



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA

E/CEPAL/L.275
14 de octubre de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



GASTO PUBLICO SOCIAL Y POBREZA EN AMERICA LATINA */

*/ Este documento fue preparado por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica y circuló anteriormente con la sigla E/CEPAL/PROY.1/R.48, octubre de 1981.

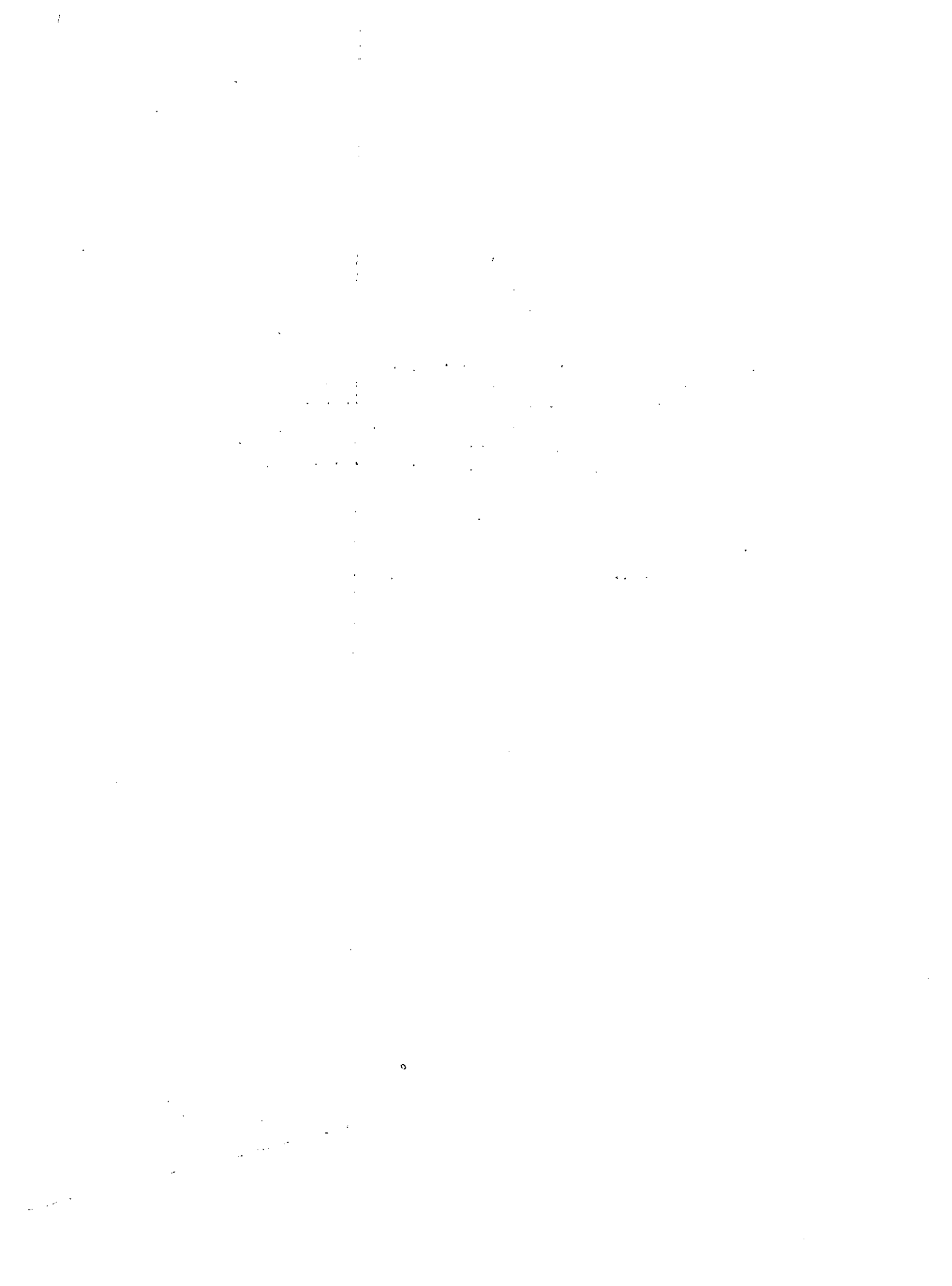
82-5-988

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. Recursos públicos destinados a programas sociales en América Latina	1
2. La incidencia de los gastos sociales	7
a) Metodología	7
b) Resultados globales	8
c) Educación y salud	10
d) Vivienda y urbanismo	14
e) Seguridad social	15
f) Conclusión	16
3. Formulación de políticas sociales: la calidad de los servicios	17
Anexo: Medición del gasto público social en América Latina	27
Bibliografía	35



900010684 - BIBLIOTECA CEPAL



Introducción

En casi todos los estudios sobre estrategias para redistribuir el ingreso, combatir la pobreza, o hacer ambas cosas a la vez, el uso del presupuesto gubernamental ocupa un lugar destacado. Generalmente, a través del sistema tributario, se propone recaudar recursos de los más acomodados para destinarlos a programas que favorezcan a los más necesitados. La propuesta parece simple y fácil de aplicar y de hecho es parte de la estrategia económica que siguen numerosos países.

A pesar de lo común que es esta política, son escasísimos los exámenes de casos concretos en los que se haya aplicado. Por tal razón, este trabajo se plantea en primer lugar la pregunta ¿a cuánto asciende el gasto público en los países latinoamericanos?, y en seguida ¿a cuánto alcanzan los gastos en programas sociales? Se entenderá por programas sociales aquellos que procuren satisfacer las necesidades de educación, salud, vivienda y seguridad social. Aun cuando resulte extraño, apenas fue posible encontrar respuesta a la primera pregunta. La contabilidad gubernamental es bastante compleja, dada la existencia de instituciones autónomas y de gobiernos estatales y locales, todos los cuales tienen su propia contabilidad. Si se desea hacer comparaciones internacionales, es indispensable consolidar en cada país los distintos niveles y las diversas instituciones públicas. Tal tarea escapa a las posibilidades de este trabajo, el que sólo reúne -en la sección 1- la información de mejor calidad disponible y analiza -en el anexo- los problemas que se observan en las estadísticas existentes.

En la sección 2 se plantean las preguntas: ¿en favor de quién se hacen tales gastos públicos? y ¿cuánto de lo que el Estado está gastando en programas sociales se destina a los hogares de menores recursos? Responder a ellas es bastante más difícil, puesto que sólo se dispone de antecedentes sobre dos o tres países latinoamericanos. Con todo, hay resultados que se repiten en los tres casos analizados, así como en los países industrializados que aquí se examinan con fines comparativos.

En la sección 3 se presentan algunos elementos útiles para el análisis de las políticas de gasto público con fines redistributivos. En particular, se elabora en torno al diseño de los programas sociales y a la reasignación de gastos, con miras a favorecer en mayor medida a las familias más pobres.

1. Recursos públicos destinados a programas sociales en América Latina

Tradicionalmente, el Estado ha destinado recursos al financiamiento de programas sociales, esto es, educación, salud, vivienda y seguridad social. El motivo para hacerlo y el grado de intervención del Estado al participar en estas actividades pueden ser y han sido muy diversos. En algunos casos, el sector público ha organizado directamente la prestación de ciertos servicios a toda la población; ejemplos son la educación y la salud pública. En otros casos, el mecanismo ha sido subsidiar la prestación de servicios sociales por parte de entidades privadas; experiencias de este tipo se conocen en el campo educacional y de la vivienda. Hay aún otros casos, en que el Estado ha ofrecido los servicios sociales, ya sea directamente o a través del sector privado, pero dando acceso a ellos sólo a la población más pobre.

Tanto la intensidad con que el Estado ha participado en estas actividades como la forma en que lo ha hecho determinan necesidades financieras diferentes y, por ende, gastos públicos también diferentes. Piénsese como ejemplo en un programa de salud pública que -de mayor o menor gasto estatal- vaya desde un sistema público de

/prestaciones de

prestaciones de salud enteramente financiado con impuestos hasta un sistema totalmente privado con subsidios sólo para ciertas acciones médicas, por sus efectos externos secundarios, y para ciertas personas por su situación de indigencia.

Al interpretar los gastos públicos en un país y al compararlos con los de otro, es necesario tomar en cuenta estas distintas modalidades de política social a fin de analizarlos correctamente.

Por otra parte, hay dificultades derivadas de la propia contabilidad de los gastos. En el anexo se señalan las distintas fuentes de información y sus respectivos inconvenientes. La información que se utiliza en este trabajo está basada en las estadísticas que ha publicado en los últimos años el Fondo Monetario Internacional (FMI). Su principal ventaja es que procura consolidar todas las instituciones públicas y los diversos niveles de gobierno, excluyendo eso sí las empresas públicas (entidades que venden servicios en gran escala). En la práctica, sin embargo, la cobertura no es total y difiere de un país a otro. Por esta razón algunos países de la región no fueron incluidos, y la información del FMI se complementó con la de otras fuentes cuando fue necesario y posible. (Véanse los cuadros B y C del anexo.)

Otro problema importante que presentan las cifras disponibles es la omisión de ciertos subsidios que no son encauzados a través del presupuesto gubernamental o que, de serlo, no están contabilizados explícitamente. Entre los más corrientes se encuentran las franquicias tributarias, arancelarias o cambiarias otorgadas a los servicios sociales, los déficits de las empresas públicas que ofrecen servicios sociales o que proporcionan insumos para su producción, y los subsidios a través del sistema financiero, por medio de las tasas de interés. La magnitud de tales subsidios, según la escasa información disponible, varía en forma importante de uno a otro país latinoamericano.^{1/}

Teniendo claras todas estas limitaciones es posible analizar el cuadro 1, donde se registran los gastos sociales para la mayoría de los países latinoamericanos. Los países se han agrupado en tres grupos según el nivel de gasto social como proporción del producto geográfico bruto. El primero está formado por países que destinan a gastos sociales recursos equivalentes a más del 15% de dicho producto; el segundo grupo incluye países que destinan entre 10 y 15%, y el tercero, aquellos que asignan a gastos sociales menos de 10%.

La diferencia en el nivel de gastos sociales que registran el primer y segundo grupo de países está asociada principalmente al énfasis que se otorga a tales programas dentro del presupuesto público. En ambos grupos, el PGB por persona es de US\$ 1 200 o superior, pero la proporción del gasto público destinada a gastos sociales es, en promedio, mayor para los países que gastan más del 15% de tal producto en el área social. Los países que gastan menos del 10% son todos países cuyo producto por habitante es inferior a US\$ 1 000 y que destinan una menor proporción de recursos al sector público, reduciendo, por lo tanto, la significación de los programas sociales.

El cuadro 2 presenta, para fines comparativos, información sobre gastos sociales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La mayoría destina a gastos sociales recursos equivalentes a más del 20% del producto geográfico bruto. El promedio alcanza a 22%, bastante más alto que el 10.8% que se observa para los países latinoamericanos en el cuadro 1.

