

**GASTO SOCIAL Y DISTRIBUCIÓN DEL  
INGRESO: CARACTERIZACIÓN E IMPACTO  
REDISTRIBUTIVO EN PAÍSES  
SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y  
EL CARIBE**

**Rossana Mostajo**

LC/L.1376  
Mayo de 2000

Este trabajo fue preparado por la consultora, señora Rossana Mostajo, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034), financiado por el Gobierno de los Países Bajos. La autora agradece los comentarios de la Sra. Barbara Stallings y de los señores Samuel Morley y Wilson Peres. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	7
<b>II. GASTO SOCIAL</b> .....	9
1. Evolución y prioridades del gasto social.....	10
2. Factores determinantes de la evolución del gasto social.....	14
3. Composición sectorial.....	15
4. Caracterización de la naturaleza procíclica del gasto social .....	17
<b>III. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO</b> .....	21
1. Distribución del ingreso urbano.....	21
2. Distribución del ingreso rural .....	24
3. Participación de los pobres en la distribución de ingresos.....	25
4. La educación y los patrones distributivos .....	26
<b>IV. IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL</b> .....	29
1. La distribución del gasto social y la eficiencia distributiva .....	30
2. Impacto redistributivo del gasto social .....	33
3. Progresividad cuantitativa vs. regresividad cualitativa .....	35
<b>V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES</b> .....	37
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	41
<b>ANEXOS</b> .....	43
Anexo I. Características de la base de datos sobre gasto social.....	45
Anexo II. Evolución del gasto público social: 1980 - 1997.....	46
Anexo III. Evolución del gasto social: indicadores seleccionados .....	48
Anexo IV. Descomposición de la evolución del gasto social .....	50
Anexo V. Evolución de la distribución del ingreso .....	53
Anexo VI. Indicadores del impacto redistributivo del gasto social .....	55
Notas.....	56

*“Los análisis económicos tradicionales sostienen que el proceso de crecimiento y el desarrollo económico necesariamente van acompañados de ciertos cambios en la distribución del ingreso; los aspectos distributivos de las políticas económicas eran frecuentemente analizados a través de su impacto sobre la tasa de crecimiento... Es cada vez más reconocido que para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, los aspectos cualitativos del crecimiento son probablemente más importantes que el crecimiento en sí mismo; debido a que la calidad del crecimiento económico depende crucialmente de las políticas económicas, políticas de gasto público, un importante componente de todas las políticas, y la composición de los gastos públicos...”<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Las reformas estructurales implementadas en los países de la región otorgaron prioridad a la consecución de una estabilidad macroeconómica que sentara las bases para acelerar el ritmo de crecimiento de la economía y aumentar las ganancias de productividad; esto, a su vez, permitiría promover el empleo en un marco de mayor equidad. El mecanismo de transmisión hacia mayores grados de equidad distributiva sería la creación de puestos de trabajo de baja calificación lo que tendría un doble efecto: ocupar a trabajadores desempleados y subempleados de los estratos con menores ingresos y reducir la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Sin embargo, la tasa de empleo fue menor en los noventa, aumentó el desempleo, creció la informalidad y las mejoras salariales beneficiaron principalmente a los trabajadores calificados. Con esto, los desarrollos de la dimensión equidad estuvieron fuertemente ligados a las políticas de gasto social.

En el marco del proyecto “Crecimiento, Empleo y Equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe”<sup>2</sup>, el objetivo del presente trabajo es evaluar los principales desarrollos en la dimensión de equidad a través del análisis de la evolución y comportamiento del gasto social, la distribución del ingreso y el impacto redistributivo de la acción social de los gobiernos.

Este trabajo focaliza en tres áreas interrelacionadas. La primera parte evalúa la evolución del gasto social en términos de su nivel y tendencia, prioridades otorgadas, factores determinantes de su comportamiento, como también, a través de la caracterización de su comportamiento procíclico. La segunda se centra en el tema de la distribución de ingresos diferenciando entre áreas urbanas y rurales evaluando la posición relativa de los pobres dentro de dicha distribución. Finalmente, se aborda al gasto social desde la perspectiva de su impacto redistributivo, eficiencia distributiva y grado de progresividad. Aquí se discute el potencial redistributivo y la regresividad cualitativa del gasto social en los países de la región.

Cabe destacar que el marco analítico distingue básicamente dos períodos de comportamiento de las variables definidos en cada país en función del año en que fueron implementadas las reformas. Los países comprendidos en el estudio son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú, países que representan al 81% de la población, el 90% del PIB agregado y el 88% del comercio internacional de la región.

## I. ANTECEDENTES

La caída del gasto social en los 80s fue la respuesta a la urgente necesidad de reducir los déficit fiscales. La crisis experimentada en América Latina a principios de los 80s impuso fuertes restricciones financieras sobre el gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal, las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal y/o reducir el gasto público. La primera alternativa se presentaba técnica y políticamente poco factible considerando factores como la tolerancia de los agentes económicos ante una elevación de la presión tributaria durante períodos recesivos; por lo tanto, el ajuste debía centrarse por el lado de los gastos. Sin embargo, luego de recortar los gastos de capital, el siguiente paso sería reducir los gastos corrientes. Pero gran parte de ellos se caracterizan por una alta rigidez intertemporal y básicamente en su componente no social (gastos en defensa, sueldos y salarios, compra de bienes y servicios). En consecuencia, para lograr sanear de alguna manera las cuentas fiscales, la variable de ajuste resultaría ser el gasto social.

En este proceso, se otorgó menor prioridad al gasto social con relación a otros sectores como administración general, defensa y servicio de la deuda. De hecho, tanto el gasto público como el social han tenido un comportamiento procíclico frente al PIB per cápita, es decir que no fueron manejados con fines de suavizar las fluctuaciones cíclicas de la economía. Más aún, la evolución del gasto social ha sido también procíclica al gasto total. Es decir, en ningún caso el gasto social desempeñó el rol contracíclico esperado durante períodos de reducción del gasto total y del PIB.<sup>3</sup>

Así, en la década pasada se dieron claros ejemplos de contradicción entre políticas macroeconómicas y sociales. Esto es, la necesidad de reducir el déficit fiscal a fin de bajar el ritmo inflacionario frente a la necesidad de gastar recursos para lograr objetivos sociales y económicos. En la mayoría de los casos, predominaron los aspectos macroeconómicos. Esto ha tenido un impacto negativo sobre el bienestar público en el corto plazo, también ha creado problemas de largo plazo difíciles de medir en términos de crecimiento económico y productividad.<sup>4</sup>

Durante los 90s, en contraste, las contradicciones han sido menos severas debido a gobiernos más conscientes de los beneficios e importancia del gasto social como instrumento efectivo para canalizar recursos hacia los hogares relativamente más pobres de la sociedad.<sup>5</sup> Sin embargo, la alta rigidez presupuestaria y la escasa capacidad generadora de nuevos recursos de los gobiernos han constituido un fuerte limitante, al menos en el corto plazo, para elevar el financiamiento de actividades sociales en las magnitudes que exigen la atención adecuada de los actuales déficit y rezagos sociales.<sup>6</sup>

En este contexto, la opción más viable es concentrar esfuerzos en mejorar la gestión del gasto público tanto en términos de su productividad (hacer rendir más a cada unidad de gasto) como de su eficiencia (en la asignación y uso de recursos) sobre la base de una gestión por desempeño orientada a resultados y evaluaciones que permitan elevar la eficacia, calidad y efectividad de los mismos en términos de su impacto sobre la equidad. La recuperación de un crecimiento sostenido en América Latina debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales, sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía que afectan negativamente el mantenimiento de programas sociales, resultantes de políticas tipo *stop-and-go*, ciclos políticos y necesidad por ajuste y estabilización.

## II. GASTO SOCIAL

Desde la crisis de principios de los ochenta, los países latinoamericanos han estado comprometidos con la implementación de una serie de reformas económicas y estructurales orientadas a la consolidación de una transformación económica que asegure un crecimiento económico, más acelerado y de mejor calidad a través de ganancias en productividad, creación de empleo y generación de mayor equidad.

En la mayoría de los países, las políticas sociales antes de la implementación de las reformas se practicaron como mecanismos universales y compensatorios del ajuste, mientras que en la post reforma han experimentado cambios dentro de un marco de mayor equidad como políticas asistenciales orientadas a la reducción de pobreza y de las desigualdades, como también de una nueva modalidad de desarrollo social (reformas en: concepción, institucionalidad, gestión, descentralización, participación privada con fines de mayor calidad, eficiencia y cobertura). Aunque promisorias, las reformas sociales aún no se han consolidado como eficaces.

Costa Rica y Chile tienen la mayor tradición. En ambos casos se han dado elementos comunes: (i) una nueva concepción sobre la relación entre el desarrollo social y el económico: antes de las reformas el desarrollo social se consideraba “incluido” en el económico (a través del efecto chorreo), después de ellas, se empezó a concebirlo como condición previa del desarrollo económico, (ii) una visión de la política social como inversión social, (iii) un consenso nacional sobre el camino de largo plazo (esto último también es aplicable a Bolivia)

En el otro extremo, Argentina, Brasil y Perú se caracterizaron en el período de pre reforma por políticas sociales implícitas derivadas de la fragmentación institucional, baja eficiencia, fuerte clientelismo y presión de grupos de poder. En la post reforma, Argentina ha dado un importante giro a través de la institucionalización de la política social. En el caso de Brasil, si bien se registran importantes intentos de reforma social durante los ochenta, éstos no consiguieron ser exitosos frente a las bases que sustentaban a las mencionadas políticas implícitas, más aún, las brechas sociales se ampliaron a principios de los noventa. Recién a mediados de la presente década las políticas sociales empiezan a ser regidas por principios de universalización y no de compensación, reestructuración con fines de mejorar su eficiencia y calidad redistributiva. En Perú, durante los noventa, se ha implementado un conjunto de programas sociales con fines de combatir la pobreza, sin embargo...”*los programas sociales tienden a ser ubicados dentro del enfoque compensatorio tradicional y, eventualmente, están sujetos a la duplicidad y descoordinación por corresponder a diversos ámbitos del Estado en lo administrativo. Un enfoque de desarrollo humano va más allá de la perspectiva meramente compensatoria...*”<sup>7</sup>

México tiene una tradición sobre programas sociales de combate a la pobreza desde la década de los setenta; sin embargo, la política social ha permanecido subordinada a la política económica y se ha convertido en mecanismo compensatorio de los costos sociales del modelo económico<sup>8</sup>.

