se muestran similitudes y diferencias metodológicas entre algunos estudios por países del Banco Mundial, la disparidad de contenido dificulta una comparación sistemática de las series de gasto social entre países. Una solución (adoptada, por ejemplo, por Grosh (1990)) consiste en dedicar una primera etapa a complementar la información de cada estudio con datos adicionales extraídos de otras publicaciones o informes centrados específicamente en algún sector social. En una segunda etapa, se procura uniformar la presentación con el objeto de obtener series comparables. Esta solución implica un esfuerzo por compatibilizar los sectores cubiertos, deflactar sobre la base de un mismo año, convertir los valores a una moneda común, elaborar relaciones gasto/ingreso, y aplicar otras técnicas similares. Esto permite obtener resultados suficientemente confiables como para utilizarlos en análisis comparativos de gasto social. No obstante, requiere mucho trabajo y no siempre se logra alcanzar un grado de comparabilidad plenamente satisfactorio.

Otros documentos del Banco Mundial que permiten efectuar análisis comparativos entre países son, por ejemplo, los estudios *Social Indicators of Development e Informe sobre el desarrollo mundial*, publicados cada año. En estos documentos se presentan datos e indicadores sociales interesantes, tales como el gasto público en servicios básicos (educación primaria y salud) en relación con el PIB, que aparecen en el primero de ellos. Sin embargo, debido a que solamente se incluyen los datos más recientes y algunas cifras anteriores a efectos de comparación, las posibilidades de realizar análisis comparativos de países que abarquen un período más extenso son limitadas. Para obtener series completas es necesario basarse en los informes por país.

Si el objetivo es realizar un estudio sobre el gasto social en un solo país, los problemas se reducen. No obstante, los informes por país que incorporan los gastos sociales no son elaborados de manera continua, por lo que pueden aparecer vacíos en las series utilizadas. Por ejemplo, para

¹⁶ Como consecuencia de una cobertura sectorial limitada, series que cubren períodos cortos, escaso nivel de desagregación y otros factores.

Cuadro A.III.8
**BANCO MUNDIAL: CARACTERÍSTICAS DE LAS SERIES DE
 GASTOS SOCIALES EN LOS INFORMES POR PAÍS**

	Brasil	Bolivia	Chile	Ecuador
Cobertura institucional	Gobierno central (GC) Gobierno federal (GF) [GC + fondos sociales] Gobiernos estatales y locales (GEL) Sector público consolidado [GF + GEL] sólo para gasto en educación	Gobierno central	Gobierno general (GC + SS + GEL)	Gobierno central + instituciones públicas (bienestar social, etc)
Período	GC : 1978-1986 GF : 1980-1986 GEL : 1979-1984 SPC : 1983-1986	- 1987-1991 (Educación, salud y vivienda)	- 1980-1987	- 1980-1989/1990
Cobertura sectorial y subsectorial	- Nutrición, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, protección ambiental, empleo, educación y cultura (clasificación de tipo funcional) - Gastos divididos por subsector / programa	- Educación, salud, saneamiento y recursos hídricos, vivienda - Gastos en educación y salud divididos por subsector	- Ministerio de salud, seguridad social, vivienda, educación, empleo de emergencia, fondos regionales y sociales (clasificación por ministerio) - No hay división por subsector	- Educación, bienestar social, trabajo, salud, institutos públicos (educación, salud, trabajo, bienestar social) (clasificación por ministerio /instituto) - Gasto de cada ministerio dividido por programa
Gasto corriente/ gasto de capital	NO	SI	---	SI
Presentación de las series	- En moneda nacional en términos corrientes y reales (base = 1986) - GFC/PIB (1980-1986) - GFC per cápita (1980-1986) (GFC = Gasto federal consolidado)	- En dólares corrientes - GP Educac./PIB (1987-1991) - GP Salud/PIB (1987-1991)	- En moneda nacional, en términos reales (base = 1986)	- En moneda nacional en términos nominales y reales (base = 1988) - GPS/PIB - GPS/GP Total
Otros	- Elaboración de indicadores sociales - Análisis de incidencia en el caso de la educación		- Análisis de incidencia (Mideplan/ Univ. de Chile - 1987)	Análisis de incidencia (Bustos - 1989)