Antes de comparar el gasto destinado a las distintas funciones, es conveniente ilustrar la evolución de los gastos sociales en el tiempo. En este caso se requiere de series históricas de gasto público social homogéneas para que sean comparables a través del tiempo. El cuadro 3 presenta información para dos países latinoamericanos

Cuadro 1

GASTO PÚBLICO SOCIAL EN AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1978

	Gasto social como porcen- taje del producto geográfico bruto	Producto geográfico bruto por habitante (dólares de 1978)	Gasto social como porcen- taje del gasto público	Gasto en edu- cación como porcentaje del producto geográfico bruto	Gasto en sa- lud y previ- sión como porcentaje del producto geográfico bruto
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Barbados	15.3	2 080	46	6.3	6.9
Costa Rica	17.7	1 190	64	6.0	9.5
Chile	16.3	1 470	53	4.2	10.5
Panamá	17.0	1 260	56	5.7	8.0
Brasil	11.5a/	1 510	...	2.3	9.1
Jamaica	13.8	1 190	39	6.6	4.0
México	10.1	1 400	37	4.3	4.1
Uruguay	13.8	1 790	60	2.2	11.3
Venezuela	10.2	2 850	34	5.4	3.5
Bolivia	7.7	510	nd	3.5	3.9
Ecuador	6.1	950	nd	3.1	3.0
El Salvador	5.7	640	39	3.0	1.9
Guatemala	4.2	930	nd	1.7	2.1
Honduras	7.7	480	44	3.6	3.4
Nicaragua	8.7	840	55	2.7	3.7
República Dominicana	6.5	900	41	1.8	2.4
Promedio	10.8	1 249	47	3.9	5.5

Fuente: Columnas (1), (3), (4) y (5), cuadro C del anexo; columna (2), Banco Mundial Atlas, 1980.

a/ Subestimado.

Cuadro 2

GASTO PUBLICO SOCIAL EN PAISES DE LA OCDE, ALREDEDOR DE 1975
(Porcentajes del producto geográfico bruto)

	Gasto social total	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar	Vivienda	Otros
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Alemania	26.9	4.7	5.5	15.1	1.1	0.5
Australia	18.2	6.1	4.5	6.4	0.5	0.7
Austria	23.9	3.8	4.5	14.0	1.1	0.5
Bélgica	29.8	6.8	4.0	18.4	0.4	0.2
Canadá <u>a/</u>	22.4	5.9	4.9	9.3	1.4	0.9
Dinamarca	24.5	4.2	1.3	17.2	0.8	1.0
España	14.3 <u>b/</u>	1.4 <u>a/c/</u>	2.2 <u>a/c/</u>	10.7 <u>a/d/</u>	...	...
Estados Unidos <u>a/</u>	16.3	5.0	1.5	8.6	0.7	0.6
Finlandia <u>a/</u>	19.0	6.4	5.2 <u>d/</u>	5.9 <u>d/</u>	1.6 <u>c/</u>	...
Francia	25.7	3.6	5.5	15.3	1.1	0.2
Grecia	14.7	2.6	2.7	8.5	0.6	0.3
Países Bajos	34.8	7.9	0.3	25.1	1.1	0.4
Italia	29.9	5.3	7.2	16.1	0.8	0.4
Japón	13.2	4.2	3.0	4.3	1.4	0.4
Noruega	22.6	3.5	5.0	11.7	2.3	0.1
Portugal	14.4	3.5	1.5	8.0	1.2	0.2
Reino Unido	25.3	6.2	4.6	10.3	3.7	0.5
Suecia	22.0	3.9	1.1	15.8	1.0	0.3
Promedio	22.0	4.8	3.7	12.1	1.2	0.4

Fuente: Cuadro D del anexo.

a/ Excluye gastos en capital fijo.

b/ Subestimado.

c/ Excluye transferencias y subsidios.

d/ Excluye gastos en consumo final.

Cuadro 3

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL

(Porcentajes del producto
geográfico bruto)

	Chile	México	Estados Unidos	Reino Unido
	(1)	(2)	(3)	(4)
1925	3 a 7	0.7		
1940	...	2.1		
1945	5 a 11	...		
1950	...	...	8.9	14.5
1955	15	...	8.6	...
1960	17	6.4	10.6	15.4
1970	20	...	15.3	20.1
1975	18	10.1	20.1	25.1

Fuente: (1) Datos elaborados por la Corporación de Investigación Económica para América Latina (CIEPLAN), para un estudio en preparación.

(2) Mann (1979).

(3) Hsieh (1979).

(4) Gould y Roweth (1980).

y dos industrializados. Tales cifras muestran que durante las últimas décadas ha habido un permanente aumento de gastos sociales, a un ritmo superior al del producto geográfico bruto. Nótese que los actuales niveles de gasto social en América Latina se registraron en los países industrializados durante los años cincuenta, antes de la fuerte expansión observada en ellos durante los años sesenta y setenta.

A nivel sectorial o de gasto por funciones, los resultados principales que fluyen de las estadísticas disponibles son los siguientes. En educación se observa un nivel de gastos relativamente más homogéneo entre países. Así, en los tres grupos de países de América Latina que muestra el cuadro 1, el promedio alcanza a 4.1, 4.2 y 2.6% del producto geográfico bruto, respectivamente; el promedio para todos los países de la muestra estudiada es de 3.5%, y en los países de la OCDE de 4.8%. (Véase nuevamente el cuadro 2.) Al mismo tiempo, dado el marcado predominio de la educación pública o de la privada con subvención estatal, esos porcentajes representan el grueso del gasto que realizan los países en educación formal.

En materia de salud y seguridad social, en cambio, la diversidad es bastante grande. Por limitaciones de las estadísticas, en varios países no es posible separar el gasto en salud de aquél en seguridad social y bienestar. Frecuentemente los gastos en salud son financiados con recursos de la seguridad social y por lo tanto aparecen contabilizados en este último rubro. De allí que se realizara un análisis

/de ambos

de ambos gastos en forma conjunta. Para los países latinoamericanos, el promedio de gastos en estas dos partidas alcanza a 5.5% del producto geográfico bruto, variando de 8.7% en el primer grupo de países a 6.4% en el segundo y a 2.8% en el tercero. En la OCDE la cifra equivalente fue de 15.8%.

Las siguientes relaciones permiten identificar las razones principales de los diferentes niveles de gasto observados en los diversos países:

$$(1) PJ + aD = \text{Gastos en seguridad social} = gY$$

$$(2) Y = T.W$$

donde g = porcentaje del producto destinado a gastos de seguridad social y/o salud

P = pensión

J = jubilados

a = otros beneficios, como asignaciones familiares, beneficios médicos, etc.

D = personas que tienen derecho al beneficio a

Y = ingreso o producto nacional

W = ingreso por trabajador activo

T = número de trabajadores activos

A = trabajadores afiliados a la seguridad social y/o sistema de salud

De (1) y (2)

$$(3) g = \frac{PJ+aD}{Y} = \left[\left(\frac{P}{W} \right) \left(\frac{J}{A} \right) + \left(\frac{a}{W} \right) \left(\frac{D}{A} \right) \right] \left(\frac{A}{T} \right)$$

El porcentaje de gastos subirá si aumenta la cantidad de riesgos cubiertos, o de los beneficios a los que tiene derecho el trabajador afiliado a la seguridad social, y si aumenta la calidad de tales beneficios, como por ejemplo la relación entre la pensión y el ingreso obtenido durante la vida activa. Esto se refleja en los coeficientes (P/W) y (a/D) . En general, se observa que estos coeficientes se elevan cuando hay un mayor nivel de desarrollo. En segundo lugar aparece la relación entre la población que cobra beneficios y los trabajadores activos (J/A) y (D/A) . A mayor nivel de desarrollo se observa una población más vieja y por lo tanto mayor número de pensionados, así como también, en algunos casos, jubilaciones más tempranas. Por último está el coeficiente que refleja la cobertura del sistema (A/T) , en el cual se aprecian las mayores diferencias. En el grupo de países latinoamericanos con mayores gastos sociales, la cobertura de la seguridad social y por lo tanto de algún sistema de salud, a principios de los años setenta alcanzaba en promedio al 47% de la población activa. En los grupos segundo y tercero esta proporción era de 43% y 13%, respectivamente. En los países de la OCDE, en cambio, casi toda la población activa estaba protegida.

Las razones de la diferente cobertura son variadas, pasando por el nivel de desarrollo económico, el grado de urbanización y el papel desempeñado por la familia para proporcionar los medios de subsistencia durante la vejez. Los gastos en salud, en particular, aumentan en forma considerable con el producto geográfico bruto. Países como Bolivia y la República Dominicana destinan a la salud recursos públicos y privados equivalentes a menos del 2.5% de ese producto, y Chile y Colombia entre el 3 y 4%, mientras que en los países industrializados la cifra fluctúa entre 7 y 10%. (Véanse Zschock (1979) y Reinhardt (1980).)

/En cuanto

En cuanto a los gastos públicos en vivienda, estos tienen una significación cuantitativa bastante menor y varían en forma importante de un país a otro. Aquí cobra especial importancia la referencia anterior a subsidios no contabilizados en el presupuesto de gobierno. Piénsese en los créditos subsidiados para vivienda, en las franquicias tributarias para su construcción y/o posesión y en las tarifas subsidiadas de empresas públicas de agua potable, alcantarillado, etc.

En síntesis, basándose en información sobre 16 países latinoamericanos, el gasto público social alcanzaría en promedio a alrededor del 11% del producto geográfico bruto, lo cual representaría algo menos de la mitad del gasto público total. Según el nivel del gasto social se distinguió entre tres grupos de países. (Véase nuevamente el cuadro 1.) Las diferencias entre esos grupos derivan del nivel de desarrollo económico y de la importancia asignada a las políticas sociales.

Al comparar la situación latinoamericana con los países de la OCDE, se observa que en promedio estos últimos gastan en materias sociales más del doble que los latinoamericanos, como proporción del producto geográfico bruto. Las diferencias de gasto entre los propios países latinoamericanos, y entre ellos y los de la OCDE se deben principalmente a la mayor o menor cuantía de los recursos destinados a salud y seguridad social. En todo caso, los estados latinoamericanos canalizan a través de programas sociales recursos que representan más del 11% del ingreso disponible de sus habitantes. La magnitud de estos recursos confirma que es pertinente preguntarse en favor de quién se hacen tales gastos.

2. La incidencia de los gastos sociales

Para conocer los efectos del presupuesto gubernamental sobre la distribución del ingreso se han ideado los estudios de incidencia. Estos estudios buscan determinar quiénes pagan los impuestos y a quiénes benefician los gastos públicos. En estudios sobre impuestos hay bastante experiencia acumulada; sobre los análisis relativos a América Latina puede verse la revisión de la literatura que han hecho Bird y De Wulf (1973) y De Wulf (1975).

Sobre el rubro gastos, que es el que aquí interesa, hay relativamente pocos estudios y aún menos que se refieran a América Latina. En esta sección se revisan tres estudios recientes, que analizan la situación latinoamericana a fines de los años sesenta o principios de los setenta. Después de una breve presentación de la metodología, se exponen los resultados globales, para luego examinar la incidencia de distintos programas de gasto. En ambos casos se presentan cifras de países industrializados, con fines comparativos.

a) Metodología

Los estudios de incidencia procuran determinar quiénes se benefician de un determinado gasto y a cuánto asciende el beneficio recibido. Ninguna de las dos preguntas tiene respuesta fácil. La primera, porque en muchos casos hay un traslado de beneficios desde quien recibe directamente el gasto a un beneficiario final. Piénsese en un subsidio a una empresa constructora. ¿Cuánto de este gasto queda en poder de la empresa y cuánto en manos de los que compran las viviendas o que las alquilan? Con la construcción de una carretera rural ¿se benefician los campesinos? ¿los dueños de la tierra? ¿los transportistas? ¿los consumidores de alimentos? ¿En qué proporción cada uno? Por último, cuando se trata de los gastos públicos en defensa o en justicia, la cuestión de los beneficiarios casi no tiene respuesta.