Por su parte en Bolivia, las políticas sociales antes de las reformas económicas fueron de naturaleza netamente compensatoria y corto placista. Durante el ajuste, la acción social fue implementada de manera focalizada con fines de contrarrestar los efectos sociales y no bajo un concepto de estrategia global, y pese a políticas compensatorias como el Fondo Social de Emergencia, las condiciones sociales se deterioraron notablemente. En los noventa se empezaron a atender los sectores sociales con programas de inversión y de gasto público, como también con la implementación de reformas con participación popular dentro de un marco más global de desarrollo social.

Lo anterior se ha traducido en importantes esfuerzos por parte de los gobiernos por elevar la magnitud de los recursos asignados hacia fines sociales. Sin embargo, el gasto social continúa siendo insuficiente, no solamente en magnitud; más aún se ha caracterizado por una serie de elementos que reducen su impacto sobre el bienestar y la equidad: por ejemplo, manejo procíclico en períodos de crisis, ineficiencia en su asignación y uso, y mala calidad en cuanto a los beneficios que provee. Estas características del gasto social en la región ayudan a explicar las causas y de los factores de permanencia de la pobreza y desigualdad, como también los efectos e impactos sobre el capital humano y el crecimiento económico. El desafío actual es transformar un círculo vicioso en un círculo virtuoso.

### 1. Evolución y prioridades del gasto social

Clasificando el gasto social de los gobiernos centrales<sup>9</sup> en función de su nivel promedio durante el período de post reforma se obtienen tres grupos claramente diferenciados. Cabe indicar que los referidos períodos abarcan los años comprendidos entre el inicio de las reformas y 1997.<sup>10</sup> El año inicial del período de post reforma en cada país es: Bolivia 1985; Costa Rica y México 1986; Argentina y Jamaica 1989; Brasil, Chile (segundo grupo de reformas), Colombia y Perú 1990,<sup>11</sup>

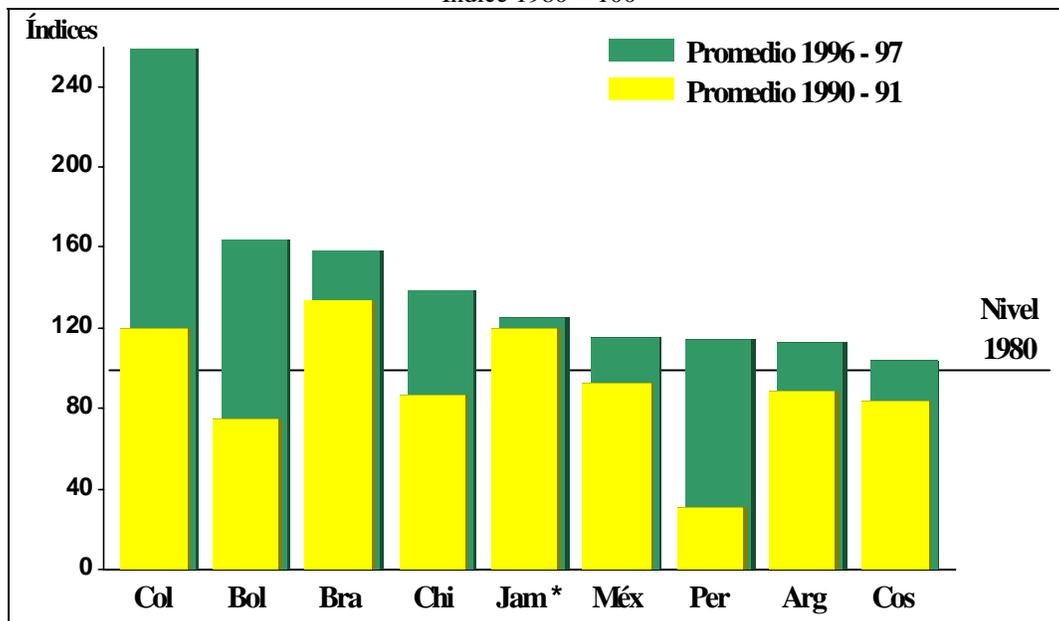
- ◆ **Gasto social alto** (mayor a 13% del PIB): Argentina, Chile y Costa Rica
- ◆ **Gasto social medio** (entre 9% y 13% del PIB): Brasil,<sup>12</sup> Colombia y Jamaica
- ◆ **Gasto social bajo** (menor a 9% del PIB): Bolivia, México y Perú

La brecha o distancia entre estos grupos es significativa, tal como se observa en los cuadros del anexo III. Durante el período de post reforma y como proporción del PIB, los recursos destinados para fines sociales del grupo medio fueron un 65% de los correspondientes al grupo alto, mientras que los del grupo de países con gasto bajo solamente equivalieron a un 35%. En dólares per cápita, cada grupo ha gastado en promedio más del doble que el grupo inmediato inferior y, más aún, el gasto social per cápita del grupo bajo equivale a menos de un quinto del correspondiente al grupo alto. Como porcentaje del gasto público, la brecha es significativa aunque no entre cada uno de los grupos, sino más bien entre los países del grupo alto y el resto.

Pese a estas diferencias, el gasto social ha tenido un comportamiento común en la mayoría de países. En efecto, como ya se mencionó, el gasto social registró un deterioro en los ochenta seguido por una significativa mejoría en los noventa, la cual más que contrarresta la evolución anterior (véase anexo III). La fuerte contracción económica de los ochenta unida a la menor prioridad fiscal otorgada al gasto social<sup>13</sup> explican el significativo deterioro del gasto social real per cápita. Luego, la recuperación de tasas más altas de crecimiento económico y el mayor peso del gasto social medido en términos del PIB han contribuido significativamente a elevarlo. De hecho, en la mayoría de países la mayor prioridad macroeconómica<sup>14</sup> del financiamiento de bienes y servicios sociales ha estado unida a mayores niveles de gasto social per cápita.

Como se observa en el gráfico 1, hacia principios de los noventa solamente tres países – Brasil, Colombia y Jamaica-- habían logrado recuperar y sobrepasar el nivel de gasto de principio de los ochenta. Con esto, los mayores esfuerzos en materia social han estado focalizados en los últimos años. Especialmente entre 1990 y 1997 la prioridad fiscal creció significativamente en los países de bajo nivel de gasto social mientras se mantuvo relativamente estable en los de nivel alto. En Perú y Bolivia el gasto social como proporción del gasto total se incrementó 169% y 70%, respectivamente, seguidos por México y Colombia (38% y 18%); solamente en Jamaica se contrajo un 35% (véase cuadro 1).

**Gráfico 1**  
**GASTO SOCIAL PER CAPITA**  
Índice 1980 = 100



Fuente: Elaborado sobre la base de los Anexos Estadísticos.

(\*) Índice base 1985 = 100

**Cuadro 1**  
**GASTO SOCIAL EN LOS NOVENTA**  
Indicadores seleccionados

Países	Prioridad Macroeconómica (% PIB)		Prioridad Fiscal (% Gasto Total)		US\$ Dólares per cápita	
	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97
<b>Gasto social alto</b>	<b>16.3</b>	<b>17.6</b>	<b>62.5</b>	<b>65.3</b>	<b>706</b>	<b>948</b>
Argentina	17.7	17.9	62.2	65.1	1,222	1,570
Chile	13.0	14.1	60.8	65.9	451	725
Costa Rica *	18.2	20.8	64.4	65.1	445	550
<b>Gasto social medio</b>	<b>9.4</b>	<b>12.3</b>	<b>35.8</b>	<b>37.2</b>	<b>297</b>	<b>400</b>
Brasil	11.0	11.8	51.0	54.2	476	566
Colombia	8.1	15.3	29.7	38.2	181	391
Jamaica *	9.2	9.7	26.8	19.2	234	244
<b>Gasto social bajo</b>	<b>4.8</b>	<b>8.6</b>	<b>27.2</b>	<b>44.9</b>	<b>126</b>	<b>182</b>
Bolivia	6.0	12.0	25.8	44.2	55	119
México	6.5	8.5	41.6	52.9	283	352
Perú *	2.0	6.0	14.3	37.5	41	76

Fuente: Elaborado sobre la base de los Anexos Estadísticos.

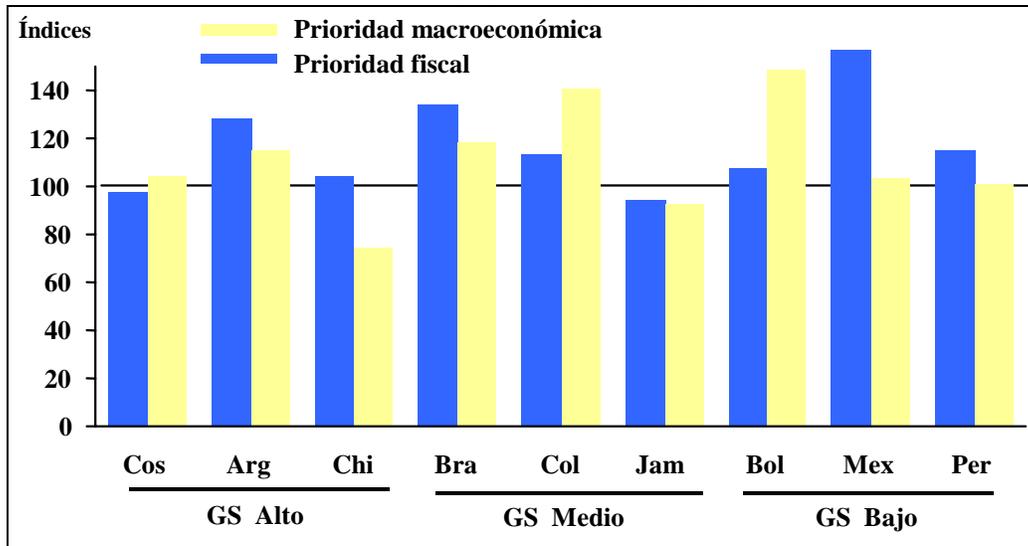
\*/ 1996 es el último año con información disponible.

En consecuencia, entre los períodos de pre y post reforma hubo un aumento generalizado de la prioridad fiscal del gasto social (excepto en Costa Rica y Jamaica) como también de su importancia macroeconómica (en este último caso en menor número de países); sin embargo, no se modificaron las posiciones relativas de los países según su nivel de gasto social (ver gráfico 2). El caso de Perú muestra que si bien la prioridad del gasto social se elevó, el incremento no ha sido suficiente para revertir el fuerte deterioro del gasto social medido en términos reales per cápita.