Fuente: Banco Mundial, serie World Bank Report, Washington, D.C., varios números.

encontrar otro informe que trate el tema del gasto social en Brasil con anterioridad al publicado en 1989, es necesario remontarse a 1979, cuando se elaboró el documento "Brazil: Human Resources Special Report", e incluso se observa que en este último se presentan más bien indicadores sociales que series de gasto. Por otra parte, aunque se llegara a configurar una serie más o menos continua, pueden subsistir problemas relativos al cambio en el tiempo de la cobertura institucional y sectorial y al proceso de medición del gasto, que distorsionan las comparaciones intertemporales dentro de un mismo país.

En consecuencia, por las razones mencionadas se destaca la necesidad y utilidad de recurrir a una publicación periódica, como el *World Tables*, para disponer de series completas sobre ingresos, gasto público total, indicadores de inflación, y otros, esenciales para efectuar ajustes en las series de gasto social.

b) ***Government Finance Statistics Yearbook* del Fondo Monetario Internacional (GFSY)**

El anuario GFSY es una de las fuentes de información estadística sobre el sector público más consultadas, debido a que en su elaboración se realiza un importante esfuerzo por homogeneizar criterios de contabilidad gubernamental, así como por clasificar la información que el FMI compila periódicamente para un grupo numeroso de países. Se publica desde mediados de los años setenta y su periodicidad es anual. Se compone de diversos cuadros de ingresos y gastos organizados de acuerdo con los diferentes niveles de gobierno. En general, la información se presenta consolidada para el gobierno central y para el gobierno general en aquellos casos en que se dispone de los datos pertinentes; no obstante, a partir de 1992 para los países que previamente figuraban con un cuadro correspondiente al gobierno general consolidado, el ejercicio de consolidación debe realizarlo el interesado, tomando como referencia un nuevo cuadro T que ahora se incluye y que contiene las transferencias intergubernamentales de acuerdo con una clasificación funcional.¹⁷

¹⁷ En el caso de América Latina, este cuadro sólo se presenta para Argentina; en cambio en los casos de Chile y Panamá (los otros dos países con información sobre gobierno general), el cuadro sobre gobierno general desaparece y no es posible reconstruirlo, puesto que no se publican las transferencias gubernamentales.

El anuario estadístico del FMI provee información para 25 países de América Latina y se basa en información directamente suministrada por las instituciones nacionales pertinentes, lo que determina que la oportunidad de la información del FMI esté sujeta a la presentación de los informes proporcionados por los propios países. Las fuentes originales de información y la cobertura institucional se especifican en cada caso.

La información sobre el sector público está estructurada por niveles de gobierno, clasificados por el FMI de acuerdo con el cuadro A.III.9; para la contabilización de los gastos sociales, en los cuadros pertinentes se presentan los gastos según una clasificación funcional, lo que corresponde al cuadro B que se presenta en el GFSY.

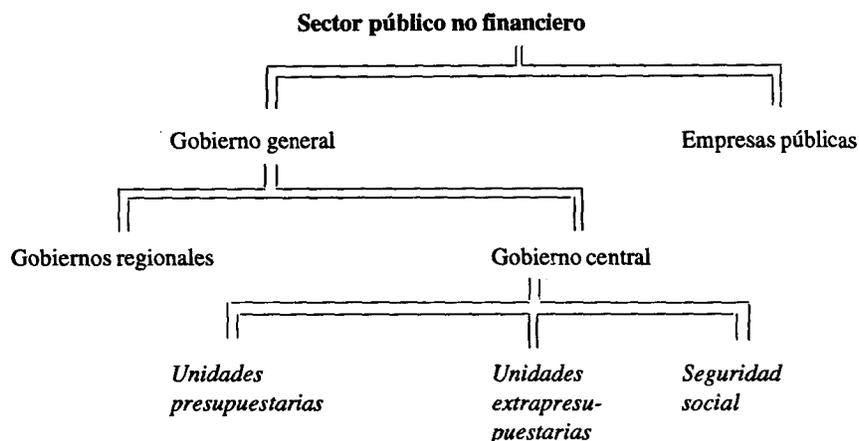
El FMI se rige por un concepto de gasto público y no fiscal, esto es, incluye aquellos gastos que representan contrapartidas monetarias por provisión de servicios públicos. Por otra parte, separa en diferentes cuadros la información correspondiente a gasto o erogación y lo que constituye concesión neta de préstamos según funciones.¹⁸