/En la

En la práctica, los estudios se contentan con determinar en favor de quién se gasta, y sólo cuando es indispensable examinan la posible traslación de beneficios, analizando generalmente distintas posibilidades. En el caso de los gastos generales que financian bienes públicos, se elige uno de dos supuestos: una distribución igualitaria, o una proporcional a los ingresos.

En este trabajo, el examen se centra en los gastos sociales, en los cuales afortunadamente la traslación de beneficios es menos importante, ya que en la mayoría de los casos el beneficiario coincide con quien recibe directamente el servicio social. Corresponde, por lo tanto, obtener la mayor y mejor información posible respecto de quienes son atendidos por los programas sociales financiados por el gobierno. Por esto, los estudios que se revisarán han utilizado encuestas de hogares e información recogida por los servicios públicos que participan en la prestación de servicios.

Respecto de la valoración del beneficio recibido, se presentan también grandes dificultades, especialmente cuando se trata de transferencias en especies, por lo que la metodología común es valorarlos al costo o medir el monto del subsidio transferido.

En resumen, los estudios de incidencia de los gastos sólo permiten responder en favor de quién se han realizado los gastos. No es posible en muchos casos identificar los beneficiarios finales, ni el valor atribuido a los beneficios por quienes los reciben. En el caso de los gastos sociales, estas dificultades son menores, ya que la traslación es menos importante, y parte de las transferencias son en dinero.

b) Resultados globales

En este trabajo, los estudios de incidencia de los gastos en América Latina se han referido a tres países. Acerca de Colombia hay tres estudios generales: uno de Urrutia y Sandoval (1974) y otro de Manrique (1972) sobre los gastos realizados en 1966, y uno de Selowsky (1979) referido a 1974; además, hay un estudio específico de Jallade (1974) sobre los gastos en educación en 1970. En el caso de Chile, han examinado los gastos de 1969 Foxley, Aninat y Arellano (1980). En Ecuador, PREALC (1976) analizó los gastos de 1973, y el mismo PREALC (1980) repitió el estudio para el presupuesto de 1978.^{2/}

El cuadro 4 presenta la incidencia de los gastos en los tres países citados y en Estados Unidos y Canadá. La columna 2, que muestra la distribución de los gastos sociales, incluye educación, vivienda, salud, seguridad social; la columna 3, la de los gastos en sectores económicos, abarca gastos en transporte y comunicaciones subsidios a la industria, agricultura, construcción de infraestructura, apoyo a pequeños productores, etc. En la columna 5 se registra la distribución de los impuestos, y en las columnas 6 y 7 se calcula la incidencia neta; esto es, se determinan los beneficios recibidos menos impuestos pagados por cada grupo de hogares. Estos se presentan como proporción del ingreso de la familia. Se utilizan dos alternativas para distribuir los gastos generales: según el ingreso (columna 6) y según la población (columna 7).^{3/}

Los resultados que muestra el cuadro 4 son los siguientes. En primer lugar, de las columnas 6 y 7 se concluye que en todos los casos examinados la acción conjunta de gastos e impuestos mejoraba la distribución del ingreso. Esto significa que las familias que constituyen el 60% más pobre del país mejoraban su posición al recibir mayores beneficios que los impuestos pagados. Lo opuesto ocurría con el 10% más rico. La situación del 30% de la población de ingresos medios variaba de un país a otro. El beneficio neto percibido por el 60% de menores rentas alcanzaba a más de 20% del ingreso de las familias en Canadá, Estados Unidos y Chile.

Cuadro 4

CINCO PAISES: COMPARACION DE LA INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO PUBLICO

País	Año estimación	Autor	Porcentaje de la población	Beneficios por concepto de:			Impuestos y otros gravámenes (porcentaje)	Beneficios netos como porcentaje del ingreso	
				Gastos sociales (porcentaje)	Gastos económicos (porcentaje)	Gastos específicos (porcentaje)		Alternativa Ia/ (6)	Alternativa IIb/ (7)
			(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)		
Canadá	1964	Gillespie	60	58	39	52	31	29	42
			30	31	38	32	39	14	1
			10	11	23	16	30	-6	-15
			<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	9	9
Estados Unidos	1968	Musgrave, Case y Leonard	60	68	33	64	30	23	38
			30	23	40	19	40	-8	-12
			10	9	27	17	30	-6	-17
			<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	2	2
Colombia	1966	Urrutia y Sandoval	60	47	27	37	16	12	27
			30	39	31	35	29	13	4
			10	14	42	28	55	-4	-10
			<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	2	2
Ecuador	1973	PREALC	60	40	20	31	7	...	...
			40	60	80	69	93	...	...
			<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>		
Chile	1969	Foxley, Aninat y Arellano	60	46	33	43	28	32	39
			34	41	41	41	44	7	6
			6	13	26	16	28	-7	-12
			<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	10	10

a/ Alternativa I: gastos generales distribuidos según el ingreso.
b/ Alternativa II: gastos generales distribuidos según la población.

En cuanto a los gastos (columnas 2 y 3), cabe destacar que los de índole social aparecen en todos los casos favoreciendo más a las familias de menores ingresos, por variadas razones. En primer lugar, muchas veces tales gastos se han creado precisamente con este propósito; los gastos en sectores económicos, en cambio, tienden a distribuirse en proporción al consumo -piénsese en los gastos en transporte, en energía, etc.- por lo cual contribuyen a mantener la distribución original del ingreso. Otros antecedentes para explicar la distribución de los gastos sociales en favor de los tramos de ingreso más bajos se presentan más adelante.

A pesar de que los gastos sociales y económicos son progresivos, el beneficio medio por familia es menor para las familias más pobres. (La única excepción en el cuadro 4 está constituida por los gastos sociales en los Estados Unidos.) Vale decir el 60% más pobre recibe menos que esa proporción del total de gastos.

Si se compara la incidencia del gasto en los tres países latinoamericanos y en los dos países industrializados, se observa que en estos últimos tanto los gastos sociales como aquéllos en sectores económicos son más progresivos. Las cifras del cuadro 4 exageran las diferencias, ya que la población está agrupada por tramos de ingreso familiar y, por razones demográficas, en los países industrializados numerosos hogares de una o dos personas -especialmente ancianos y pensionados- que tienen rentas bajas reciben transferencias importantes. Sería deseable agrupar los hogares según el ingreso familiar per cápita.

Con todo, es probable que aún en una comparación más precisa los gastos en países industrializados siguieran apareciendo más progresivos. Entre las causas de ello están la existencia de una distribución original del ingreso más igualitaria en los países industrializados, lo cual está asociado a una mayor integración socioeconómica de la población rural y de los trabajadores independientes. Por otra parte, en los países industrializados los gastos sociales revisten mayor significación cuantitativa y, como se observó, son más progresivos.

Después de estos resultados generales, es posible analizar en mayor detalle los gastos sociales e indicar su distribución dentro del grupo correspondiente al 60% de menores ingresos.

c) Educación y salud

El cuadro 5 presenta estimaciones de la distribución de los gastos públicos en educación y salud. Para Colombia se utilizan aquí los resultados obtenidos por Selowsky (1979), que son más recientes y se basan en información más detallada que la que tuvieron Urrutia y Sandoval (1974). Por razones similares, los datos correspondientes a Estados Unidos provienen de Ruggles y O'Higgins (1981). Se presenta además estimaciones para el Reino Unido -Central Statistical Office (1973)- que ha realizado periódicamente durante los últimos veinte años la Oficina Central de Estadísticas de ese país.

El cuadro 5 muestra que los gastos en salud y educación, en particular los primeros, son más redistributivos que el resto de los gastos sociales. Nótese que en este caso el 60% de menores ingresos recibe beneficios por hogar iguales o superiores a los que obtienen las familias más acomodadas. Esto mismo se observa si se estudia los beneficios recibidos por el 20% más pobre del país.

Cuadro 5

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION Y SALUD

	Porcentaje del gasto en favor del		
	20% más pobre	20% siguiente	60% más pobre
EDUCACION			
Colombia			
Selowsky 1974	19.8	20.2	58.6
Jallade 1970	6	10	39
Chile, 1969	10	16	49
Ecuador, 1973	...	...	36
Estados Unidos, 1970	11.8	13.2	45.3
Reino Unido, 1972	8.2	16.0	45.3
SALUD			
Colombia			
Selowsky, 1974	19.6	19.8	63.9
Chile, 1969	22	22	68
Ecuador, 1973	...	...	60
Estados Unidos, 1970 <u>a/</u>	70.7	10.2	85.9
Reino Unido, 1972	20.1	19.7	60.0

a/ Sólo gastos de gobiernos locales.

Los gastos en educación en cambio, a pesar de ser progresivos, proporcionan beneficios menores por familia a los más pobres.^{4/} Esto se debe a que parte de los gastos en educación se destinan a financiar programas con efectos regresivos. El cuadro 6 muestra que, tanto en Colombia como en Chile, los gastos en educación universitaria, que absorben más de un quinto del gasto en educación, son regresivos. Es sabido que por la naturaleza del sistema educacional llega a la enseñanza superior un grupo reducido de estudiantes, que en su mayoría provienen de familias más acomodadas. Además, por ser este nivel el más caro, por lo general los subsidios involu-
crados son mayores.

Cuadro 6

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN LOS DISTINTOS NIVELES EDUCACIONALES

	Porcentaje del gasto en favor del			Porcentaje del gasto público por niveles de enseñanza
	20% más pobre	20% siguiente	60% más pobre	
<u>Colombia</u>				
Primaria				
Selowsky, 1974	32.1	26.7	79.3	42.1
Jallade, 1970	11	18	61	
Secundaria				
Selowsky, 1974	16.8	21.8	59.8	36.6
Jallade, 1970	2	2	22	
Universitaria				
Selowsky, 1974	0.8	4.6	16.1	21.3
Jallade, 1970	0	1	9	
Total				
Selowsky, 1974	19.8	20.2	58.6	100.0
Jallade, 1970	6	10	39	
<u>Chile, 1969</u>				
Primaria	13	19	57	36.3
Secundaria	8	13	41	18.4
Universitaria	4	11	33	27.2
Otros	14	19	56	18.1
Total	10	16	49	100.0

Es interesante preguntarse qué ocurriría con la distribución de los gastos en educación y salud si estos no fueran financiados mayoritariamente por el Estado. La pregunta obviamente no es fácil de contestar, pero algunos antecedentes pueden proporcionarse. La distribución de los gastos privados en salud y educación dependería principalmente de la distribución original del ingreso, de los patrones de gasto y de las diferencias que presente la función de producción privada de los servicios.