Cabe destacar, que los indicadores promedio para 1996 y 1997 son mayores a los correspondientes tanto al período de post reforma como a los de 1980: el gasto social per cápita y sus prioridades macroeconómica y fiscal fueron 28%, 30% y 33% superiores a los de 1980, respectivamente. Sin embargo, es importante mencionar que esta relativa mejoría<sup>15</sup> no se explicaría por la implementación de una estrategia de política social consistente de mediano plazo en los países de la región, sino luego de un comportamiento más bien vulnerable que, como ya se mencionó, la coyuntura económica ha permitido estabilizar y mejorar.

Esto se evidencia en los amplios rangos de fluctuación que ha registrado el gasto social -- en relación a sus valores de 1980-- ya sea medido en términos per cápita (de -80% a 160%), como proporción del gasto público (de -50% a 114%) o del PIB (de -37% a 105). En particular, en los países de menor gasto social y altos niveles de pobreza se registran las mayores fluctuaciones y deterioros: las caídas más drásticas se experimentaron en Bolivia y Perú donde el gasto social llegó a reducirse a un quinto de su nivel de 1980.<sup>16</sup> En general, los niveles más bajos del gasto social per cápita se dieron en los años que siguieron a las reformas (Bolivia '86, Brasil '92, México '88 y Perú '91) o durante la crisis de la deuda de principios de los ochenta (Argentina y Costa Rica en 1982). Solamente en el grupo de "aggressive reformers"<sup>17</sup> todos los indicadores registraron sus valores mínimos simultáneamente: Argentina en 1982, y Bolivia y Perú al año siguiente de la implementación de reformas.

**Gráfico 2**  
**PRIORIDADES FISCAL Y MACROECONÓMICA DEL GASTO SOCIAL**  
 Índice Período Pre Reforma = 100



Fuente: Elaborado sobre la base de los Anexos Estadísticos.

En consecuencia, el impacto inmediato de la implementación de las reformas se relaciona más con la caída máxima de los indicadores que con su recuperación. Si bien dichos indicadores presentan valores promedio superiores durante el período post-reforma, en la mayoría de los casos los niveles más altos se alcanzaron entre 1993 y 1997. Un claro ejemplo son Bolivia y Perú que experimentaron las reducciones más drásticas, en ambos casos la recuperación de los niveles de principios de los ochenta se dio varios años después del inicio de las reformas (entre 1992-94 y 1993-95, respectivamente) y el logro de los valores máximos se registró en 1997 y 1995, respectivamente.

Colombia y Jamaica, pertenecientes al grupo de países de gasto medio, han tenido experiencias opuestas entre sí. El primero muestra una tendencia creciente en todos sus indicadores de gasto social durante los últimos 17 años, aunque más acentuadamente a partir de 1987. Lo contrario sucedió con Jamaica: luego de un marcado crecimiento de las prioridades del gasto social --tanto fiscal como macroeconómica--, entre 1988 y 1990 se dio un descenso que condujo a registrar, en los noventa, niveles promedio inferiores a los ochenta.

El gasto social per cápita superó los niveles promedio del período de pre reforma en casi todos los países menos en México donde se mantuvo más bien estable y en Perú donde se redujo. Como ya se mencionó, estos niveles se correlacionan más con la prioridad macroeconómica que con la prioridad fiscal otorgada al gasto social. En efecto, tal como se destaca en el cuadro 2, en la mayoría de países las tasas de crecimiento del gasto social per cápita y de la prioridad macroeconómica del gasto social (medido en términos del PIB) han pertenecido a los mismos rangos de magnitud. Por ejemplo, tanto en Bolivia como en Colombia las referidas tasas de crecimiento fueron superiores en más del 20% a las tasas promedio registradas en el período de pre reforma. Cabe destacar, los importantes esfuerzos de Bolivia y Colombia en materia social

durante el último quinquenio: junto con el importante incremento de la prioridad macroeconómica del gasto social han logrado elevar significativamente sus niveles de gasto social, hecho que los hace pasar en 1997 a los grupos de gasto medio y alto, respectivamente.

**Cuadro 2**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL ENTRE PRE Y POST REFORMA**  
Indicadores Seleccionados

<b>Crecimiento Promedio</b>	<b>Prioridad Macroeconómica</b>	<b>Prioridad Fiscal</b>	<b>Gasto Social per Cápita</b>
<b>Alto</b>	<b>Bol / Col</b>	Arg / Bra / Mex	<b>Bol / Bra / Col</b>
<b>Moderado</b>	<b>Arg / Bra / Cos</b>	Bol / Chi / Col / Per	<b>Arg / Chi / Cos / Jam</b>
<b>Nulo o negativo</b>	<b>Chi / Jam / Mex / Per</b>	Cos / Jam	<b>Mex / Per</b>

Fuente: Elaborado sobre la base de los Anexos Estadísticos.

Nota: Se considera un crecimiento alto cuando ha sido 20% superior a los niveles registrados durante el período de pre reforma, y un crecimiento moderado cuando ha sido entre 4% y 19% mayor.

## 2. Factores determinantes de la evolución del gasto social

La evolución del gasto social real per cápita puede descomponerse en sus tres componentes explicativos con el objeto de analizar cuál de ellos ha sido el determinante de su comportamiento. Dichos factores son la prioridad fiscal del gasto social, la participación o tamaño del gobierno en la economía y el desempeño económico o nivel de desarrollo económico. La estimación de la importancia de cada uno se realiza a través de las siguientes relaciones:<sup>18</sup>

- prioridad del gasto social: nivel del gasto social en términos del gasto público
- participación del gobierno en la economía: magnitud del gasto público en términos del PIB
- nivel de desarrollo económico: PIB real per cápita

Los resultados del ejercicio de descomposición se presentan en el anexo IV. La magnitud y sentido de los componentes son muy dispersos, predominando un patrón de contrapeso entre uno y otro.<sup>19</sup> En todos los países, en menos de 25% de las veces (con excepción de Bolivia donde es el 35%) los tres factores han actuado en la misma dirección potenciando, por lo general, el crecimiento del gasto social per cápita. Por otra parte, únicamente en Brasil (1982) y México (1984 y 1993) la prioridad otorgada al gasto social logró contrarrestar los efectos negativos del menor tamaño del gobierno y de la caída del PIB per cápita.

Solamente en tres países se registran comportamientos comunes entre el período anterior y posterior a la implementación de las reformas: las fluctuaciones del gasto público han constituido el factor predominante en Costa Rica, mientras que la combinación de éste y la prioridad del gasto social fueron los determinantes en Colombia y México. En los otros países, la ponderación de los componentes que más explican la evolución del gasto social varió entre ambos períodos: en Argentina y Chile el efecto del desempeño económico pasó a ser el determinante en el período de post reforma, la prioridad social en Bolivia y el tamaño del gobierno en Costa Rica y Jamaica. El análisis del gasto social per cápita en Brasil presenta, durante este segundo período, magnitudes y signos de variación muy dispersos evidenciando la inexistencia de prioridades definidas de mediano plazo.

Cuadro 3

**FACTORES DETERMINANTES DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL: 1980-97**

Países	Pre-reforma	Post-reforma	Noventa	1996 - 97
<b>Gasto social alto</b>				
Argentina	GS y Gob	DE	DE	Gob y DE
Chile	Gob	DE	DE	DE
Costa Rica	Gob	Gob	Gob	Gob
<b>Gasto social medio</b>				
Brasil	GS	--,--	--,--	GS y Gob
Colombia	GS y Gob	GS y Gob	GS y Gob	Gob
Jamaica	GS	Gob	Gob	Gob
<b>Gasto social bajo</b>				
Bolivia	--,--	GS	GS	GS
México	GS y Gob	GS y Gob	GS	DE
Perú	--,--	GS y Gob	GS y Gob	Gob

Fuente: Elaborado sobre la base del Anexo Estadístico.

Nota: GS = prioridad fiscal del gasto social, Gob = participación del gobierno en la economía,

DE = nivel de desarrollo económico, --,-- = sin patrón.

Así durante el período de post reformas se ha dado una suerte de convergencia entre el nivel del gasto social y el tipo de factor que más explica las fluctuaciones del gasto social per cápita: el desempeño económico es más importante en países de gasto social alto, la participación del gobierno en la economía lo es en países de gasto medio, mientras que en el grupo de gasto bajo la prioridad fiscal del gasto social ha jugado un rol importante. En todo caso, los dos primeros factores han ido adquiriendo mayor importancia durante el período de post reformas y especialmente en los años más recientes.

Focalizando en los años cuando el gasto social per cápita se contrae, es interesante destacar que la importancia del desempeño económico como factor explicativo se reduce considerablemente (a un 12% de los casos). El factor predominante ha sido el efecto negativo de una contracción del gasto público (54% de los casos), seguido por una prioridad social negativa (33%) que, en casi la mitad de los casos, evidencia una gran vulnerabilidad que más que contrarresta los crecimientos positivos del PIB y del gasto total. Por países, las reducciones del gasto social per cápita se debieron básicamente al menor gasto público en Costa Rica durante las últimas dos décadas; como también en Jamaica, México y Perú durante la post reforma. En Bolivia y Colombia una prioridad social negativa fue el factor determinante durante el período de post reforma.

### 3. Composición sectorial

Los recursos correspondientes a la seguridad social son los de mayor magnitud en Argentina, Brasil, Chile y Colombia. La educación es el sector preponderante en Bolivia y Jamaica, mientras que la salud lo es en Costa Rica. Al analizar los principales cambios del gasto social en términos de la composición y nivel real de cada función social, se observan patrones de comportamiento comunes por países.<sup>20</sup> El sector más dinámico ha sido vivienda originando una recomposición del gasto social en la que los recursos destinados a financiar la inversión en capital humano (educación y salud) han reducido su participación y han experimentado menores

tasas de crecimiento real en los años de post reforma. Excepciones han sido Argentina y Brasil donde el gasto vivienda ha experimentado una significativa reducción en términos reales, como también un menor peso relativo dentro del gasto social agregado, favoreciendo una recomposición de recursos hacia seguridad social.