El FMI presenta las cifras expresadas en moneda nacional, y adicionalmente proporciona información sobre algunas variables claves para el cálculo de relaciones u otros indicadores de gastos, como por ejemplo el PIB, el deflactor del PIB, el IPC, el tipo de cambio y la cantidad de población. Esto tiene la ventaja de proveer al investigador de los insumos básicos para elaborar los indicadores pertinentes de acuerdo con el criterio que considere más adecuado.

Pese al valioso esfuerzo por compilar cifras con cierto grado de homogeneidad, persisten diversas deficiencias que inciden en la comparabilidad de la información entre países, así como dentro de ellos. En este apéndice algunas de las limitaciones de la información del FMI han servido para ilustrar los posibles problemas metodológicos que deben concitar mayor atención en estudios comparativos, como por ejemplo las modificaciones de cobertura y la diversidad de criterios de contabilización del gasto, entre otros. Aparte de esos inconvenientes, cabe mencionar que en las cifras de gasto presentadas por el FMI el componente corriente no puede ser separado del componente de capital, según la clasificación funcional, sino que sólo sobre la base de una clasificación económica. Esto significa que no es posible elaborar series de gastos sociales en que se aíse el componente corriente del de capital.

¹⁸Normalmente concentrados en el sector de la vivienda.

Cuadro A-III-9
**FMI: NIVELES DE GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO
 NO FINANCIERO**



A continuación se analiza la información disponible en términos de cobertura, continuidad de las series y nivel de desagregación de los gastos sociales para un grupo de países de América Latina. Con el propósito de partir de un amplio panorama de la información existente y evitar conclusiones parciales basadas en el examen de una sola fuente, se han revisado anuarios publicados en distintos años.¹⁹

i) Cobertura institucional

En el cuadro A.III.10 se observa que, salvo en contadas excepciones, los gastos sociales se presentan según una clasificación funcional a nivel de gobierno central consolidado (GCC), esto es, se incluye la información correspondiente al gobierno central presupuestario (GCP), a las cuentas extrapresupuestarias y a la seguridad social.

Las excepciones son Ecuador, El Salvador y Perú, que limitan su información al GCP. Por otra parte, solamente Argentina, Chile y Panamá proveen cifras para el gobierno general consolidado, lo que significa que incluyen también los gastos realizados por los gobiernos regionales y locales.

¹⁹ La selección de los anuarios fue arbitraria.

Cuadro A.III.10
**FMI: GASTO SOCIAL Y CONCESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS SEGÚN
 NIVELES DE GOBIERNO^a**