El cuadro 7 presenta tales distribuciones hipotéticas de los gastos privados. Considera una distribución original del ingreso similar a la de Colombia y Chile, y distintos patrones de gasto que se reflejan en la elasticidad-ingreso de la demanda de estos servicios. Se tomaron valores de la elasticidad-ingreso que van desde 0.1 a 1.2.5/ Los valores encontrados para estas elasticidades en el caso de la demanda de

Cuadro 7

DISTRIBUCION HIPOTETICA DEL GASTO PRIVADO Y PUBLICO EN SALUD Y EDUCACION

Elasticidad-ingreso	20% más pobre	20% siguiente	60% más pobre	Total país
<u>A. Distribución hipotética del gasto privado, por niveles de ingreso</u>				
0.1 Gasto medio	0.93	0.95	0.95	1
% del gasto total en el país	19	19	57	100
0.6 Gasto medio	0.55	0.67	0.67	1
% del gasto total en el país	9	13	40	100
0.8 Gasto medio	0.4	0.56	0.56	1
% del gasto total en el país	8	11	34	100
1 Gasto medio	0.25	0.45	0.45	1
% del gasto total en el país	5	9	27	100
1.2 Gasto medio	0.1	0.34	0.58	1
% del gasto total en el país	2	7	20	100
<u>B. Distribución efectiva del gasto público</u>				
	<u>Porcentajes del gasto total</u>			
Chile				
Educación	10	16	49	100
Salud	22	22	68	100
Colombia (Selowsky)				
Educación	19.8	20.2	58.6	100
Salud	19.6	19.8	63.9	100

servicios de salud en los Estados Unidos, donde los gastos privados son significativos, han sido en general menores que 1, aunque no inferiores a 0.1 (véanse Klarman, 1964, y Newhouse y Phelps, 1976). Para educación, en cambio, se esperarían elasticidades mayores que 1.

Los resultados confirman la progresividad de la intervención del Estado. La distribución de los gastos públicos en salud, aun en el caso extremo de una elasticidad-ingreso de 0.1 es más igualitaria, tanto en Chile como en Colombia, que lo que sería la distribución de los gastos privados. En el caso de los gastos en educación bastaría con una elasticidad-ingreso de esos gastos mayor que 0.6 para que los desembolsos privados fueran menos igualitarios que los gastos públicos.

/d) Vivienda

d) Vivienda y urbanismo

En relación con los gastos en vivienda, la información sobre su distribución es aún más escasa. Sólo se dispone de antecedentes detallados en el caso de Chile. En el campo de la vivienda y el urbanismo, las políticas de subsidio son diversas; incluyen franquicias tributarias a los constructores o propietarios de vivienda y subsidio explícito de las tasas de interés, o implícito por la falta de corrección monetaria adecuada. Incluye además en algunos casos la construcción y asignación de viviendas bajo el costo por parte de instituciones públicas, y en otros el financiamiento subsidiado por parte de las instituciones de seguridad social. Existe además el subsidio implícito que brindan los servicios de urbanización y las empresas que proporcionan servicios de utilidad pública.

Con esta amplia gama de políticas es generalmente difícil cuantificar y determinar beneficios y beneficiarios.

Los estudios que se han realizado sobre los beneficiarios de las políticas públicas de vivienda han tratado de identificar la población que queda marginada de tales soluciones habitacionales. Basándose en la distribución del ingreso, el costo de las viviendas proporcionadas por el sector público, el patrón de gastos en vivienda y las condiciones de financiamiento de las viviendas, se ha estimado qué porcentaje de población quedaría marginada. Grimes (1976) encontró que las soluciones habitacionales más baratas que se ofrecían estaban fuera del alcance de un 47% de los hogares en Bogotá y de un 55% en Ciudad de México. Rosenbluth (1979) estima que una alta proporción de población queda marginada del mercado habitacional por los costos que tendría una vivienda de 20 m² en diversos países latinoamericanos.

Los datos del estudio de Chile 5/ se presentan en el cuadro 8. Estos revelan que al menos en este país, cuando se adoptaron amplias políticas habitacionales a fines de los años sesenta, el 20% más pobre lograba obtener alrededor del 7% de los recursos, resultando tales políticas levemente progresivas. Sin embargo, este programa era bastante menos redistributivo que los de educación y salud.

Una de las razones principales de la baja progresividad de los programas de vivienda es el valor relativamente alto de algunas viviendas subsidiadas, y el otorgamiento de subsidios a través de la tasa de interés. Este método otorga subsidios mayores a las viviendas de mayor valor, las que son adquiridas por familias de ingresos más altos. Además, los subsidios resultan excesivos, especialmente cuando se otorgan con insuficiente corrección monetaria o reajuste de las deudas. En Chile prácticamente todos los préstamos de vivienda otorgados por el sector público en 1969 terminaron con subsidios superiores a 70% del préstamo (Arellano, 1976). En Ecuador se ha estimado que el subsidio envuelto en los préstamos otorgados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda en 1978 es cercano al 50% (PREALC, 1980). En Uruguay durante los años setenta el índice de reajuste de los créditos de vivienda se elevó en sólo el 80% de la inflación registrada (CISA, 1980). Así podrían agregarse numerosas otras ilustraciones. Mientras prevalezcan estas condiciones es difícil esperar resultados que beneficien progresivamente a los más pobres.

En cuanto a los servicios de agua potable y alcantarillado, el cuadro 8 muestra la distribución de hogares que contaban con estos servicios en Colombia y Chile. Como ellos no llegaban a toda la población, los grupos de menores rentas quedaban marginados. La distribución que muestra el cuadro 8 es en todo caso más satisfactoria que en el resto de América Latina, ya que en los dos países considerados estos servicios se encuentran más difundidos.

Cuadro 8

DISTRIBUCION DEL GASTO EN VIVIENDA Y URBANISMO

	20% más pobre	20% si- guiente	60% más pobre	Total país
Chile, 1969				
Porcentaje de gastos públicos en vivienda y urbanismo	7	14	44	100
Distribución de familias con agua potable				
Colombia, 1974	13.9	15.7	49.2	100
Chile, 1969	14	18	52	100
Distribución de familias con alcantarillado				
Colombia, 1974	10.7	14.2	18.8	100
Chile, 1969	14	17	51	100

e) Seguridad social

Al menos dos aspectos son claves para determinar el efecto distributivo de la seguridad social: quiénes están afiliados y cómo se distribuyen entre ellos los beneficios. Lo primero cobra más importancia mientras mayor sea el financiamiento que provenga de la población no cubierta.

El cuadro 9 muestra la distribución por quintiles de la población cubierta por la seguridad social en Colombia y Chile. En Colombia aparece fuertemente selectiva, porque en ese país poco más del 22% de la población estaba dentro del sistema de seguridad social. En Chile en cambio lo estaba el 70%. Dada la forma en que se ha desarrollado la seguridad social en América Latina ésta favorece a los hogares más pobres sólo a medida que se extiende, ya que inicialmente se concentra en los trabajadores mejor remunerados.

En cuanto a la distribución de beneficios, las pensiones tienden a guardar relación con la remuneración obtenida durante la vida activa y, por lo tanto, tienden a mantener la distribución original. Beneficios como las asignaciones familiares, en cambio, son fuertemente redistributivos. Los resultados para Chile en 1969 muestran un patrón progresivo, levemente más progresivo que el observado en vivienda.

Cuadro 9

SEGURIDAD SOCIAL

	20% más pobre	20% si- guiente	60% más pobre	Total país
Distribución de familias cubiertas por la seguridad social				
Chile, 1969	17	20	62	100
Colombia, 1974	8.5	17.1	46.3	100
Distribución de pagos hechos por la seguridad social				
Chile, 1969	10	13	40	100

f) Conclusión

Los resultados de los estudios disponibles muestran que los gastos sociales se distribuyen en forma progresiva. Los gastos que más favorecen a las familias pobres son aquéllos en salud, seguidos por los de educación. En vivienda y seguridad social los gastos resultan levemente progresivos.

Si se compara la distribución observada con la que se daría si los gastos se financiaran y distribuyeran privadamente, esta última aparece bastante más desigual.

El examen de los beneficiarios de los programas públicos constituye un primer paso hacia la formulación de políticas más efectivas para satisfacer necesidades básicas. Dada la escasez de información disponible, parece conveniente promover investigaciones en este campo.

3. Formulación de políticas sociales: la calidad de los servicios

Para poder formular una estrategia encaminada a combatir la pobreza y satisfacer las necesidades básicas es preciso examinar numerosos aspectos y definir el papel que en esa estrategia le cabrá a los gastos públicos. Primero, hay que establecer las vinculaciones que tendrá esta política con otras, como por ejemplo, el fomento del empleo o la redistribución de activos. Hay que determinar también cuál será la significación de los gastos sociales dentro del total de gastos públicos. Los gastos sociales generalmente aumentan el ingreso disponible por medio de transferencias, o elevan el consumo de servicios básicos, o incrementan el capital humano. Los gastos públicos en sectores económicos, en cambio, procuran elevar el acervo de capital físico o proporcionar otros insumos necesarios para la producción, para elevar así los ingresos.

A su vez, dentro de los gastos sociales es necesario definir los recursos que se desean destinar a salud, a educación, a vivienda, etc.

En esta sección, se pretende esclarecer un aspecto específico que incide sobre la formulación de políticas sociales. Se trata de la definición del tipo o calidad de los servicios que se ofrece en forma subsidiada. Esta definición, aun cuando generalmente es poco explícita, se realiza para cada uno de los programas sociales. En materia de salud, por ejemplo, es preciso determinar la importancia que se dará a la atención a través de postas y consultorios frente a atenciones de mayor especialización. En cuanto a la vivienda, debe establecerse qué tipo de soluciones habitacionales gozarán de subsidio, y en el caso de la educación, qué niveles de enseñanza obtendrán financiamiento público. En materia de seguridad social hay que establecer a qué proporción de las remuneraciones corresponderán las pensiones, la duración que éstas tendrán, etc.

Es evidente que casi siempre es preferible más que menos, por lo cual, al definir el tipo de servicios ofrecidos, es preferible uno de mejor calidad. El problema estriba en que, por la escasez de recursos presupuestarios, una mejor calidad de los servicios redundará en una menor cobertura. Mientras mejor sea el tipo de servicio ofrecido, menos son las familias beneficiadas, lo que refleja un claro conflicto entre la calidad de los servicios y la cantidad de población atendida.

Cuando la cobertura no es suficiente la población que queda marginada es la más pobre. Se vieron en la sección anterior ejemplos relacionados con educación superior, viviendas, redes de agua potable y alcantarillado y afiliación a la seguridad social. Dados los recursos disponibles si se ofrecen servicios subsidiados de mayor calidad y costo quedará marginado un mayor número de hogares pobres, con el agravante de que a medida que los servicios son mejores, son más solicitados por los grupos de ingresos medios y altos.

A continuación se desarrolla un modelo simple para examinar la significación del conflicto a que se ha hecho referencia. Por simplicidad, el modelo asimila los servicios sociales estudiados en este trabajo a otros bienes y servicios. Por esto el análisis se realiza en términos de su demanda, oferta y precio, aun cuando muchas veces en la práctica no existe un mercado donde se transen tales servicios. Asimismo, servicios como los de educación, atención de la salud, etc., tienen características económicas distintas a las de otros bienes y servicios. Con todo, para ilustrar la significación que tiene la decisión que se adopte respecto a la calidad de los servicios ofrecidos por el gobierno, este modelo es suficiente.