**Cuadro 4**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL DURANTE LA POST REFORMA**

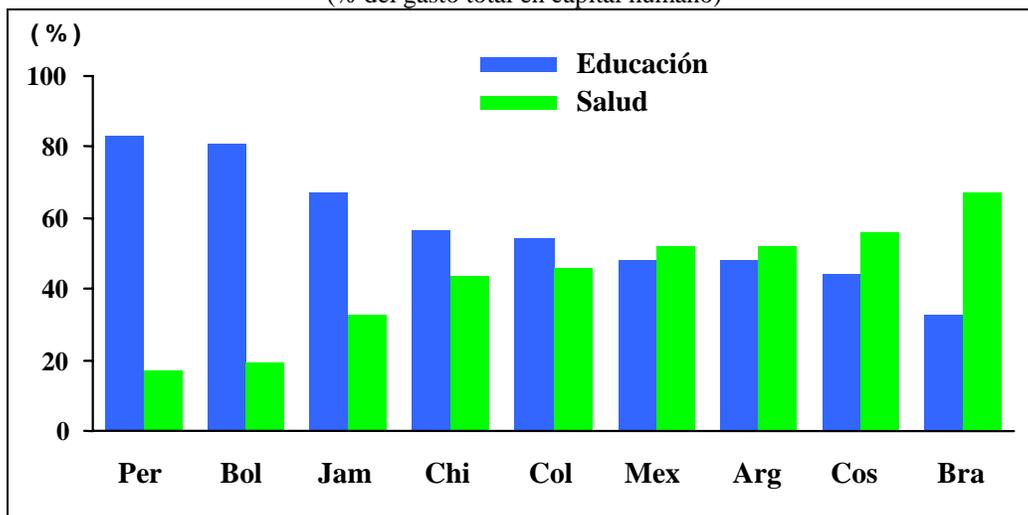
País	% Gasto Social				Índice Pre Reforma = 100			
	Educación	Salud	Vivienda	Seg.Social	Educación	Salud	Vivienda	Seg.Social
<b>Gasto social alto</b>								
Argentina	19.9	22.8	7.7	45.9	93.3	91.8	78.2	114.1
Chile	21.2	17.3	8.4	49.8	98.2	120.7	141.5	110.3
Costa Rica	26.2	37.2	9.6	25.6	95.0	98.2	133.6	100.9
<b>Gasto social medio</b>								
Brasil	9.9	19.3	3.0	67.8	83.3	76.8	43.7	120.7
Colombia	34.7	18.8	7.6	35.8	82.6	121.5	128.5	105.7
Jamaica	49.8	26.7	6.0	5.9	98.3	111.2	105.1	64.5
<b>Gasto social bajo</b>								
Bolivia <sup>1/</sup>	49.2	18.9	16.5	15.4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
México	42.2	n.d.	9.5	n.d.	94.9	n.d.	114.4	n.d.
Perú	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	89.0	79.2	n.d.	n.d.

Fuente: Elaborado sobre la base de los Anexos Estadísticos.

1/ Información disponible solamente desde 1990.

La importancia relativa del gasto en educación tiene una correlación: (i) directa con la participación del gasto en capital humano dentro del gasto social e (ii) inversa con el nivel de gasto social. En consecuencia, predomina un patrón de *trade-off* y no uno magnitudes similares entre las prioridades que se otorgan al financiamiento de la educación y de la salud (ver gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**COMPOSICIÓN DEL CAPITAL HUMANO: 1996-97**  
(% del gasto total en capital humano)



Fuente: Elaborado sobre la base de los Anexos Estadísticos.

#### 4. Caracterización de la naturaleza procíclica del gasto social

Entre los criterios más utilizados en el análisis/evaluación de políticas públicas, uno de los más estrictos y ambiciosos es el de sustentabilidad entendida como viabilidad temporal. En este sentido, políticas públicas no sustentables<sup>21</sup> son aquellas que, aunque funcionales a ciertos objetivos, generan el suficiente nivel de conflicto como para terminar siendo abandonadas. Al tratarse de conflictos generados en un plano político<sup>22</sup> (propio de las relaciones socio-económicas) y/o un plano físico-ambiental (propio de las relaciones entre el hombre y su ecosistema), lo anterior se traduce en agentes con suficiente poder que cuestionan los resultados de dichas políticas (anticipados o no) en el plano de las funciones económicas del Estado (asignación, estabilización, distribución y/o crecimiento).<sup>23</sup>

Si bien el abandono de cualquier política refleja, por definición, su carácter no sustentable, el que una política esté vigente no prueba su sustentabilidad. En efecto, es posible observar políticas que están en curso porque el gobierno: (i) ejerce presión o impone suficiente represión sobre los agentes críticos y/o perdedores; (ii) esconde o ignora información relevante para la adecuada evaluación de la razonabilidad de los resultados. De lo anterior, parece razonable analizar ex-ante --en las etapas de formulación y diseño-- el carácter eventualmente no sustentable de una determinada propuesta de política; como también --durante la etapa de implementación-- someterla a periódicas pruebas de sustentabilidad.

En relación a las políticas de gasto público es comprensible que se formulen interrogantes que, en última instancia, se refieren a su eventual sustentabilidad temporal. Sin embargo, restricciones técnico-políticas que se traducen en la rigidez intertemporal del gasto público corriente<sup>24</sup> (un 70% a 90% del gasto presupuestado para un año dado está determinado por el gasto efectivo del año anterior) constituyen una de las principales limitaciones en la programación y evaluación de políticas de gasto social sustentables.<sup>25</sup> Por ejemplo, como ya se mencionó, en crisis como la experimentada en América Latina a principios de los 80s el saneamiento de las cuentas fiscales se instrumentalizó a través del gasto social.<sup>26</sup> Esto constituye una evidencia contraria a la idea generalizada en la literatura económica sobre que el gasto social debiera cumplir un rol contracíclico con el objetivo de contrarrestar la externalidad negativa que producen las crisis sobre el bienestar.<sup>27</sup>

Dicha literatura indica que si bien en términos de la ley de Wagner se observaría un incremento tendencial del gasto público medido como proporción del PIB,<sup>28</sup> en el corto y mediano plazo el patrón esperado del gasto público es de naturaleza contracíclica. La explicación radica en argumentos como el de desasosiego social (*social "unrest argument"*) y el efecto desplazamiento (*"displacement hypothesis"*) que sostienen que trastornos sociales, como hiperinflaciones o guerras, ejercen fuerte presión a fin de aumentar el gasto público. Asimismo, hay justificaciones de tipo ideológico que apuntan hacia la necesidad de una mayor intervención del gobierno ya sea con fines de estabilización económica, o por necesidad de un mayor control social resultante de crecientes fricciones sociales que exigen mayor regulación, provisión y administración por parte del estado. Más aún, las crisis pueden evidenciar condiciones socio-económicas que no eran incorporadas en las políticas fiscales, y que generan consenso en pro de mantener un mayor gasto público en los períodos

siguientes (es un “*inspection effect*” que surge por perturbaciones sociales). En consecuencia, se esperaría que la proporción del gasto público destinado a gasto social se incremente.<sup>29</sup>

En el trasfondo, la mayoría de estos razonamientos se basa en un nivel de gasto público determinado por condiciones de demanda de la sociedad (lo que a su vez determina el nivel de ingresos); sin embargo, en última instancia una expansión del gasto está delimitada por la disponibilidad de recursos financieros. Esta fue la característica esencial de la crisis de principios de los 80s, cuando se evidenció su papel esencial en la programación de políticas de gasto sustentables.

El análisis de políticas de gasto social sustentables --esto es la exploración de la naturaleza y caracterización del comportamiento del gasto público, en general, y del gasto social, en particular-- es de especial relevancia bajo la perspectiva de que la recuperación de un crecimiento sostenido en América Latina debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales. Sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía, que afectan negativamente el mantenimiento de programas sociales, resultantes de políticas tipo *stop-and-go*, ciclos políticos, necesidad por ajuste y estabilización.<sup>30</sup>

La evaluación de la naturaleza pro o contracíclica del comportamiento del gasto público social se realiza a partir de la relación que se observa entre las fluctuaciones del gasto social per cápita en término reales *vis-à-vis* la de rubros agregados tales como el gasto total y el PIB. Para ello se estiman coeficientes de comportamiento definidos como:  $\alpha_t = GS_t / X_{i,t}$  Donde  $\alpha_t$  es el coeficiente de comportamiento del gasto social en el año t,  $GS_t$  es el índice real per cápita del gasto social en el año t y  $X_{i,t}$  es el índice real per cápita de la variable agregada en el año t. Con esto, para caracterizar el comportamiento del gasto se establece una relación entre los valores del coeficiente  $\alpha_t$  y los siguientes criterios de clasificación:<sup>31</sup>

**Cuadro 5**  
**CLASIFICACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL**

Categorías	Criterio de Clasificación
<b>Altamente Protegido (AP)</b>	aumentó mientras que el agregado se contrajo o se mantuvo estable
<b>Protegido (P)</b>	experimentó un aumento (reducción) proporcionalmente mayor (menor) al del agregado
<b>Estable (E)</b>	experimentó un aumento/reducción proporcional al del agregado
<b>Vulnerable (V)</b>	experimentó un aumento (reducción) proporcionalmente menor (mayor) que el agregado
<b>Altamente Vulnerable (AV)</b>	se contrajo mientras que el agregado aumentó o se mantuvo estable

Fuente: Mostajo (2000).

Esta caracterización del comportamiento del gasto social permite analizar el carácter pro o contracíclico de dicho gasto con relación al gasto total, como también respecto al PIB. El caso de un gasto de naturaleza contracíclica implica que su trayectoria es opuesta a la del "ciclo" que

determina la tendencia del rubro agregado (por ejemplo, el PIB), de manera que durante un período recesivo se esperaría que el gasto social experimentara un aumento real mientras que el agregado se contrae (o se mantiene estable en el límite). En términos de la clasificación de comportamiento, esto supone que el gasto social sea altamente protegido (AP). En períodos cuando el PIB y/o el gasto total experimentan un crecimiento real, la naturaleza contracíclica implicaría que el gasto social se reduzca; sin embargo, por las mismas razones que no es deseable su caída en períodos de crisis, el comportamiento deseado del gasto social es que se incremente más que proporcionalmente o en el límite en la misma proporción.

Por su parte, un gasto social procíclico sigue, por definición, la trayectoria del agregado en términos de la metodología de clasificación, implica observar combinaciones de comportamientos de tipo protegido, estable o vulnerable dado que son categorías en las que ambas variables (gasto social y variable agregada) tienen variaciones en la misma dirección, aunque en diferentes proporciones relativas. Cabe destacar un caso particular: un comportamiento estable (E) en cada año del período de estudio correspondería a una correlación muy cercana a la unidad.