	Gobierno central presupuestario	Gobierno central consolidado	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Gobierno general consolidado	Concesión neta de préstamos ^b
Argentina^c						
<i>GFSY 1993</i>	---	1985-1989	1985-1987	---	---	1985-1989
<i>GFSY 1992</i>	---	1981-1989	1981-1987	---	---	1981-1989
<i>GFSY 1991</i>	---	1983-1988	1983-1987	---	1983-1987	1982-1988
<i>GFSY 1989</i>	---	1983-1987	1982-1987	---	1982-1987	1983-1987
<i>GFSY 1987</i>	---	1978-1985	1978-1984	---	1978-1984	1979-1985
<i>GFSY 1985</i>	---	1974-1983	1974-1983	---	1974-1983	1979-1983
<i>GFSY 1980</i>	---	1973-1978	---	---	---	---
Brasil^c						
<i>GFSY 1993</i>	---	1982-1991	---	---	---	1982-1991
<i>GFSY 1992</i>	---	1982-1990	---	---	---	1982-1990
<i>GFSY 1991</i>	---	1981-1989	---	---	---	1981-1989
<i>GFSY 1989</i>	---	1981-1987	---	---	---	1981-1987
<i>GFSY 1987</i>	---	1976-1985	---	---	---	1977-1985
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-1983	---	---	---	1977-1983
<i>GFSY 1980</i>	---	1970-1978	---	---	---	---
Bolivia^{cd}						
<i>GFSY 1993</i>	---	1985-1992	---	---	---	1990-1992
<i>GFSY 1992</i>	---	1984;1986-1991	---	---	---	1985; 1990-1991
<i>GFSY 1991</i>	---	1984;1986-1990	---	---	---	1986
<i>GFSY 1989</i>	---	1986	---	---	---	1986
<i>GFSY 1987</i>	---	1975-1984	---	---	---	1983-1984
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-1983	---	---	---	1983
<i>GFSY 1980</i>	1972-1978	---	---	---	---	1972-1978
Chile^e						
<i>GFSY 1993</i>	---	1983-1992	---	1983-1988	---	1983-1987
<i>GFSY 1992</i>	---	1979-1988	---	1981-1988	---	1979-1987
<i>GFSY 1991</i>	---	1979-1988	---	1981-1988	1981-1988	1979-1987
<i>GFSY 1989</i>	---	1979-1987	---	1981-1987	1981-1987	1979-1987
<i>GFSY 1987</i>	---	1977-1986	---	1981-1986	1981-1986	1977-1986
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-1984	---	1981-1984	1981-1984	1975-1984
<i>GFSY 1980</i>	---	1972-1978	---	---	---	1973-1978
Colombia						
<i>GFSY 1993</i>	---	---	1980-1986	1980-1986	---	---
<i>GFSY 1992</i>	---	---	1980-1986	1980-1986	---	---
<i>GFSY 1991</i>	---	---	1980-1984	1980-1984	---	---
<i>GFSY 1989</i>	---	1982-1984	1978-1984	1978-1984	---	---
<i>GFSY 1987</i>	---	1982-1984	1976-1984	1976-1984	---	---
<i>GFSY 1985</i>	---	---	1974-1980	1974-1981	---	---
<i>GFSY 1980</i>	---	---	---	---	---	---
Costa Rica						
<i>GFSY 1993</i>	---	1982-1991	---	---	---	1982-1989; 1991
<i>GFSY 1992</i>	---	1982-1991	---	---	---	1982-1989; 1991
<i>GFSY 1991</i>	---	1981-1990	---	---	---	1981-1989
<i>GFSY 1989</i>	---	1978-1986	---	---	---	1978-1986
<i>GFSY 1987</i>	---	1978-1986	---	---	---	1978-1981; 1983-1986
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-1983	---	---	---	1975-1981; 1983
<i>GFSY 1980</i>	---	1972-1978	---	---	---	1972-1978

Cuadro A.III.10 (continuación)