/Las siguientes

Las siguientes son las funciones de demanda y oferta de un servicio social.

$$(1) \hat{X}^d = \sigma \eta \hat{q} - \eta \hat{p}^d \quad \sigma, \eta > 0$$

$$(2) \hat{X}^s = -\delta \epsilon \hat{q} + \epsilon \hat{p}^s \quad \delta, \epsilon > 0$$

Donde:

X^d, X^s = cantidad demandada y ofrecida

q = índice de calidad del servicio

p^d, p^s = precios de demanda y oferta

σ = elasticidad-precio de la demanda, calidad ($= \tilde{p}^d/\tilde{q}$)

η = elasticidad-precio de la demanda

δ = elasticidad-precio de la oferta, calidad ($= \tilde{p}^s/\tilde{q}$)

ϵ = elasticidad-precio de la oferta

$\hat{X} = \frac{dX}{X}$ (cambio porcentual)

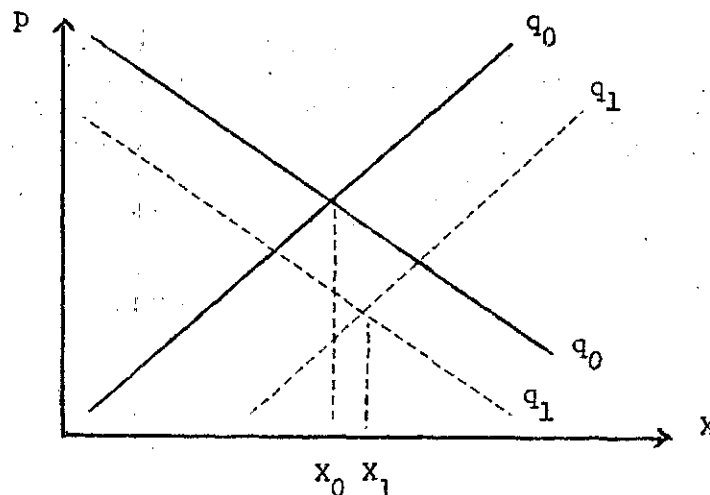
Por lo tanto en equilibrio

$$(3) \hat{p}^d = \hat{p}^s$$

$$(4) \hat{X}^d = \hat{X}^s = \hat{X} = \frac{(\sigma - \delta)}{\frac{1}{\epsilon} + \frac{1}{\eta}} \hat{q}$$

Vale decir, ante una reducción en la calidad media de los servicios (q), su consumo aumenta si la reducción en su precio de demanda es menor que la reducción en el precio de oferta ($\sigma < \delta$). Esta situación se ilustra en el gráfico 1.

Gráfico 1



$q_1 < q_0$

/Hay dos

Hay dos formas de plantear el conflicto entre la calidad de servicio ofrecido y su cobertura: i) Dados los recursos disponibles, en qué forma un cambio en la calidad afecta la cobertura o extensión de los servicios; ii) Dada la extensión o cobertura de los servicios, cómo afecta la calidad del servicio que se ofrece a los costos totales del programa. La respuesta, naturalmente, es la misma.

Aquí se examinará qué ocurre con el costo de un programa que se propone subsidiar el consumo hasta conseguir que el grupo al que va dirigido, esto es, la población necesitada, consuma una determinada cantidad ($X^P = X^*$). Hay distintas modalidades de subsidio que se pueden usar para perseguir este objetivo. Aquí se estudian dos. La primera es un "subsidio general" ofrecido a toda la población hasta rebajar el precio lo suficiente como para que el grupo al que va dirigido el programa satisfaga el mínimo de consumo buscado ($X^P = X^*$). La segunda es un "subsidio específico" que sólo se otorga a las familias necesitadas; esto se logra a través de la entrega de bonos o servicios exclusivamente a quienes cumplen con los requisitos de necesidad. Como se demuestra más adelante, el subsidio general es más caro, no sólo porque hay que subvencionar el consumo de un mayor número de familias, sino también porque, casi siempre, el subsidio por unidad de producto que es necesario para conseguir el objetivo $X^P = X^*$, es más elevado.

A continuación se examina el impacto de modificar la calidad de los servicios en cada uno de estos casos.

i) Subsidio general

El objetivo señalado es

$$(5) \quad X^* = X^P(p^d, q)$$

Para esto se requiere que el precio pagado por los consumidores alcance el siguiente valor:

$$(6) \quad \bar{p}^d = p^P(X^*, q)$$

Donde $X^P(.)$ es la función de demanda de la población a la que está dirigido el programa y $p^P(.)$ es la función inversa.

De esta forma se tiene que el costo total del programa (C_g) es el siguiente:

$$(7) \quad C_g = [X^* + X^R] \{p^S[X^R + X^*, q] - \bar{p}^d\}$$

Reemplazando la función de demanda de la población que no es objetivo del programa (X^R) 7/ se tiene:

$$(8) \quad C_g = [X^* + X^R(\bar{p}^d, q)] \{p^S[X^R(\bar{p}^d, q) + X^*, q] - \bar{p}^d\}$$

Reemplazando (6) en (8) y diferenciando con respecto a q se tiene:

$$dC_g = (X^* + X^R) \left[p_x^S X^R p_q^P + p_x^S X^R + p_q^S - p_q^P \right] dq + \left[X_q^R + X_p^R p_q^P \right] (p^S - \bar{p}^d) dq$$

Donde el subíndice indica la variable con respecto a la cual se calcula la derivada parcial ($p_x^S = \frac{\partial p^S}{\partial x}$).

/Después de

Después de sustituir los valores de las elasticidades y utilizar la definición del subsidio (s), se tiene

$$(9) \quad p^s = (1 + s) p^d$$

$$(10) \quad \hat{C}_g = \frac{(1+s)}{s} \left[\frac{X^R}{X} \frac{\eta^R}{\epsilon} (\sigma^R - \sigma^P) + \delta \right] - \frac{\sigma^P}{s} + \frac{X^R}{X} \eta^R (\sigma^R - \sigma^P) \hat{q}$$

La expresión obtenida indica que una reducción de la calidad (q) permite reducir los costos (o aumentar X^*) no sólo debido al menor costo de producción (medido por δ) sino también por la disminución en el consumo del grupo de la población que no es objetivo del programa. Este efecto depende principalmente de σ^R . En la medida en que la población necesitada también reduzca su demanda, según σ^P , la rebaja de costos es menos cuantiosa.

El cuadro 10 presenta los valores que alcanzaría \hat{C}/\hat{q} ($\delta \hat{X}^*/\hat{q}$), esto es, la elasticidad de respuesta de los costos del programa o de su cobertura de la población que es su objetivo, ante un cambio en el índice de calidad (q), según distintos valores de los parámetros.

En el caso de un programa que envuelve un subsidio de 20% del precio de venta del servicio ($s = 0.2$), se observa que una reducción del 1% en el índice de calidad (q), que aquí se asimila al costo unitario del servicio ($\delta = 1$), permitiría una reducción del costo total del programa que se calcula entre un 2.2 y un 13%. El límite inferior se obtiene cuando σ^P alcanza su mayor valor y σ^R el más alto. Lo opuesto se cumple para el límite superior.

Cuando el servicio se entrega prácticamente gratis ($s = 0.8$) un 1% de rebaja en el costo unitario permitiría rebajar los costos totales o aumentar la cobertura entre 5 y 0.9%.

Se examinó también, aunque no aparece en el cuadro 10, el efecto de considerar como objetivo una población más numerosa (X^R/X menor). Esto tiende a reducir el impacto de la disminución en l , tanto porque los costos iniciales son menores como porque las filtraciones también lo son.^{8/}

ii) Subsidio específico

Se estudia a continuación el caso en que sólo se subsidia el consumo de la población que es el objetivo del programa. En este caso es conveniente definir la función de exceso oferta (X^E) enfrentada por esta población

$$(11) \quad X^E = X^s - X^R = X^E(p^E, q)$$

La elasticidad precio-calidad de la función exceso oferta (σ^E) está dada por

$$(12) \quad \sigma^E = \frac{\delta\epsilon + \sigma^R \eta^R X^R/X}{\epsilon + \eta^R X^R/X} = \frac{\hat{P}^E}{\hat{q}}$$

El costo total del programa es en este caso:

$$(13) \quad C_s = X^* (P^E - \bar{p}^d)$$

Conociendo el costo de un programa de subsidio específico es posible compararlo con el de uno general cuya expresión se derivó en (7). El cociente entre ambos, utilizando el hecho de que en equilibrio $P^E (X^*) = P^s (X^R = X^*)$, es el siguiente:

Cuadro 10

ELASTICIDAD-COSTO TOTAL O COBERTURA DE UN PROGRAMA DE SUBSIDIO GENERAL ANTE
CAMBIOS EN EL INDICE DE CALIDAD q

		$\delta = 1, \frac{X^R}{\bar{X}} = 0.9$											
		$\epsilon = 0.2$						$\epsilon = 1$					
		$\eta^R = 0.2$			$\eta^R = 0.5$			$\eta^R = 0.2$			$\eta^R = 0.5$		
		σ^R			σ^R			σ^R			σ^R		
σ^P	s	0	0.2	0.5	0	0.2	0.5	0	0.2	0.5	0	0.2	0.5
0	0.2	6.0	7.1	8.8	6.0	8.8	13.0	6.0	6.3	6.6	6.0	6.6	7.6
	0.8	2.3	2.7	3.4	2.3	3.4	5.0	2.3	2.4	2.5	2.3	2.5	3.0
0.1	0.2	5.9	6.1	7.7	4.1	6.9	11.1	5.4	5.6	6.0	5.2	5.8	6.8
	0.8	1.9	2.3	3.0	1.7	2.7	4.3	2.1	2.2	2.4	2.0	2.3	2.7
0.2	0.2	3.9	5.7	6.7	2.2	5.0	9.2	4.7	5.0	5.4	4.4	5.0	5.9
	0.8	1.6	2.0	2.7	0.9	2.0	3.7	1.9	2.0	2.2	1.7	2.0	2.4

$$(14) \frac{C_g}{C_s} = \frac{X^* \{P^S[X^R(\bar{p}^d, q) + X^*, q] - \bar{p}^d\} + X^R \{P^S[X^R(\bar{p}^d, q) + X^*, q] - \bar{p}^d\}}{X^* \{P^S[X^R(P^E, q) + X^*, q] - \bar{p}^d\} \quad X^* \{P^S[X^R(P^E, q) + X^*, q] - \bar{p}^d\}}$$

Como se señaló, C_g es mayor que C_s no sólo porque se paga a un mayor número sino también porque el g subsidio unitario es mayor. ^{9/}