**Cuadro 6**  
**CARACTERIZACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DESEADO DEL GASTO SOCIAL**

<b>Comportamiento \ Períodos de:</b>	<b>Contracción</b>	<b>Recuperación</b>
<b>Caracterización</b>	AP	AP / P / E
<b>Naturaleza del Comportamiento</b>	Contracíclico	<b>Procíclico</b>

Dentro de este marco analítico, se podría concluir que en el período de post reformas el grado de protección del gasto social ha sido mayor pero debido a una reducción significativa de la vulnerabilidad que caracterizó al período anterior, y no a un aumento real de su protección (caracterizaciones de protegido o altamente protegido). De hecho, predominan caracterizaciones de tipo estable, lo cual indica que sus fluctuaciones son proporcionales o neutrales al ciclo, es decir que no se trata de una real y significativa mayor protección al financiamiento de bienes y servicios sociales, sino de una menor vulnerabilidad. Otro factor que relativiza la idea de un mayor grado de protección es que al focalizar en los años cuando el gasto público cae, se observa que el gasto social estuvo relativamente más protegido en el período pre reforma. En efecto, durante el período de post reforma solamente aquellos países que elevaron significativamente la prioridad fiscal del gasto social otorgaron mayor protección a su financiamiento (Argentina, Brasil y México).

En términos del grado de protección de las fluctuaciones del gasto sectorial vis-a-vis las del gasto social agregado, la educación ha sido relativamente más protegida mientras que el gasto en seguridad social ha sido el menos protegido. Las variaciones del gasto en salud y vivienda fueron predominantemente proporcionales al gasto social agregado en ambos períodos. Se identifican dos grupos de países de acuerdo a los sectores sociales más protegidos en los períodos de pre y post reforma (véase cuadro 7). El primero agrupa los que han priorizado un mismo sector: educación en Argentina y Jamaica, salud en Perú y seguridad social en Costa Rica. En el segundo grupo el sector relativamente priorizado cambió por una mayor protección a

la salud manteniendo el mismo grado de protección para educación --como en el caso de Chile-- o por una suerte de *trade-off* entre grados de protección --como en Brasil, Colombia y México--.

**Cuadro 7**  
**CARACTERIZACIÓN DEL COMPORTAMIENTO PROCÍCLICO DEL GASTO SOCIAL**

Países	CARACTERIZACIÓN PREDOMINANTE Post reforma	GRADO DE PROTECCIÓN Post vs. Pre	SECTOR RELATIVAMENTE MÁS PROTEGIDO	
			Pre Reforma	Post reforma
Brasil	Protegido	Mayor	Vivienda	Seguridad social
Colombia	Protegido	Mayor	Educación	Salud-vivienda
Perú	Protegido	Menor		Salud
Chile	Estable – Protegido	Mayor	Educación	Salud
México	Estable – Protegido	Mayor	Salud	Educación
Costa Rica	Estable	Igual		Seguridad social
Argentina	Estable	Mayor		Educación
Bolivia	Estable	Menor	n.d.	Educación
Jamaica	Vulnerable	Menor		Educación

Fuente: Elaborado sobre la base de los Anexos Estadísticos.

Nota: El gasto social agregado se caracteriza con relación al gasto público, mientras que los sectores sociales con referencia al gasto social agregado.

### III. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Las sociedades latinoamericanas se encuentran entre las más desiguales del mundo. A pesar del progreso en diversas áreas de la economía, incluidas las finanzas públicas, la prioridad de la función estabilizadora se tradujo en una relativa postergación de la función distributiva del gobierno. En los ochenta el panorama distributivo de la región empeoró y en los noventa ha registrado un relativo estancamiento a altos niveles de inequidad distributiva. Así, en términos generales el período que sigue a la implementación de las reformas muestra indicadores distributivos que fluctúan en un rango de mayor deterioro a estancamiento, lo que apunta hacia un modelo económico con muchos rezagos en la dimensión equidad.

A grandes rasgos se observan tres períodos de evolución. En la década de los 70s la distribución del ingreso mejoró en la mayoría de los países en razón del ritmo sostenido de crecimiento económico, luego la crisis de principios de los 80s fue uno de los factores detonantes del deterioro experimentado a lo largo de la década pasada. En los noventa se ha registrado un relativo estancamiento a altos niveles de inequidad distributiva. Así, en términos generales el período que sigue a la implementación de las reformas muestra indicadores distributivos que fluctúan en un rango de mayor deterioro a estancamiento.

Cabe mencionar que la evolución de la pobreza ha sido más favorable ya que ha experimentado una tendencia decreciente en todo el período de post reforma en Argentina, Brasil y Chile, como también durante el último quinquenio en Bolivia, Colombia y Costa Rica, y más recientemente en México. Sin embargo, en la mayoría de los casos sigue registrando niveles superiores a los existentes antes de la implementación de las reformas económicas (con excepción de Brasil, Chile y Bolivia).<sup>32</sup> El mantenimiento del crecimiento económico y la dinámica del gasto social han contribuido significativamente en estos avances, pero no han sido suficiente como para revertir los niveles del período de pre reforma. Menos efectivos han sido en materia de equidad distributiva, donde la desigualdad de los ingresos se ha incrementado o mantenido en la mayoría de países evidenciando la carencia de estrategias nacionales con fines redistributivos, es decir de políticas de focalización concretas que contrarresten una distribución de beneficios de acuerdo a los patrones distributivos prevalecientes en cada país. En este contexto, el rol de la política social y la función distributiva del gobierno toman especial relevancia como mecanismos redistributivos.

#### 1. Distribución del ingreso urbano

Desde la implementación de las reformas, el grado de desigualdad de los ingresos urbanos -- medido según el coeficientes de Gini-- ha fluctuado en la mayoría de países salvo en Chile donde se ha mantenido bastante estable y en México donde ha seguido una tendencia decreciente desde

1989. Se distinguen dos grupos de países en función del nivel de la tendencia de la inequidad distributiva durante el período post reforma: aquellos que han registrado grados de inequidad menores o similares que el prevaleciente al inicio de las reformas (Bolivia, Brasil y Chile) y los que presentan valores superiores (Argentina, Colombia, Costa Rica y México).

Hacia 1996-97 los países con los índices más altos de concentración distributiva en las zonas urbanas fueron Brasil, Colombia y Chile donde el 10% superior de la distribución de ingresos capta entre 44% y 39% del ingreso total. A Bolivia y Argentina les corresponde alrededor de un 37%, mientras que en países con un grado de inequidad relativamente más bajo -México y Costa Rica- capta entre 34% y 27%. Este ordenamiento es muy similar al observado antes de la implementación de las reformas, solamente Bolivia ha bajado al grupo de desigualdad moderada mientras que Colombia subió al más alto.

Con relación a otro tipo de indicadores distributivos (véase cuadro 8), es interesante mencionar que el porcentaje de hogares con ingresos inferiores al ingreso promedio de la población ha experimentado variaciones dentro de un rango de fluctuación bastante reducido, lo que en 1996-97 resultó en niveles muy similares a los iniciales. Pese a los distintos grados de distribución de ingresos observados entre países, este indicador muestra una relativa convergencia entre países: el 77% de los hogares tienen ingresos menores que el promedio en Brasil, alrededor de 74% en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y México, y un 66% en Costa Rica.

**Cuadro 8**  
**CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS URBANOS: 1996- 97**  
(Índices pre reforma = 100) <sup>1/</sup>

Países	Grado de desigualdad		% Hogares con ingresos menores al promedio	Brecha de ingresos (10% superior / 40% inferior)	Pobreza urbana
	Gini 96-97	Índice			
<b>Países con mayor concentración de ingresos</b>					
México	0.392	122	104	151	136
Costa Rica	0.357	109	102	127	106
Argentina	0.439	108	99	113	144
Colombia	0.477	105	103	112	108
<b>Países con menor o igual concentración de ingresos</b>					
Brasil	0.538	99	101	92	74
Chile	0.473	98	100	94	49
Bolivia	0.455	94	103	137	100

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la División de Desarrollo Social de la CEPAL..

Nota: Estrato superior = 10% de hogares de mayores ingresos, estrato inferior = 40% de hogares de menores ingresos.

1/ Último año con información disponible en el período pre reforma: Costa Rica 1981, México 1984, Argentina y Colombia 1986, Brasil y Chile 1987, para Bolivia solamente se cuenta con información consistente desde 1989.

Otro indicador que ha fluctuado durante el período post reforma es la brecha entre los ingresos promedios de los estratos superior e inferior (el 10% de los hogares de mayores ingresos y el 40% de menores ingresos, respectivamente). Esta brecha se ha ampliado considerablemente en la mayoría de países, excepto Brasil y Chile, conduciendo a situaciones donde el 10% de hogares más ricos de la población percibe un ingreso equivalente a 17 veces el que recibe el 40%

de los hogares de más pobres, como en Brasil; entre 12 y 10 veces en Colombia, Chile, Bolivia y Argentina; 7 veces en México y Costa Rica (véase cuadro 8). La evolución y magnitud de este indicador tiene una correlación más directa con el grado de desigualdad.

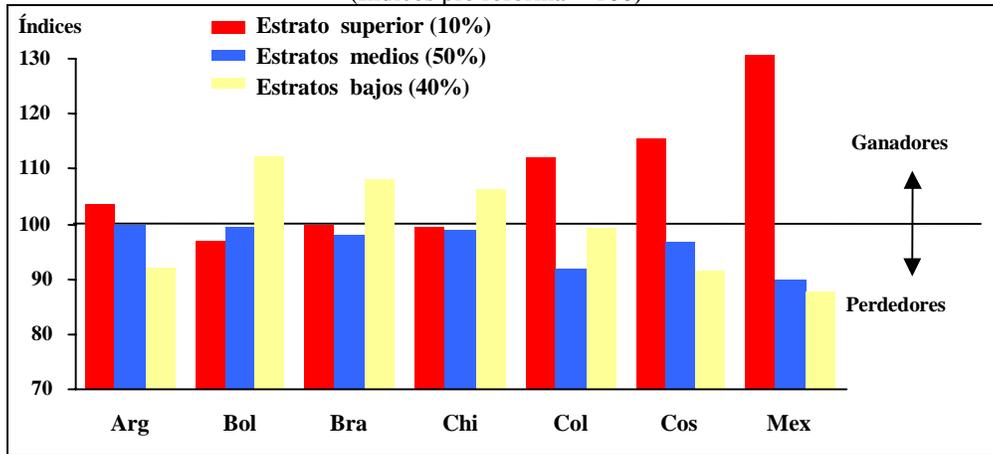
En los procesos redistributivos hacia una mayor o menor concentración de ingresos, el grupo de hogares más frecuentemente perjudicado ha sido el estrato medio (50% de los hogares). Focalizando, por ejemplo, en los años cuando la distribución de ingresos mejora o se hace algo más equitativa (reducción del coeficiente de Gini), el estrato medio de los hogares ha sido el gran perdedor porque aumenta menos veces su participación en el ingreso total (solamente en 13% de los casos) o porque más frecuentemente la pierde (42% de las veces). En el otro extremo, el estrato superior (10% de la población de más altos ingresos) es generalmente el que se beneficia en más ocasiones (46% de los casos) y pierde en las menos.