	Gobierno central presupuestario	Gobierno central consolidado	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Gobierno general consolidado	Concesión netas de préstamos ^b
Ecuador						
<i>GFSY 1993</i>	1981-1990	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1992</i>	1981-1990	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1991</i>	1981-1990	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1989</i>	1978-1987	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1987</i>	1976-1985	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1985</i>	1974-1983	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1980</i>	1973-1979	---	---	---	---	---
El Salvador						
<i>GFSY 1993</i>	1983-1992	---	---	---	---	1983-1992
<i>GFSY 1992</i>	1982-1991	---	---	---	---	1982-1991
<i>GFSY 1991</i>	1981-1990	---	---	---	---	1981-1990
<i>GFSY 1989</i>	1979-1988	---	---	---	---	1979-1988
<i>GFSY 1987</i>	1977-1986	---	---	---	---	1977-1986
<i>GFSY 1985</i>	1975-1984	---	---	---	---	1976-1984
<i>GFSY 1980</i>	1970-1979	---	---	---	---	---
Guatemala^d						
<i>GFSY 1993</i>	---	1981-89	---	---	---	1981-1988
<i>GFSY 1992</i>	1981-1989	---	---	---	---	1981-1988
<i>GFSY 1991</i>	1981-1990	---	---	---	---	1981-1988
<i>GFSY 1989</i>	1980-1988	---	---	---	---	1980-1988
<i>GFSY 1987</i>	---	1978-79	---	---	---	1978-1979
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-79	---	---	---	1975-1979
<i>GFSY 1980</i>	1972-1978	---	---	---	---	1972-1978
Honduras						
<i>GFSY 1993</i>	---	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1992</i>	---	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1991</i>	---	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1989</i>	---	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1987</i>	---	1972-1979	---	---	---	1972; 1974-1976
<i>GFSY 1985</i>	---	1972-1979	---	---	---	1974-1976
<i>GFSY 1980</i>	---	1972-1976	---	---	---	1972; 1974-1976
Jamaica						
<i>GFSY 1993</i>	---	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1992</i>	---	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1991</i>	---	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1989</i>	---	1975-1977	---	---	---	1975-1977
<i>GFSY 1987</i>	---	1975-1977	---	---	---	1975-1977
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-1977	---	---	---	1975-1977
<i>GFSY 1980</i>	---	1975-1977	---	---	---	1975-1977
México						
<i>GFSY 1993</i>	---	1982-1990	---	---	---	1982-1990
<i>GFSY 1992</i>	---	1982-1990	---	---	---	1982-1990
<i>GFSY 1991</i>	---	1982-1990	---	---	---	1982-1990
<i>GFSY 1989</i>	---	1980-1988	---	---	---	1980-1988
<i>GFSY 1987</i>	---	1976-1985	---	---	---	1976-1985
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-1983	---	---	---	1975-1983
<i>GFSY 1980</i>	---	1972-1978	---	---	---	1972-1978
Panamá						
<i>GFSY 1993</i>	---	1982-1991	---	---	---	---
<i>GFSY 1992</i>	---	1981-1990	---	---	---	---
<i>GFSY 1991</i>	---	1980-1989	---	---	1980-1989	---
<i>GFSY 1989</i>	---	1978-1987	---	---	1978-1987	1978
<i>GFSY 1987</i>	---	1976-1985	---	---	1976-1981	1976-1979
<i>GFSY 1985</i>	---	1973-1982	---	1973-1982	1973-1982	1973-1978
<i>GFSY 1980</i>	---	1976-1977	---	---	---	1976-1977

Cuadro A.III.10 (conclusión)

	Gobierno central presupuestario	Gobierno central consolidado	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Gobierno general consolidado	Concesión netas de préstamos ^b
Paraguay						
<i>GFSY 1993</i>	---	1981-1987; 1989-1990	---	---	---	---
<i>GFSY 1992</i>	---	1981-1987; 1989-1990	---	---	---	---
<i>GFSY 1991</i>	---	1981-1990	---	---	---	---
<i>GFSY 1989</i>	---	1978-1985	---	---	---	1978
<i>GFSY 1987</i>	---	1976-1985	---	---	---	1976-1978
<i>GFSY 1985</i>	---	1973-1982	---	---	---	1973-1978
<i>GFSY 1980</i>	---	1972-1978	---	---	---	1972-1978
Perú						
<i>GFSY 1993</i>	1983-1986	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1992</i>	1982-1986	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1991</i>	1981-1990	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1989</i>	1979-1987	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1987</i>	1978-1982	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1985</i>	1975-1982	---	---	---	---	---
<i>GFSY 1980</i>	1972-1979	---	---	---	---	---
República Dominicana						
<i>GFSY 1993</i>	---	1981-1990	---	---	---	1981-1990
<i>GFSY 1992</i>	---	1981-1990	---	---	---	1981-1990
<i>GFSY 1991</i>	---	1980-1989	---	---	---	1980-1989
<i>GFSY 1989</i>	---	1978-1987	---	---	---	1978-1987
<i>GFSY 1987</i>	---	1976-1985	---	---	---	1976-1985
<i>GFSY 1985</i>	---	1974-1983	---	---	---	1974-1983
<i>GFSY 1980</i>	---	1973-1976	---	---	---	1972-1976
Uruguay						
<i>GFSY 1993</i>	---	1982-1991	---	---	---	1982-1991
<i>GFSY 1992</i>	---	1981-1990	---	---	---	1981-1990
<i>GFSY 1991</i>	---	1981-1990	---	---	---	1981-1990
<i>GFSY 1989</i>	---	1977-1986	---	---	---	1977-1986
<i>GFSY 1987</i>	---	1977-1986	---	---	---	1977-1986
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-1984	---	---	---	1975-1984
<i>GFSY 1980</i>	---	1972-1978	---	---	---	1977-1978
Venezuela						
<i>GFSY 1993</i>	---	1984-1986	---	---	---	1984-1986
<i>GFSY 1992</i>	---	1982-1986	---	---	---	1982-1986
<i>GFSY 1991</i>	---	1980-1986	---	---	---	1980-1986
<i>GFSY 1989</i>	---	1977-1986	---	---	---	1977-1986
<i>GFSY 1987</i>	---	1976-1985	---	---	---	1976-1985
<i>GFSY 1985</i>	---	1975-1984	---	---	---	1975-1984
<i>GFSY 1980</i>	---	1972-1978	---	---	---	---