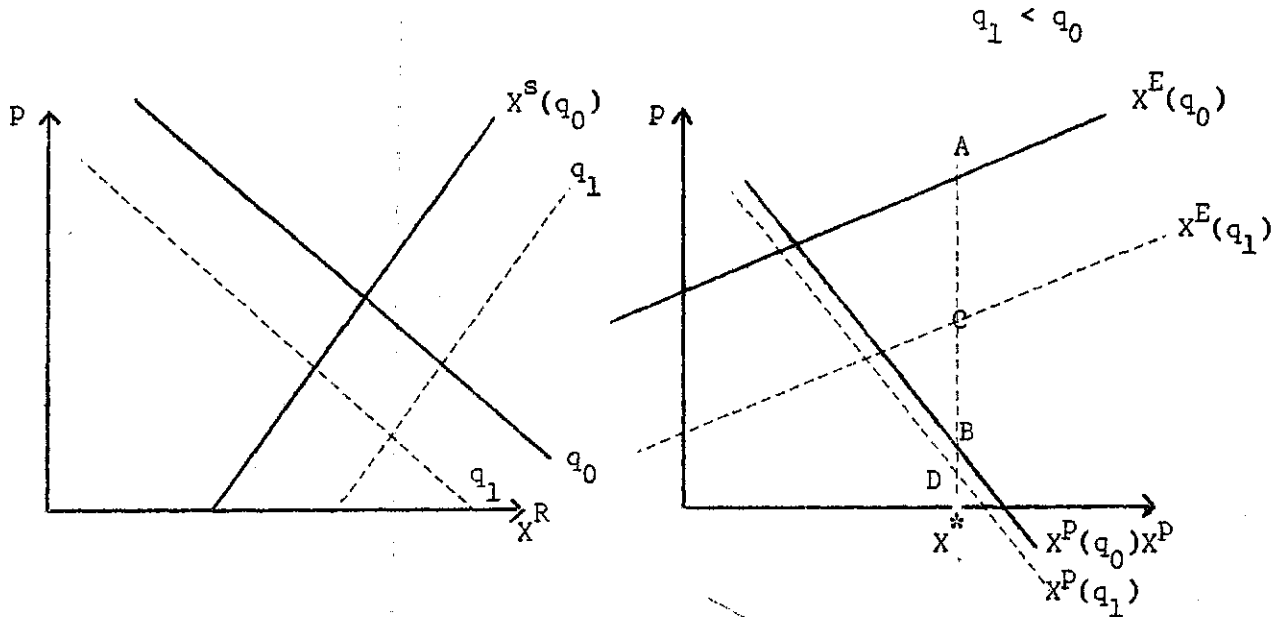
La variación en el costo o consumo del grupo objetivo ante cambios en q es

$$(15) \hat{C}_s = [\sigma^E (1+s) - \sigma^P] \cdot \frac{\hat{q}}{s}$$

Reemplazando σ^E

$$(16) \hat{C} = \left[\left(\frac{\delta\varepsilon + \sigma^R \eta^R \frac{X^R}{X}}{\varepsilon + \eta^R \frac{X^R}{X}} (1+s) - \sigma^P \right) \right] \frac{\hat{q}}{s}$$

Gráfico 2



El gráfico 2 muestra una situación inicial con calidad de los servicios q_0 en que el subsidio necesario para que el consumo del grupo al que está dirigido el programa sea X^* es igual a AB . Una reducción de q reduce el precio de oferta (costos de producción) y la demanda del grupo que no es objetivo del programa. Ambos efectos se suman para aumentar el exceso de oferta (X^E) disponible para el primer grupo. Así el subsidio requerido se reduce a CD .

En el cuadro 11 se presenta un ejercicio de simulación de los efectos sobre el costo total del programa que tendría un cambio en q . Una reducción de 1% en q redundaría, siendo el subsidio inicial de 20%, en un menor costo del programa entre 1.4 y 5.5%, según el valor de los parámetros. El menor valor se observa cuando ε y σ^R

Cuadro 11

ELASTICIDAD-COSTO TOTAL O COBERTURA DE UN PROGRAMA DE SUBSIDIO ESPECIFICO ANTE
CAMBIOS EN EL INDICE DE CALIDAD q a/

		$\delta = 1$						$\frac{X^R}{X} = 0.9$					
		$\epsilon = 0.2$			$\epsilon = 1$			$\epsilon = 0.2$			$\epsilon = 1$		
		$\eta^R = 0.2$			$\eta^R = 0.5$			$\eta^R = 0.2$			$\eta^R = 0.5$		
		σ^R			σ^R			σ^R			σ^R		
s.		0	0.2	0.5	0	0.2	0.5	0	0.2	0.5	0	0.2	0.5
$\sigma^E =$		0.53	0.62	0.76	0.31	0.45	0.65	0.85	0.88	0.92	0.69	0.75	0.84
$\sigma^P = 0$	0.2	3.2	3.7	4.6	1.9	2.7	3.9	5.1	5.3	5.5	4.1	4.5	5.0
	0.8	1.2	1.4	1.7	0.7	1.0	1.5	1.9	2.0	2.1	1.6	1.7	1.9
$\sigma^P = 0.1$	0.2	2.7	3.2	4.1	1.4	2.2	3.4	4.6	4.8	5.0	3.6	4.0	4.5
	0.8	1.1	1.3	1.6	0.6	0.9	1.3	1.8	1.9	2.0	1.4	1.6	1.8

a/ Véase la ecuación 12.

alcanzan sus menores valores, en tanto que σ^P y η^R toman su valor más alto. Algo análogo ocurre cuando el subsidio inicial es de 80%. En este caso los costos del programa caen entre 0.6 y 2.1% como resultado de una reducción de 1% en q .

Nótese que para valores iguales de los parámetros la reducción de q es más efectiva para rebajar costos cuando se trata de un programa de subsidio general. Las diferencias entre ambos se reducen a medida que aumenta el tamaño de la población que es objetivo del programa.^{10/}

El análisis anterior propone un método para ilustrar la significación que tiene el tipo de servicios ofrecidos sobre los costos y posible extensión de un programa social. Es frecuente que en la definición de los estándares o calidad de los servicios sociales se adopten modelos de países industrializados, y que en esta decisión no se tome debida cuenta de sus repercusiones en los costos, cobertura y posibles "filtraciones".

Al observar la importancia cuantitativa de este efecto, hay que concluir que él es bastante significativo. Resulta pues indispensable tomarlo en cuenta al elaborar programas sociales, a fin de que ellos alcancen una mayor progresividad.

Esto plantea una serie de interrogantes respecto del diseño de servicios sociales y de la tecnología apropiada para ofrecerlos a la población necesitada. Es un tema que no se pretende abordar en esta ocasión, pero que resulta inevitable.

Para delinear programas sociales que ofrezcan servicios a la medida de las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo, se requiere un esfuerzo creativo que lleve a generar soluciones propias. En esto creemos que desempeña un papel insustituible la participación organizada de la población que se pretende favorecer.

Notas

1/ El monto de los subsidios a los alimentos y la gasolina en Perú durante 1975 fue estimado en alrededor de 5% del ingreso nacional disponible; véanse en la bibliografía Amat y León y otros (1975) y Figueroa (1980). En el caso de Ecuador, el subsidio a la gasolina, al trigo y a las tasas de interés se estimó en 4.8% del producto geográfico bruto para 1978. (Véase PREALC, 1980.)

2/ Otros estudios -que se han omitido, ya que en ellos la incidencia del gasto prácticamente se supone- pueden verse en De Wulf (1975). Además, Webb (1973) hace estimaciones muy gruesas de la incidencia del gasto en Perú en 1961 y 1970. Urdaneta (1980) informa sobre una investigación en curso para determinar tal incidencia en Venezuela.

3/ Algunos estudios presentan tramos de población que no coinciden con los del cuadro 4. Para reagruparlos se supuso, cuando fue necesario, que al interior de cada tramo la distribución era igualitaria. El mismo supuesto se aplica más adelante en esta sección.

4/ Para una discusión de las diferencias encontradas por Selowsky y Jallade, véase Selowsky (1979). Nótese que el primero agrupa la población según ingreso familiar per cápita.

5/ La distribución original está representada por el caso en que la elasticidad-ingreso (E) es 1. La estimación del gasto medio en el resto de los casos se determinó:

$$\frac{G_i}{G_j} = E \left(\frac{Y_i}{Y_j} - 1 \right) + 1$$

donde G_i = gasto medio del tramo i

Y_i = ingreso medio del tramo i .

6/ Para mayores antecedentes y análisis de políticas, véase Arellano (1976).

7/ El exponente P indica que la variable se refiere a la población pobre a la que está dirigido el programa, y R al resto o grupo no prioritario.

8/ Si $X^R/X = 0.5$; cuando $s = 0.2$ el rango de disminución en el costo total va de 9.8 a 3.5. Cuando $s = 0.8$ va entre 3.8 y 1.4.

9/ Si $\epsilon < \infty$, $P^E > \bar{p}^d$ y por lo tanto si $\eta^R > 0$, $X^R(P^E) < X^R(\bar{p}^d)$, de lo que se sigue que $p^s / \overline{X^R(P^E)} < p^s / \overline{X^R(\bar{p}^d)}$. Vale decir el subsidio unitario es mayor en el caso de un subsidio general ya que la producción y consumo totales son mayores.

10/ En el caso del subsidio específico, cuando $\frac{X^R}{X} = 0.5$, si $s = 0.2$ el rango de rebaja de costos es entre 2.2 y 5.7%. Cuando $s = 0.8$ es de 0.9 a 2.1%.

Anexo

MEDICION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN AMERICA LATINA *

1. Conceptos y medición del gasto público

No existe consenso suficiente para un tratamiento homogéneo de las finanzas públicas en los países latinoamericanos. La información disponible se puede dividir en tres categorías. La primera y más antigua es la información sobre ingresos y gastos del gobierno que nace ligada a los fines administrativos y de control de las unidades del gobierno. El problema más frecuente en este tipo de estadísticas es la separación entre instituciones centralizadas y descentralizadas. La diferencia entre ambos tipos de instituciones sigue criterios administrativos y legales más que criterios económicos. Por otro lado la cobertura de este tipo de información, que puede ser llamada del gobierno central presupuestario, es variable en el tiempo, ya que hay instituciones públicas que se incorporan al gobierno presupuestario y otras que salen de él. Esto afecta la homogeneidad de las series estadísticas, sobre todo en períodos más prolongados.

Otro sistema de información en finanzas públicas proviene del sistema de cuentas nacionales, que en la mayoría de los países latinoamericanos se aplica desde hace más de veinte años. En las cuentas nacionales los datos del gobierno se estructuran de manera que puedan combinarse con los datos de otros sectores. El sistema de cuentas nacionales divide a la economía en dos formas: en primer lugar, para el análisis de las relaciones de producción y tecnoeconómicas, se clasifica a quienes realizan las transacciones en ramas que agrupan unidades, generalmente establecimientos, de producción homogénea, sin tomar en cuenta las instituciones en que se encuentran; es decir, públicas o privadas. Para poner de manifiesto las relaciones de comportamiento relativas a ingresos, gastos y corrientes de financiamiento, se clasifica a quienes realizan transacciones en sectores según fines y patrones de comportamiento similares. Entre estos sectores figura el gobierno general, cuya principal función es producir servicios no destinados al mercado (principalmente para consumo colectivo) y realizar transferencias de ingresos entre individuos y sectores económicos.

El principal problema con que se tropieza en la información de cuentas nacionales es que está referida sólo a los gastos corrientes del gobierno general, dejando fuera aquellas operaciones que constituyen gastos de inversión. Además, por su naturaleza, el sistema de cuentas nacionales no aporta una desagregación suficiente para hacer un análisis detallado del gasto del gobierno general. La única desagregación en este sentido es la que se produce entre los gastos de consumo y las transferencias corrientes del gobierno general. Por último, por la interrelación con otros sectores, la información del sistema de cuentas nacionales puede dejar fuera de su cobertura a instituciones públicas que desarrollan actividades similares a las unidades de otros sectores.

El tercer tipo de estadísticas tiene como objetivo analizar las operaciones del gobierno y su impacto en la economía tomada en su conjunto o en sectores particulares de ella. Esta información, también denominada de finanzas públicas, ha sido desarrollada en diferentes países en forma autónoma y siguiendo criterios particulares a cada situación. Ello ha causado un relativo atraso de los países latinoamericanos.

*/ Una primera versión de este anexo fue preparada por Jorge Marshall R.

en el análisis más detallado y profundo sobre las experiencias de la labor gubernamental y su impacto en distintos ámbitos. El primer esfuerzo significativo para uniformar criterios de contabilidad gubernamental y de clasificación de la información lo ha estado realizando el Fondo Monetario Internacional desde mediados de los años setenta. Esto hace que las series de información disponible para estas definiciones sean relativamente recientes y breves, y que en muchos países se preparen de manera experimental por la ausencia del personal calificado para estas labores.