El gráfico 4 compara la distribución de ingresos del último año de información disponible en el período de pre reforma con la existente hacia 1996-97 en cada país. En ninguno de los casos el grupo de la población de ingresos medios ha mejorado su posición, solamente en tres países --Bolivia, Brasil y Chile-- los estratos de menores ingresos han aumentado su participación en la distribución de ingresos. Como ya se mencionó anteriormente en el resto de países --México, Costa Rica y, en menor medida, Argentina-- la inequidad distributiva ha aumentado: el 10% de la población de más altos ingresos concentra una proporción de ingresos mayor que antes de la implementación de las reformas.

Contrastando la situación distributiva en 1996-97 con la prevaleciente antes de la implementación de las reformas, el análisis se divide en los mismos dos grandes grupos de países mencionados al principio de esta sección: los de inequidad distributiva decreciente o estables (Bolivia, Brasil y Chile) y los de inequidad creciente (Argentina, Colombia, Costa Rica y México). En el primer grupo, los estratos bajos han aumentado su participación en la distribución de ingresos. Sin embargo en Brasil y Chile se mantuvieron altos grados de concentración de ingresos: la considerable contracción de la pobreza urbana no se reflejó en una desconcentración de ingresos debido a que si bien se redujo la brecha entre los ingresos promedio de los estratos bajo y superior, la proporción de hogares con ingresos menores al promedio no se modificó. Bolivia es el único país donde el grado de desigualdad se ha reducido y el estrato bajo ha mejorado su posición, pero solamente en términos de una mayor participación en la distribución porque se ha ampliado aún más el diferencial entre sus ingresos y los del estrato superior.

En el segundo grupo de mayor inequidad distributiva --Argentina, Colombia, Costa Rica y México-- la concentración de ingresos aumentó y el estrato superior ganó participación en el ingreso total en desmedro de los estratos bajos, la excepción la marca Colombia donde los estratos medios fueron los más perjudicados. Este comportamiento se caracteriza por una mayor brecha de los ingresos promedios entre los estratos bajo y superior. Este factor aunado al hecho de que la proporción de la población con ingresos menores al promedio no ha variado significativamente, refleja el aumento de la pobreza urbana en estos países.

**Gráfico 4**  
**GANADORES Y PERDEDORES DEL PROCESO REDISTRIBUTIVO: 1996-97**  
 (Índices pre reforma = 100)



**Fuente:** Elaborado sobre la base de información de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

1/ Último año con información disponible en el período pre reforma, excepto Bolivia donde se compara vs. 1989.

## 2. Distribución del ingreso rural

La distribución del ingreso rural es relativamente menos inequitativa que la urbana, básicamente debido a un menor diferencial entre los ingresos promedio de los estratos superior e inferior, como también a una menor participación en los ingresos del estrato superior (10% de hogares). La excepción es Costa Rica donde los indicadores urbanos y rurales son muy similares.<sup>33</sup>

Comparando el mencionado diferencial de ingresos entre los estratos superior e inferior: en Colombia es 36% menor que el equivalente urbano, mientras que en Brasil, Chile y México es 28% menor (véase cuadro 9). En cuanto a la proporción de ingresos captados por cada estrato, el estrato superior rural acredita menores proporciones que el urbano en pro de una mayor participación de los otros estratos: en el caso de Brasil, Chile y México el estrato inferior, y en Colombia los estratos bajo y medio. Esto explica que el grado de concentración del ingreso rural --en términos del coeficiente de Gini-- hacia 1996-97 fue, en promedio, 15% inferior que en las zonas urbanas. Si bien se mantiene la misma agrupación de países según el nivel de inequidad de los ingresos urbanos, la posición relativa al interior de cada grupo varía: Brasil presenta los más altos grados de desigualdad distributiva urbana y rural, Chile presenta una concentración de ingresos rurales similar que Colombia, y Costa Rica una mayor que México.

**Cuadro 9**  
**DIFERENCIAS ENTRE LAS DISTRIBUCIONES DE INGRESOS URBANA Y RURAL: 1996-97**  
 Indicadores seleccionados

Países	Grado de desigualdad (Coeficiente de Gini)		Brecha de ingresos (veces) (superior 10% / 40% inferior)		Participación % del estrato superior en la distribución de ingresos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	0.538	0.460	16.8	11.8	44.3	39.6
Chile	0.473	0.402	11.8	8.5	39.5	35.6
Colombia	0.477	0.401	12.2	7.8	39.5	30.1
Costa Rica	0.357	0.357	6.2	6.0	26.8	25.9
México	0.392	0.334	7.7	5.6	33.7	28.3

**Fuente:** Elaborado sobre la base de información de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: Estrato superior = 10% de hogares de mayores ingresos, estrato inferior = 40% de hogares de menores ingresos.

Mientras que en las zonas urbanas el estrato medio ha sido el más frecuentemente perjudicado durante los procesos redistributivos hacia una mayor o menor concentración de ingresos, en las zonas rurales esto se manifiesta solamente en períodos de aumento de la desigualdad. En los años cuando la distribución de ingresos resultó menos inequitativa (reducción del coeficiente de Gini), los estratos medio y bajo aumentaron su participación en detrimento del estrato superior.

En cuanto a su evolución, los indicadores distributivos rurales no han experimentado cambios significativos, aunque los niveles de pobreza rural han variado en línea con las tendencias nacionales desde la implementación de las reformas. En Brasil en contraposición con la situación urbana, se ha dado una ligera redistribución de los estratos bajos y superior hacia los medios, elevando la proporción de hogares con ingresos mayores que el promedio y con ello reduciendo ligeramente el grado de concentración. En Chile y México, la mayor participación en los ingresos por parte del estrato superior, amplió la brecha entre los ingresos promedios entre los estratos superior e inferior produciendo un ligero aumento de la desigualdad distributiva. Costa Rica presenta en 1997 características distributivas muy similares a las de principios de los ochenta. En cuanto a Colombia la información disponible entre 1993 y 1997 muestra una significativa redistribución desde el estrato superior hacia los estratos inferior y medio (aunque en menor grado en éste último caso), reduciendo a casi la mitad la brecha de ingresos entre los estratos superior e inferior (véase cuadro 10 y anexo V).

**Cuadro 10**  
**CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS RURALES: 1996- 97**

Indicadores Seleccionados  
(Índices pre reforma = 100) <sup>1/</sup>

Países	Grado de desigualdad		% Hogares con ingresos menores al promedio	Brecha de ingresos (superior 10% / 40% inferior)	Pobreza rural
	Gini 96-97	Índice			
<b>Países con mayor concentración de ingresos</b>					
<b>Chile</b>	0.402	104	101	110	58
<b>México</b>	0.334	103	97	108	118
<b>Países con menor o igual concentración de ingresos</b>					
<b>Costa Rica</b>	0.357	101	102	100	82
<b>Brasil</b>	0.460	97	97	103	77
<b>Colombia</b>	0.401	79	99	52	90

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

1/ Último año con información disponible en el período pre reforma, excepto Colombia donde se compara vs. 1993.

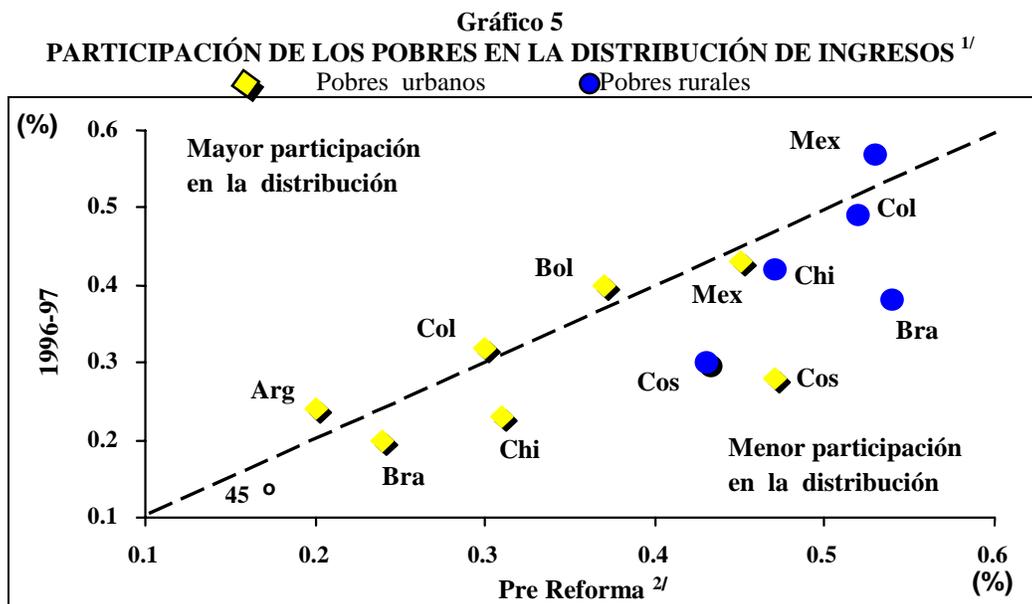
### 3. Participación de los pobres en la distribución de ingresos

Como ya se mencionó, la evolución de la pobreza ha sido más favorable que la de la distribución del ingreso, especialmente en el último quinquenio. Sin embargo, en la mayoría de las zonas urbanas se mantiene en niveles superiores a los prevalecientes antes de la implementación de las reformas, mientras que en las zonas rurales su reducción ha sido generalizada.

Para evaluar la posición de los pobres en términos de su participación en la distribución de ingresos, se estimó la proporción de ingresos que ellos captan a partir de la distribución por deciles y se ajustó este valor por el nivel de pobreza con fines de excluir el efecto de las fluctuaciones en el nivel de pobreza (de manera que el análisis se realiza en términos de unidades porcentuales homogéneas de pobres entre distintos años y países).