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a En el cuadro se indican los períodos para los cuales aparece información en el anuario respectivo, lo que no necesariamente significa que ésta sea comparable durante todo ese lapso, pues muchas veces la cobertura institucional o la metodología han sido modificadas a partir de algún año intermedio. ^b Los datos corresponden al nivel de gobierno sobre el cual existe información. ^c Sólo se incluyeron los períodos en los cuales es posible discriminar la moneda y no aquellos en que procesos inflacionarios intensos desvirtúan la información para partidas desagregadas.

^d En los casos de Bolivia y Guatemala, la información contenida en el cuadro B del GFSY 1980 aparece bajo Gobierno central presupuestario, pero al compararla con el GFSY 1985 resulta que los valores coinciden con los correspondientes a Gobierno central consolidado.

Estas diferencias de cobertura deben ser tomadas en consideración al realizar comparaciones, puesto que existen estudios en que se cotejan las participaciones sectoriales en el gasto social total de diversos países, sobre la base de la información del FMI, cuya cobertura en algunos casos corresponde al GCP y en otros al GCC. Naturalmente, el resultado será que en el primer grupo de países la participación de los sectores sociales distintos del de seguridad social en el gasto social total será superior a la registrada en los del segundo grupo, sin advertir que este efecto obedece exclusivamente a diferencias de cobertura, ya que el GCP no incluye la seguridad social.

ii) *Nivel de desagregación sectorial y subsectorial de la información sobre gasto social*

Para algunos países la publicación del FMI presenta información con algún grado de desagregación dentro de los sectores sociales. No obstante, como se observa en el cuadro A.III.11 la desagregación no es homogénea entre países y, en muchos casos, tampoco es continua.

Debido a las limitaciones de que adolecen las fuentes de información internacionales en lo que respecta a cobertura institucional y a actualización y continuidad de los datos, puede ser preferible usar fuentes nacionales, siempre que sean completas y confiables. Igualmente, las publicaciones internacionales proveen importantes insumos y también pueden ser valiosas fuentes de información complementaria para análisis específicos (por ejemplo, el Banco Mundial para desagregación corriente y de capital, y el FMI para desagregación del gasto en educación).