El principal beneficio de contar con información adecuada sobre las finanzas públicas estriba en que la cobertura de éstas es mayor que la del gobierno presupuestario e incluso que la del sistema de cuentas nacionales.

Además, al utilizarse criterios más analíticos en la ordenación de las estadísticas, se da lugar a estudios más confiables del efecto de las políticas de gasto y de las magnitudes involucradas en los distintos programas.

A pesar de ser la mejor fuente para estudios como el que aquí se aborda, la cobertura de las estadísticas de finanzas públicas no es completa en numerosos países. Se dejan fuera instituciones descentralizadas o niveles de gobierno local o estadual. La ventaja de esta fuente es que hace explícitas las instituciones cubiertas y aquellas que queden sin incluirse en la contabilidad.

2. Fuentes de información

Existen distintas fuentes de información para cada una de las definiciones anteriores. En este trabajo sólo se analizarán las fuentes secundarias de información que agrupan a varios países, debido a la complejidad de las estadísticas de carácter nacional.

En materia de gobierno presupuestario la principal fuente de información es el Statistical Yearbook de las Naciones Unidas, donde se pueden encontrar series de gasto desde 1950 hasta 1979. Como se ha mencionado, si se analiza la situación de cada país se observan discontinuidades a través del tiempo que llevan a mirar con cautela este tipo de información. En este mismo aspecto, también proporciona información el Fondo Monetario Internacional (FMI) en International Financial Statistics (columna 82).

En la primera de las fuentes mencionadas existe alguna desagregación para los principales rubros del gasto (educación, salud, seguridad social). También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofrece alguna desagregación por este concepto en su Progreso económico y social en América Latina, referido a los años 1971 a 1979.

Los conceptos que provienen del sistema de cuentas nacionales aparecen resumidos en CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1979. Algunas cifras publicadas en años anteriores sobre los mismos temas (provenientes, por ejemplo, de CEPAL, Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina) han sido modificadas en las últimas revisiones.

Respecto del tercer tipo de estadísticas mencionadas anteriormente, se dispone de FMI Government Financial Statistics Yearbook. En esta publicación aparecen los gastos del sector público clasificados según el sector de destino del gasto y según el objeto del gasto.

Por último, conviene mencionar, aun cuando está disponible sólo para algunos países, el esfuerzo por generar datos consolidados de ingresos y gastos públicos realizados por el Banco Mundial en los informes sobre países emanados de misiones a ellos.

Cuadro A
MEDICIONES DEL GASTO PUBLICO
(Porcentaje del producto geográfico bruto)

	Gastos corrientes del gobierno general (cuentas nacionales)	Sector público	Gobierno presupues- tario	Año
	(1)	(2)	(3)	
Argentina	19.1	24.6	15.7	75
Brasil	18.3	18.6	10.6	76
Costa Rica	18.0	20.2	17.0	75
Ecuador	15.1	13.6	12.9	77
El Salvador	11.4	14.7	14.5	76
Guatemala	9.0	10.0	12.0	76
Honduras	14.6	16.8	14.5	75
México	15.0	15.0	15.0	74
Nicaragua	11.5	15.8	15.8	76
Panamá	21.2	30.3	20.1	77
Paraguay	7.9	11.7	11.7	78
Perú	19.7	17.3	20.7	78
República Dominicana	9.8	15.7	15.7	77
Uruguay	23.5	22.4	22.4	75
Venezuela	18.3	30.2	30.2	76
Promedio	15.5	18.5	16.5	

Fuente: (1) CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1979; (2) Fondo Monetario Internacional (FMI), Government Finance Statistics Yearbook; (3) Fondo Monetario Internacional (FMI), International Financial Statistics, línea 82.

3. Resultados agregados

En el cuadro A aparece la medición mencionada para los conceptos de gastos corrientes del gobierno general, gasto consolidado del sector público y gasto del gobierno presupuestario. Por la mayor cobertura de las estadísticas de finanzas públicas que se señaló antes, es razonable que la medición de ese concepto en la columna 2 resulte mayor que las otras definiciones. Efectivamente, esto ocurre en la mayoría de los países. Sin embargo alguna de las otras definiciones puede resultar mayor, según los procedimientos metodológicos con los que se construya la información. En el caso de las estadísticas de finanzas públicas que elabora el FMI se siguen algunos procedimientos particulares en el tratamiento de ciertas partidas, especialmente las transferencias internas del sector público, la concesión de préstamos y el servicio de la deuda pública. Los criterios seguidos en estos casos pueden dar resultados menores que los que se hubiesen obtenido de metodologías simples de agregación.

La mayor cobertura de la columna 2 de gasto del sector público sugiere la conveniencia de utilizarla como información básica para un estudio más detallado de los gastos sociales de los diferentes países.

En el cuadro B se descompone la información para el sector público en gasto total y gasto de los sectores sociales. El gasto social está definido por la suma de los sectores de educación, salud, seguridad social, vivienda, y otros servicios sociales y culturales. En las columnas (1), (2) y (3) se presenta la información del FMI; en la columna (4) se registran los datos utilizados en este trabajo.

4. Gasto público social en los países de la OCDE

Los problemas de medición del gasto público también se presentan en el caso de los países industrializados. El cuadro D presenta tres fuentes distintas. Las dos primeras columnas provienen de la OCDE (1978). La tercera del estudio del FMI, del que se obtuvieron los datos que sirven de base para este trabajo. Las diferencias son apreciables. Para fines de comparación con los países de América Latina, se ha elegido para cada país de la OCDE aquella fuente que presenta un mayor nivel de gastos ya que así -se supone- se obtendrá una mayor cobertura.

Cuadro B

GASTO PUBLICO TOTAL Y GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA

(Porcentaje del producto geográfico bruto)

	Gasto total del gobierno central (1)	Otros ni- veles de gobierno (2)	Gasto Social (3)	Gasto social en este trabajo (4)	Año
Argentina	24.6	...	9.4a/	...	1975
Barbados	33.3b/	-	15.3	15.3	1978
Bolivia	12.4c/	...	5.3d/	7.7	1978
Brasil	20.6	7.7	10.3	11.5	1978
Colombia	...	...	...	...	-
Costa Rica	24.7	0.8	14.9e/	17.7	1978
Chile	30.7	-	16.3	16.3	1977
Ecuador	10.8f/	2.3	4.1	6.1	1979
El Salvador	14.5g/	0.6	5.7	5.7	1978
Guatemala	11.0h/	...	3.1	4.2	1978
Guyana	...	...	...	...	-
Haití	...	...	...	...	-
Honduras	17.5	1.1	7.7	7.7	1976
Jamaica	35.8i/	...	13.8	13.8	1977
México	17.0j/	3.1	7.5	10.1	1978
Nicaragua	15.8k/	...	8.7	8.7	1976
Panamá	30.3l/	0.8	17.0	17.0	1977
Paraguay	11.7	0.5	3.9	3.9	1978
Perú	17.6m/	...	3.5	...	1979
República Dominicana	15.7	0.4	6.5	6.5	1976
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	-
Uruguay	23.2	2.1	13.8	13.8	1978
Venezuela	29.1n/	1.0	9.0	10.2	1978
Promedio	20.8		9.3	10.4	

Fuente: Columnas (1), (2) y (3): Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook e International Financial Statistics; (4) véase el cuadro C.

a/ Excluye tres fondos de asociaciones familiares y otras obras sociales. b/ Excluye la totalidad de las instituciones descentralizadas. c/ d + 57 organismos. d/ Excluye 33 instituciones de seguridad social. e/ Excluye instituciones de seguridad social y de salud, juntas administrativas, 19 organismos, Universidades estatales, 3 colegios universitarios y un instituto técnico. f/ Excluye 47 organismos gubernamentales, organismos autónomos, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. g/ No incluye institución autónoma alguna. h/ No incluye 12 organismos de gobierno. i/ No incluye 86 órganos y organismos estatutarios ni el Consejo de Crédito Estudiantil. j/ Excluye el Instituto Nacional de Vivienda para los trabajadores, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). k/ Excluye seis instituciones entre las cuales está la Universidad Nacional. l/ Excluye 7 institutos autónomos. m/ Excluye 42 instituciones públicas, 107 sociedades de beneficencia pública y Seguro Social. n/ No incluye cinco institutos de fomento económico.

Cuadro C

GASTO PUBLICO SOCIAL ALREDEDOR DE 1978
(Porcentaje sobre el producto geográfico bruto)

	Educación	Salud	Previsión	Vivienda	Otros	Total
Argentina <u>a/</u>	2.3	0.5	5.7	0.6	0.3	9.4
Barbados	6.3	3.7	3.2	1.7	0.4	15.3
Bolivia	3.5	1.3 <u>b/</u>	2.6 <u>b/</u>	0.2	0.1	7.7
Brasil	2.3 <u>c/</u>	1.6	7.5	0.1	0.0	11.5
Colombia	1.9 <u>c/</u>	...	...	...	...	...
Costa Rica	6.0	0.9	8.6 <u>d/</u>	1.7 <u>d/</u>	0.5	17.7
Chile	4.2	2.0	8.5	1.4	0.2	16.3
Ecuador	3.1	1.0 <u>b/</u>	2.0 <u>b/</u>	0.0	0.0	6.1
El Salvador	3.0	1.3	0.6	0.6	0.2	5.7
Guatemala	1.7 <u>c/</u>	0.9 <u>b/</u>	1.2 <u>b/</u>	0.3	0.1	4.2
Guyana	6.1	...	...	...	...	...
Haití	0.9	...	...	...	...	...
Honduras	3.6	2.6	0.8	0.5	0.2	7.7
Jamaica	6.6	2.8	1.2	2.1	1.1	13.8
México <u>a/</u>	4.3	0.7	3.4	0.0	0.0	10.1 <u>e/</u>
Nicaragua	2.7	0.6	3.1	2.1	0.2	8.7
Panamá	5.7	4.2	3.8	0.5	2.8	17.0
Paraguay	1.6	0.3	1.8	0.2	0.0	3.9
Perú	3.6 <u>c/</u>	0.9	...	0.3	0.0	...
República Dominicana	1.8	1.4	1.0	2.1	0.2	6.5
Trinidad y Tabago	4.1 <u>c/</u>	...	...	...	...	...
Uruguay	2.2	1.2	10.1	0.1	0.2	13.8
Venezuela	5.4 <u>c/</u>	1.4	2.1	1.1	0.2	10.2
Promedio	3.6	1.5	3.7	0.8	0.4	10.2

Fuente: Cuadro B.