Como se observa en el gráfico 5, la posición de los grupos pobres se ha deteriorado significativamente durante el período de post reforma. La consecución de importantes reducciones en algunos niveles de pobreza hacia 1996-97 (en las zonas urbanas de Brasil y Chile, y todas las zonas rurales con excepción de México) no ha sido acompañada de una estrategia adecuada de combate a la pobreza por cuanto los pobres son más pobres que antes al percibir una menor proporción de los ingresos totales. Solamente en el área urbana de Argentina, Bolivia y Colombia, como las zonas rurales de México --países donde la pobreza aumentó--, ha mejorado su situación relativa.

Los deterioros más importantes han sido experimentados en Costa Rica donde el grupo de pobres urbanos capta una proporción de ingresos 40% menor y sus pares rurales una 30% menor. Los pobres de las zonas rurales en Brasil han experimentado una reducción del 30% mientras que en el Chile urbano la contracción ha sido del 26%.



Fuente: Elaborado sobre la base de información de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

1/ Cifras estimadas a partir de la distribución por deciles y ajustadas por el nivel de pobreza urbana en cada año.

2/ Último año con información disponible en el período pre reforma, excepto Bolivia donde se compara vs. 1989 y Colombia para el área rural vs. 1993.

#### 4. La educación y los patrones distributivos

Las causas de la persistencia y relativo estancamiento de la fuerte desigualdad distributiva en la región son múltiples y responden a aspectos estructurales asociados a características demográficas y económicas, como coyunturales.<sup>34</sup> Existe una correlación directa entre el grado

de concentración de ingresos (participación en el ingreso total) y las brechas existentes entre los ingresos promedios del estrato superior (10%) y el estrato bajo (40%), de manera que las razones que explican estas significativas diferencias explican a su vez el alto grado de inequidad.

Entre los principales factores que explican estas brechas destacan las diferencias de los ingresos promedio según tipos de ocupación y de los niveles de educación. Con relación a éste último, el modelo económico resultante de las reformas estructurales promovió entre los trabajadores del extremo inferior de la distribución de ingresos una menor dispersión de los ingresos promedio y/o una reducción del tamaño de este grupo (ganancias en equidad), mientras que en el extremo superior, se fueron creando nuevas oportunidades de ingreso para un subgrupo de trabajadores más calificados (pérdida de equidad).<sup>35</sup> En efecto, los requerimientos educativos asociados a los empleos del actual modelo se relacionan con estándares internacionales y quienes llenan estas características perciben los mayores ingresos. Como generalmente pertenecen a los estratos superiores, se acentúa la concentración de ingresos. Así, la relación entre los patrones distributivos y la distribución de la educación es directa, como se precia en el cuadro 11.

**Cuadro 11**  
**PATRONES DISTRIBUTIVOS Y EDUCATIVOS: 1996-1997**

Países (de mayor a menor desigualdad de ingresos)	Concentración del ingreso en el 10% superior	Brechas entre 10% superior y 40% inferior		Años de escolaridad promedio	Brechas en años de estudios del 10% superior y	
		Participación en ingreso	Ingresos promedios		10% siguiente	40% inferior
Brasil	44 %	4.2	16.8	5.2	2.8	6.8
Colombia	40 %	3.1	12.2	8.6	n.d.	n.d.
Chile	39 %	2.9	11.8	8.8	2.0	5.9
Bolivia	37 %	2.7	10.8	8.8	2.7	6.3
Argentina	36 %	2.4	9.6	9.4	2.4	6.1
México	34 %	1.9	7.7	6.2	3.2	8.9
Costa Rica	27 %	1.5	6.2	7.0	2.9	6.6
Perú	n.d.	n.d.	n.d.	7.2	1.8	6.1

Fuente: Elaborado sobre la base de BID (1998) e información de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Según estadísticas del BID,<sup>36</sup> el número de años de escolaridad de la población ha seguido una tendencia creciente pero lenta. Por ejemplo, durante la presente década Colombia elevó su promedio urbano en 0.7 años, Brasil y Chile lo incrementaron en 0.4 años, mientras que Costa Rica lo redujo en 0.3 años. Con excepción de este último caso, estos avances repercutieron positivamente en menores brechas entre los niveles educativos del 25% superior e inferior de la distribución de ingresos. Sin embargo, como el mayor crecimiento de la escolaridad se dio en los cuartiles 2 y 3, el impacto sobre las brechas ha sido de menor proporción.

En la mayoría de países más del 70% de la población ha cursado menos años de estudios que el promedio (60% en el caso de Bolivia y Perú, lo que se traduce en significativos diferenciales entre los distintos grupos de ingreso. El principal recurso productivo, la educación, está siendo capitalizado por el grupo más rico de la población como factor distintivo del nivel de ingresos: el estrato superior de la distribución tiene un nivel educativo promedio equivalente a 12

años de estudios, superando al siguiente 10% más rico en 2.5 años y al estrato inferior en cerca de 7 años. Llama la atención que la escolaridad media del estrato superior (12 años) no sea significativamente mayor al número de años promedio cursados en el colegio, aún en los casos extremos de Argentina y Bolivia (países donde la escolaridad media de este grupo es la más alta) el promedio no supera los 13.6 años de estudios. Esto indicaría que, en términos promedio, las brechas se sustentan en una baja inversión en educación por parte de los estratos bajos más que en un alto nivel educativo del estrato superior.

El empleo público es un factor que afecta la distribución de ingresos al tener una participación importante dentro del empleo total. La demanda de trabajo del sector público se caracteriza por competir con el sector privado en la contratación de trabajadores con buen nivel de estudios: en países como Bolivia y Costa Rica alrededor del 50% de los trabajadores con más de quince años de escolaridad se desempeña en el sector público. Dado que trabajadores con estas características pertenecen generalmente a los grupos superiores de la distribución de ingresos, el gasto en remuneraciones del sector público puede ser visto como un mecanismo regresivo que aumenta inequidad distributiva: transfiere recursos hacia los estratos superiores a la vez que amplía la brecha de ingresos promedios entre los distintos tipos de ocupaciones.

De hecho, en países como Costa Rica, México y Perú el gasto en remuneraciones del sector público es más regresivo que la distribución del ingreso, y bajo ciertas condiciones podría neutralizar el impacto progresivo del gasto social sobre dicha distribución.<sup>37</sup> Para contrarrestar el efecto regresivo inherente del gasto en remuneraciones del sector público, es necesario un manejo eficiente y productivo de los recursos que redunde en una provisión de bienes y servicios de mejor calidad para la población beneficiaria. Se trata de una asociación directa entre mayor calidad y equidad lo cual, como se discute más adelante, incrementaría efectivamente la progresividad del gasto social al revertir su regresividad cualitativa.

#### IV. IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Cualquier intervención gubernamental, sea de carácter regulatorio o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias distributivas. En particular, la propuesta de política fiscal expresada en el presupuesto de ingresos y gastos públicos, corresponde a un proyecto de redistribución de ingresos personales, factoriales, regionales, sectoriales, generacionales, etc. En este sentido, toda propuesta de presupuesto público debería ser evaluada no solamente sobre la base de su contribución a la función de estabilización macroeconómica, sino también desde la perspectiva de la función redistributiva del sector público, es decir focalizando en su contribución para reducir los niveles de pobreza y para mejorar los patrones de equidad prevalecientes en el país.

Las políticas de gasto social tienen impactos distributivos de corto (a través de la provisión de salud y educación, subsidios y transferencia monetarias) como de largo plazo (la formación de capital humano afecta la distribución de ingresos). Los efectos de estas políticas pueden simularse a través de la medición de su incidencia, grado de focalización y sus efectos redistributivos. De hecho el impacto distributivo del gasto social es una de las herramientas más importantes para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones fiscales concretas dirigidas a provocar estos cambios. Sin embargo, pocos países de la región disponen de estudios de incidencia del gasto quiera sea a nivel global o sectorial.

Uno de los objetivos de la política social es modificar la distribución de ingresos a fin de hacerla más igualitaria. En este sentido, el gasto social debería beneficiar en mayor proporción a los grupos de menores ingresos.<sup>38</sup> Sin bien los diversos programas sociales no tienen la misma población objetivo y no están dirigidos exclusivamente a los pobres, la estimación del gasto social que efectivamente perciben los pobres y su relación con la ayuda promedio que recibe la población en general y el 20% más rico, son indicadores de la medida en que se está favoreciendo a este grupo con fines distributivos y de superación de la pobreza, como también del margen existente dentro de los niveles actuales de gasto social, para mejorar su focalización, eficiencia y eficacia.

En este marco, los estudios de impacto distributivo muestran que parte importante de los recursos sociales es percibido efectivamente por los grupos de menores ingresos bajo la forma de servicios y/o subsidios, sin embargo también muestran que la eficiencia redistributiva del gasto social dista significativamente de la potencial evidenciando el rezago de la dimensión equidad.

Es importante mencionar que los estudios sobre impacto distributivo del gasto social no son directamente comparables entre países debido a una serie de diferencias metodológicas;<sup>39</sup> sin embargo, constituyen una importante marco de referencia indicativo del grado de equidad de la

acción pública. Si bien la metodología utilizada en cada país responde a características particulares de cada caso, el marco conceptual es común: la distribución o imputación de los subsidios públicos por tramos de ingresos se hace en función de ponderaciones distributivas que reflejan el grado de utilización de los servicios públicos por parte de los beneficiarios. La información obtenida de encuestas de hogares permite clasificar a las familias según su nivel de ingreso y agruparlas, generalmente, en deciles o quintiles de ingreso, esto es en grupos de 10% o 20%, respectivamente. Asimismo, la identificación de los beneficiarios de los gastos sociales dentro de cada familia permite obtener el número de beneficiarios en cada grupo de ingreso, es decir la ponderación distributiva arriba mencionada.<sup>40</sup>

Por ejemplo, en educación el gasto en educación --o el costo por alumno o el componente de subsidio, según sea el caso-- en cada nivel o tipo de educación (primaria, secundaria, pública, privada, etc.) se asigna a cada grupo de ingreso de acuerdo a la matrícula observada en dicho grupo. Análogamente en el caso de la salud, el monto del subsidio se puede distribuir en función del tipo de prestación (consultas, vacunas, etc.) y del número de atenciones recibidas por los miembros de cada tramo de ingresos.