Cuadro A.III.11
FMI: GASTO SOCIAL DESAGREGADO POR SECTOR Y SUBSECTOR

	Educación			Salud				Seguro y asistencia social			Vivienda		
	Preescolar, primaria y secundaria	Terciaria	Otros	Hospitales	Clínicas, médicos	Medicamentos y prótesis	Salud públ., investíg. y otros	Otros	Seguro social	Asist. social	Otros	Viv. y desarr. comun.	Otros
Argentina	1981-1989	1981-1989	1981-1989	1981-1989	---	---	---	1981-1989	1981-1984; 1986-1989	1981-1984; 1986-1989	1986-1989	1981-1989	1981-1989
Brasil	1982-1990	1982-1990	1982-1990	1982-1990	1982-1990	1986-1990	1982-1990	---	1982-1990	1982-1990	1986-1990	1982-1990	1982-1990
Bolivia	1984;1986; 1988-1991	1984; 1986-1991	1984;1986 1988-1991	1984;1986; 1988-1991	---	---	---	1984; 1986-1991	1984; 1986-1991	1984; 1986-1991	---	1984; 1986-1991	1984; 1986-1991
Chile	1979-1988	1979-1988	1979-1988	1979-1988	1979-1987	---	---	1979-1988	1979-1988	1979-1988	---	1979-1988	1979-1988
Colombia	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Costa Rica	---	---	---	---	---	---	---	---	1982-1990	---	---	1982-1990	1982-1990
Ecuador	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
El Salvador	1982-1991	1982-1991	1982-1991	1982-1991	1982-1986 1988-1991	---	---	1982-1986 1988-1991	1982-1991	1982-1991	1982-1991	1982-1991	1982-1991
Guatemala	1981-1989	1981-1989	1981-1989	1981-1989	1981-1989	1989	---	1981-1989	1981-1989	1981-1989	1987-1989	1981-1989	1981-1989
Honduras	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Jamaica	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
México	---	---	---	---	---	---	---	---	1982-1990	1982-1990	---	1982-1990	---
Panamá	1981-1990	1981-1990	1981-1990	1981-1987; 1989-1990	---	---	---	1981-1987 1988-1990	1981-1990	1981-1990	---	1981-1990	1981-1987 1989-1990
Paraguay	1981-1987; 1989-1990	1981-1987; 1989-1990	1981-1987 1989-1990	1982-1987;	---	---	---	---	1981-1987; 1989-1990	1981-1987 1989-1990	---	1981-1987 1989-1990	1981-1987
Perú	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
República Dominicana	1981-1985; 1987	1981-1985; 1987	---	---	---	---	---	---	1981-1985; 1987	1981-1985; 1987	---	1981-1990	1981-1990
Uruguay	1981-1986	1981-1986	1981-1986	1981-1986	1981-1986	---	---	1981-1986	1981-1986	1981-1986	---	1981-1986	---
Venezuela	---	---	1982-1986	---	---	---	---	1982-1986	1982-1986	---	---	1982-1986	---

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1992.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.		
1993, vol. II	532 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.	1994,	863 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.

- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 *Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean*, 1992, 279 pp.
- 28 *A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956*, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 *Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment*, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 *Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity*, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 158 pp.
- 35 *Population, social equity and changing production patterns*, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 *Open regionalism in Latin America and the Caribbean*, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.

- 2 **Regional appraisals of the international development strategy**, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 **Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina**, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 **Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina**, 1975, 85 pp.
- 5 **Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo**, 1975, 72 pp.
- 6 **Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias**, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 **La coyuntura internacional y el sector externo**, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 **La industrialización latinoamericana en los años setenta**, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 **Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada**, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n **Canada and the foreign firm**, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 **Reactivación del mercado común centroamericano**, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 **Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola**, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 **Temas del nuevo orden económico internacional**, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 **En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior**, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 **En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina**, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 **Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional**, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 **Desarrollo y cambio social en América Latina**, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 **Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional**, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 **International development strategy and establishment of a new international economic order**, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 **Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina**, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 **Dos estudios sobre endeudamiento externo**, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n **United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 **Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina**, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 **25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975**, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 **Notas sobre la familia como unidad socioeconómica**, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 **La organización de la información para la evaluación del desarrollo**, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 **Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina**, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n **Energy in Latin America: The Historical Record**, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 **Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera**, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.

- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.

- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.

- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.

- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.

- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile - 95-2-107 - diciembre de 1994 - 1.400

ISSN 0252-2195 - ISBN 92-1-321417-0 - S.95.II.G.9