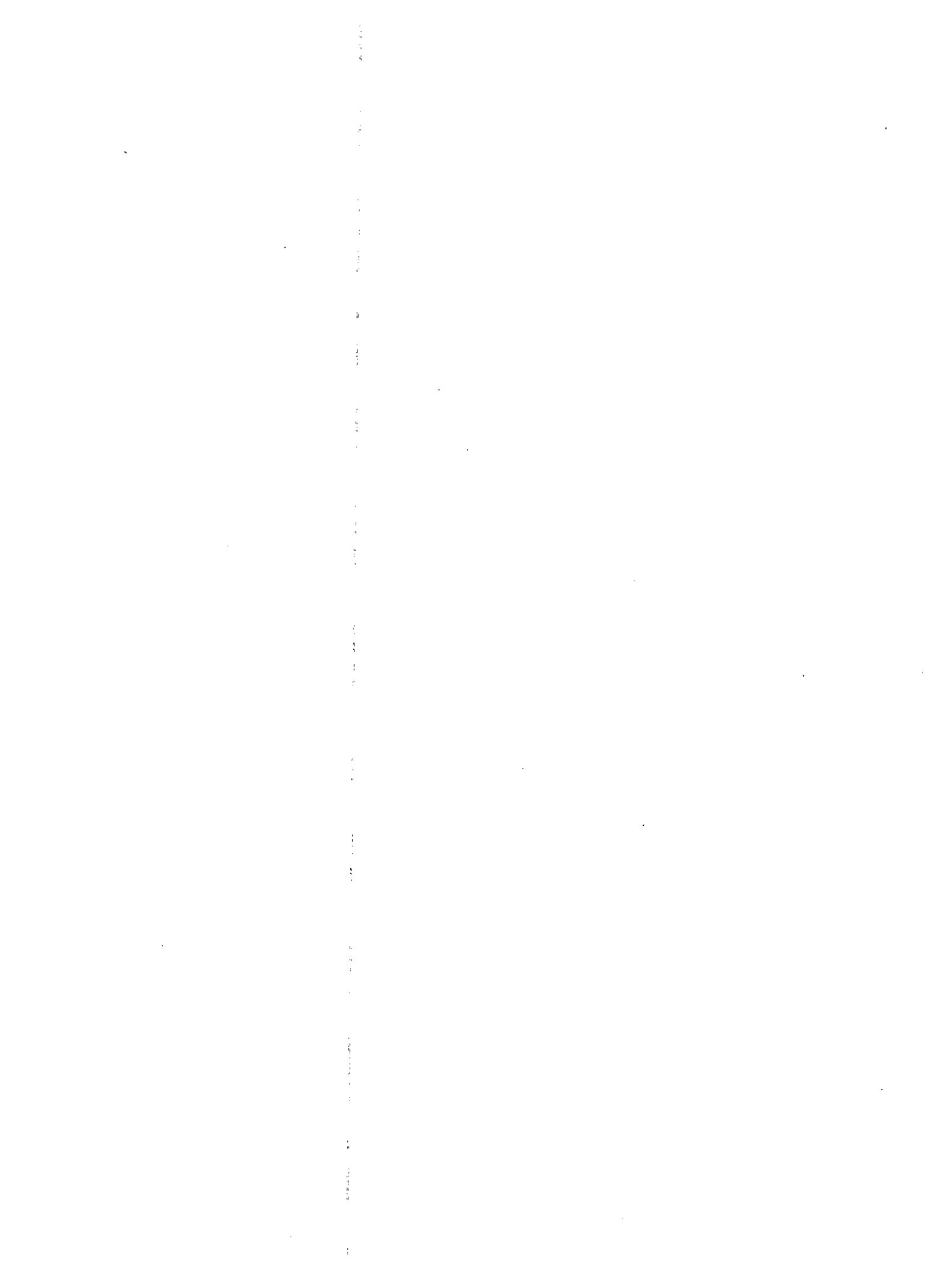
- a/ Subestimado por cobertura.
b/ 1974 Costo Seguridad Social.
c/ 1976 Anuario Estadístico, CEPAL.
d/ 1975 Banco Mundial.
e/ Mann (1979) 1975.

Cuadro D

GASTOS SOCIALES COMO PORCENTAJE DEL PGB EN LA OECD ALREDEDOR DE 1975

País	OECD (1978) Cuadro 5					OECD (1978) Cuadro 6		Fondo Monetario Internacional (1976)					
	Educa- ción	Salud	Seg. Social y Bien- estar	Vivien- da	Otros	Total a/	Gasto Social Total	Educa- ción	Salud	Seg. Social	Vivien- da	Otros	Total
Alemania	4.68	5.49	15.05	1.12	0.58	26.92	20.6	0.3	5.8	14.5	0.1	-	20.7
Australia	6.08	4.51	6.39	0.49	0.73b/	18.20	12.8	2.4	3.8	6.4	0.4	0.3	13.3
Austria	3.62c/b/	3.47c/b/	...	...	...	7.09	23.0	3.8	4.5	14.0	1.1	0.5	23.9
Bélgica	6.75	4.00	18.40	0.35	0.26	29.76	23.2	...	...	...	...	...	...
Canadá	5.91b/	4.91b/	9.26b/	1.39b/	0.93b/	22.40b/	18.9	0.7	1.7	7.3	0.3	0.3	10.3
Chipre	...	...	...	...	...	...	...	3.3	1.6	9.9	1.6	0.4	16.8
Dinamarca	3.59c/b/	4.82c/b/	...	...	...	8.21	23.4	4.2	1.3	17.2	0.8	1.0	24.5
España	1.38c/b/	2.16c/b/	10.74b/d/	...	...	14.28	14.3	1.7	0.2	10.8	0.4	0.2	13.3
Estados Unidos	4.99b/	1.52b/	8.57b/	0.70b/	0.56c/b/	16.34b/	15.7	0.8	2.1	8.0	0.5	0.2	11.5
Finlandia	6.38b/	5.24b/	5.87b/d/	1.55c/b/	...	19.04	21.0	4.9	3.3	8.8	0.4	0.3	17.7
Francia	4.50c/b/	5.57b/	1.19b/d/	0.27b/d/	...	11.53	20.9	3.6	5.5	15.3	1.1	0.2	25.7
Grecia	1.83b/	2.10b/	7.24b/	...	...	11.17	11.7	2.6	2.7	3.5	0.6	0.3	14.7
Holanda	7.39	5.65b/	12.91b/d/	0.48b/d/	...	26.43	29.1	7.9	0.3	25.1	1.1	0.4	34.8
Irlanda	2.45d/	0.48d/	7.00d/	0.42d/	0.07b/d/	10.42	16.7	...	...	...	...	...	...
Italia	5.31	7.19	16.14	0.80	0.41	29.85	19.6	4.9e/	6.5e/	13.0e/	0.8e/	0.4e/	25.3e/
Japón	4.20	2.95	4.27	1.43	0.38	13.23	8.9	...	...	...	...	...	...
Luxemburgo	...	...	...	...	...	...	...	4.5	0.9	24.1	0.5	0.6	30.6
Malta	...	...	...	...	...	...	...	4.4	4.0	14.2	3.3	0.1	26.0
Noruega	5.25c/b/	1.26c/b/	1.19c/b/	0.10c/b/	0.54c/b/	8.34	20.0	3.5	5.0	11.7	2.3	0.1	22.6
Nueva Zelanda	4.42c/b/	4.95c/b/	5.99b/	0.32c/b/	...	15.68	15.1	5.3	5.2	8.7	0.4	0.1	19.6
Portugal	2.02c/b/	2.25c/b/	...	...	...	4.27	-	3.3e/	1.5e/	8.0e/	1.2e/	0.2e/	14.4e/
Reino Unido	6.19	4.63	10.29	3.65	0.55	25.25	18.7	1.1	5.2	9.2	1.6	0.2	17.3
Suecia	5.85c/	6.09c/	2.03c/	0.52c/	1.62c/	16.11c/	21.9	3.9	1.1	15.8	1.0	0.3	22.0
Suiza	-	-	...	-	-	-	...	0.9f/	2.1f/	9.8f/	0.3f/	0.1f/	13.1f/
Turquía	0.66c/d/	0.21c/d/	-	0.21c/d/	...	1.08	...	4.7	0.6	0.9	0.8	0.1	6.6

a/ La columna total sólo es la suma de las 5 columnas anteriores, luego sólo en algunos casos es total de gastos sociales; b/ Excluye gastos en capital fijo bruto; c/ Excluye transferencias y subsidios; d/ Excluye gastos en consumo final; e/ 1975; f/ Excluye gobiernos locales.



BIBLIOGRAFIA

- AMAT y LEON, C.; GRADOS, CURONISY, LEON, MUÑOZ (1975), "Incidencia de los subsidios en los ingresos de las familias en el Perú", mimeo., trabajo presentado al Seminario sobre Distribución del Ingreso en el Grupo Andino, Banco Mundial, Bogotá.
- ARELLANO, J.P. (1976), Elementos para una política de vivienda social, Estudios CIEPLAN N° 5.
- BIRD, R.M. y DE WULF, L.H. (1973), "Taxation and income distribution in Latin America: a critical review of empirical studies", IMF, Staff Papers, Noviembre.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE, United Kingdom (1973), Economic Trends, Noviembre.
- CISA, A. (1980), "La política de vivienda en el Uruguay", mimeo, CEPAL.
- DE WULF, L. (1974), "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries", IMF, Staff Papers, Marzo.
- FIGUEROA, A. (1980), "Política de precios agropecuarios e ingresos rurales en el Perú", Coyuntura Económica, vol. X, N° 1, abril.
- FOXLEY, A., ANINAT, E. y ARELLANO, J.P. (1980), Las desigualdades económicas y la acción del Estado, Fondo de Cultura Económica.
- GILLESPIE, J. (1966), The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy, Studies of the Royal Commission of Taxation N° 2.
- GOULD, F. y ROWETH, B. (1980), "Public spending and social policy in the United Kingdom 1950-1977", Journal of Social Policy, julio.
- GRIMES, O. (1976), Housing for Low-Income Urban Families.
- HSIEH, D. (1979), Fiscal Measures for Poverty Alleviation in the United States, International Labour Office (ILO).
- JALLADE, J.P. (1974), Public Expenditures on Education and Income Distribution in Colombia, World Bank Staff Occasional Papers No 18.
- KLARMAN, H. (1967), The Economics of Health.
- MANN, A.J. (1979), "The evolution of Mexico's public expenditure structure 1895-1975" en Bulletin for International Fiscal Documentation, noviembre.
- MANRIQUE, R. (1972), The Incidence of Public Expenditures in Colombia, Master's thesis, Vanderbilt University.
- MUSGRAVE, R., CASE, K. y LEONARD, H. (1974), "The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits", Public Finance Quarterly, julio.
- NEWHOUSE, J. y PHELPS, Ch. (1976), "New estimates of price and income elasticities of medical care services", en Rosett, R. (ed.) The Role of Health Insurance in the Health Services Sector, National Bureau of Economic Research (NBER).
- OCDE (1978), Public Expenditure Trends, Studies in Resource Allocation.
- PREALC (1976), Situación y perspectivas del empleo en Ecuador.
- PREALC (1980), "Creación de empleos y efecto redistributivo del gasto e inversión pública. Ecuador 1980-1984", mimeo.
- REINHARDT, U.E. (1980), "Health insurance and cost-containment policies: The experience abroad", The American Economic Review, mayo.
- ROSENBLUTH, G. (1979), "Necesidades de vivienda y demanda efectiva en América Latina", mimeo, CEPAL, Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica.
- RUGGLES, P. y O'HIGGINS, M. (1981), "The distribution of public expenditure among households in the US", The Review of Income and Wealth, junio.
- SELOWSKY, M. (1979), Who Benefits from Government Expenditure?, World Bank Research Publication.

- URDANETA, L. (1980), "Effect of public expenditures on income distribution with special reference to Venezuela", en The Review of Income and Wealth, marzo.
- URRUTIA, M. y SANDOVAL, C. (1974), "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en A. Foxley (ed.), Distribución del ingreso, FCE, CIEPLAN.
- WEBB, R. (1973), "Government Policy and Income Distribution in Peru, 1963-1973", Discussion Paper N° 39, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- ZSCHOCK, D.K. (1979), Health Care Financing in Developing Countries, American Health Association.