Con este ejercicio se mide y evalúa los efectos de la acción social de los gobiernos sobre la equidad distributiva a través de una serie de indicadores:<sup>41</sup>

- Impacto redistributivo: variaciones en la distribución del ingreso resultantes de acciones específicas del gobierno a través de los gastos sociales (subsidios y transferencias). Permite evaluar el efecto redistributivo de la acción social comparando la distribución del ingreso previa a la intervención fiscal con la resultante de la imputación de los gastos del gobierno. Con esto se puede evaluar si el gasto público social es progresivo o regresivo y en qué grado lo es.
- Focalización: mide el grado en que los gastos sociales llegan a sus beneficiarios reales. Puede analizarse en un doble plano:
  - gasto social efectivo: permite analizar la eficiencia distributiva de las distintas partidas de gasto al evaluar en qué medida los gastos sociales son efectivamente recibidos por los sectores más pobres.
  - índice de focalización: permite evaluar en qué medida los subsidios sociales están llegando a su grupo objetivo o a la población de menores recursos, con relación a la ayuda promedio que recibe la población.
- Incidencia: mide el gasto social percibido como proporción del ingreso autónomo promedio de cada tramo de ingresos. Es indicador del efecto redistributivo y del rol contracíclico del gasto social como instrumento de corto plazo para aliviar un deterioro de la situación de los sectores de menores ingresos.

## 1. La distribución del gasto social y la eficiencia distributiva

El análisis sobre el impacto del gasto social agregado se centra en los cuatro países donde existen estudios sobre el impacto distributivo del gasto social global (Argentina, Brasil, Chile y Colombia) y en aquellos más directamente comparables.<sup>42</sup> En todos los casos, el gasto social beneficia más a los estratos de menores ingresos, sin embargo, es significativamente más progresivo en Chile que en el resto de países. En el otro extremo, Colombia presenta el menor

grado de progresividad (ver cuadro 12), pero tiene una distribución más progresiva que la distribución primaria del ingreso nacional generando una redistribución más favorable a los estratos bajos. El impacto redistributivo es menor en Argentina donde los beneficios de la población pobre son poco más del doble que los del quintil más rico. En Brasil y Colombia más que cuatuplican los del quintil superior. En Chile, la población pobre percibe beneficios sociales significativamente mayores que en el resto de países como resultado de una mejor focalización y mayor progresividad del gasto social : el grupo de pobres recibió 17 y 27 veces más que el 10% de hogares más ricos, en 1996 y 1998, respectivamente.

**Cuadro 12**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES**  
Porcentajes

País <sup>1/</sup>	Año	Quintil 1 (más pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (más rico)
Argentina	1996	36.0	22.0	16.7	14.7	10.7
	1997	36.7	22.0	16.6	14.4	10.4
	1998	36.4	21.9	16.6	14.5	10.6
Brasil	1994	33.8	22.1	18.1	14.8	11.3
Chile	1996	38.1	26.7	20.4	12.6	2.2
	1998	42.3	27.1	18.3	10.8	1.6
Colombia	1992	24.1	23.0	21.1	18.9	12.9

Fuente: Elaborado sobre la base de IPEA (1998), MIDEPLAN (1998 y 1999), Secretaría de Programación Económica y Regional (1999) y Vélez (1996).

Nota: Si bien existen estudios para otros años en los casos de Argentina y Chile, en el cuadro solamente se presentan los años con resultados directamente comparables.

1/ Cobertura nacional con excepción de Brasil donde el estudio se refiere al Estado de São Paulo.

Al menos un 40% del gasto social beneficia a los tres quintiles superiores (entre 30% y 35% en el caso de Chile) lo que evidencia un amplio margen para potenciar sus efectos si consideramos que los niveles de pobreza en cada caso: 20% en Chile, 33% en Brasil y 13% en Argentina (pobreza urbana), es decir que los pobres pertenecen básicamente el primer quintil (y parte del segundo en Brasil). Obviamente no todo los recursos se destinan a los grupos pobres en tanto los beneficios sociales pueden tener fines redistributivos como de suplir necesidades básicas, sin embargo es factible potenciar sus efectos en términos de rediseño y/o reasignaciones inter e intra sectoriales.

Además de analizar la distribución del gasto social entre los distintos grupos de la población, es interesante medir su grado de focalización comparando los beneficios percibidos por la población objetivo en relación con los beneficios que en promedio recibe la población en general. El gasto social efectivo que percibe la población pobre muestra una relación directa con el nivel de pobreza de cada país, reflejando que, en algunos casos, los recursos destinados hacia los pobres no son significativamente mayores que los orientados al resto de la población. De hecho, tal como muestra el índice de focalización en los pobres, el impacto redistributivo del gasto social es menor en Colombia y Brasil donde los pobres reciben beneficios promedios solamente 30% y 50% superiores, respectivamente, a los del resto de la población. Dicho efecto es mayor en Argentina (80% mayor) y Chile (el doble). (Véase cuadro 13).

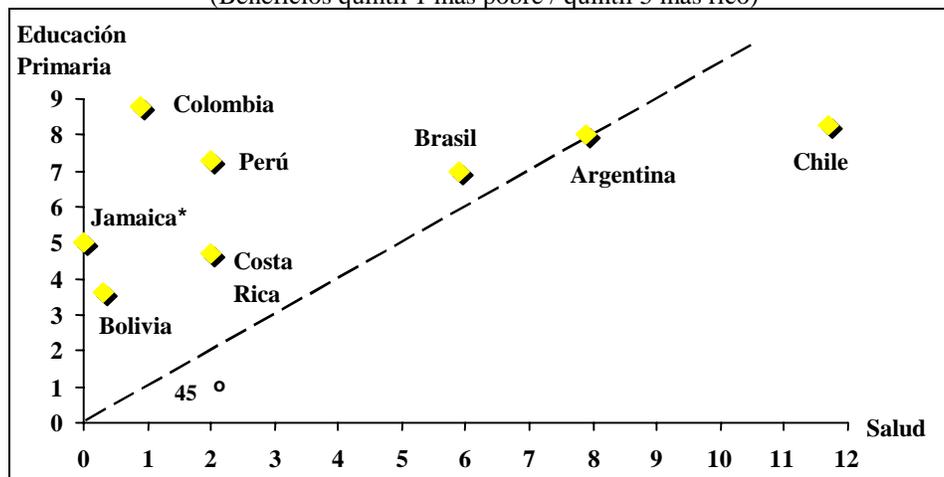
**Cuadro 13**  
**EFICIENCIA DISTRIBUTIVA**  
Indicadores Seleccionados

País	Año	Índice de Focalización	Índice de Concentración		Gasto Social Efectivo percibido por los pobres	Nivel de Pobreza
			Quintil 1 / Quintil 5	Pobres / Quintil 5		
Argentina	1996	1.8	3.4	2.2	23.4 %	13% urbano
	1997	1.8	3.5	2.3	23.8 %	
	1998	1.8	3.4	2.2	23.6 %	
Brasil	1994	1.5	3.0	4.3	48.2 %	33% urbano
Chile	1996	1.9	17.3	17.0	37.6 %	20%
	1998	2.1	26.9	26.5	41.6 %	
Colombia	1992	1.3	1.9	4.4	56.3 %	45%

Fuente: Elaborado sobre la base de IPEA (1998), MIDEPLAN (1998 y 1999), Secretaría de Programación Económica y Regional (1999) y Vélez (1996) e información de la CEPAL (nivel de pobreza).

El impacto positivo del gasto social global se origina en una distribución más equitativa del capital humano que contrarresta el efecto generalmente negativo de los otros gastos sectoriales (regresivos en algunos casos y sin patrón en otros). Entre los sectores del capital humano, los más redistributivos son la educación primaria, seguido por la salud. En efecto, tomando el índice de concentración como indicador del grado de progresividad el gráfico 6 ilustra claramente que la educación primaria se distribuye más equitativamente que la salud. En Bolivia y Colombia el gasto en salud es más bien regresivo porque beneficia más al quintil superior de la distribución de ingresos (índices de concentración en salud menores a uno). Por su parte, el gasto en educación universitaria es fuertemente regresiva en todos los países, en tanto la educación secundaria es progresiva en Argentina y Chile, y beneficia principalmente a los quintiles medios (tercero y cuarto) en Colombia, Costa Rica y Jamaica.

**Gráfico 6**  
**ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN: EDUCACIÓN PRIMARIA Y SALUD**  
(Beneficios quintil 1 más pobre / quintil 5 más rico)



Fuente: Elaborado sobre la base de IPEA (1998), MIDEPLAN (1998 y 1999), Secretaría de Programación Económica y Regional (1999) y Vélez (1996).

Nota: Solamente se considera Chile 1998 y Argentina 1998.

\*/ Sin información disponible para salud.

\*\*/ En el caso de la salud en Chile, se compara vs. el quintil 4 (el quintil más rico realiza una transferencia de recursos)

La información disponible sobre gasto en educación primaria limita el análisis del comportamiento de los sectores de mayor impacto sobre la equidad distributiva a los casos de Argentina, Colombia y Costa Rica. El gasto en educación primaria es el de mayor progresividad en los tres casos y equivale solamente a un promedio de 11% del gasto social total. En Colombia ha crecido en términos reales per cápita durante el período de post-reforma; sin embargo, en el último quinquenio ha ido reduciendo su importancia relativa y aumentando el grado de vulnerabilidad de sus fluctuaciones. Paralelamente, durante el período de post reforma los sectores de salud y vivienda han sido los más dinámicos y protegidos. En consecuencia, entre 1996-1997 el único sector claramente progresivo del gasto social equivalía a un 9% del gasto social y menos de un cuarto de los recursos conjuntos de educación universitaria, vivienda y salud, sectores que benefician a los quintiles medios y superior de la distribución de ingresos.

En el caso de Costa Rica, por el contrario, el impacto redistributivo del gasto social pareciera ser mayor, debido básicamente a una favorable evolución de la educación primaria y una comportamiento relativamente estable del gasto en salud. Desde principios del período post reforma, los gastos regresivos de la educación universitaria y secundaria han sido desplazados por mayores niveles de gasto en educación primaria. En Argentina los sectores del capital humano (excepto educación universitaria) y vivienda producen efectos positivos sobre la redistribución del ingreso. El gasto en seguridad social ha sido el más dinámico dentro entre los sectores sociales desplazando a vivienda y en menor grado a salud. Si bien no se tiene información sobre su distribución entre quintiles de ingreso, es de esperar que su impacto sea regresivo.

## 2. Impacto redistributivo del gasto social

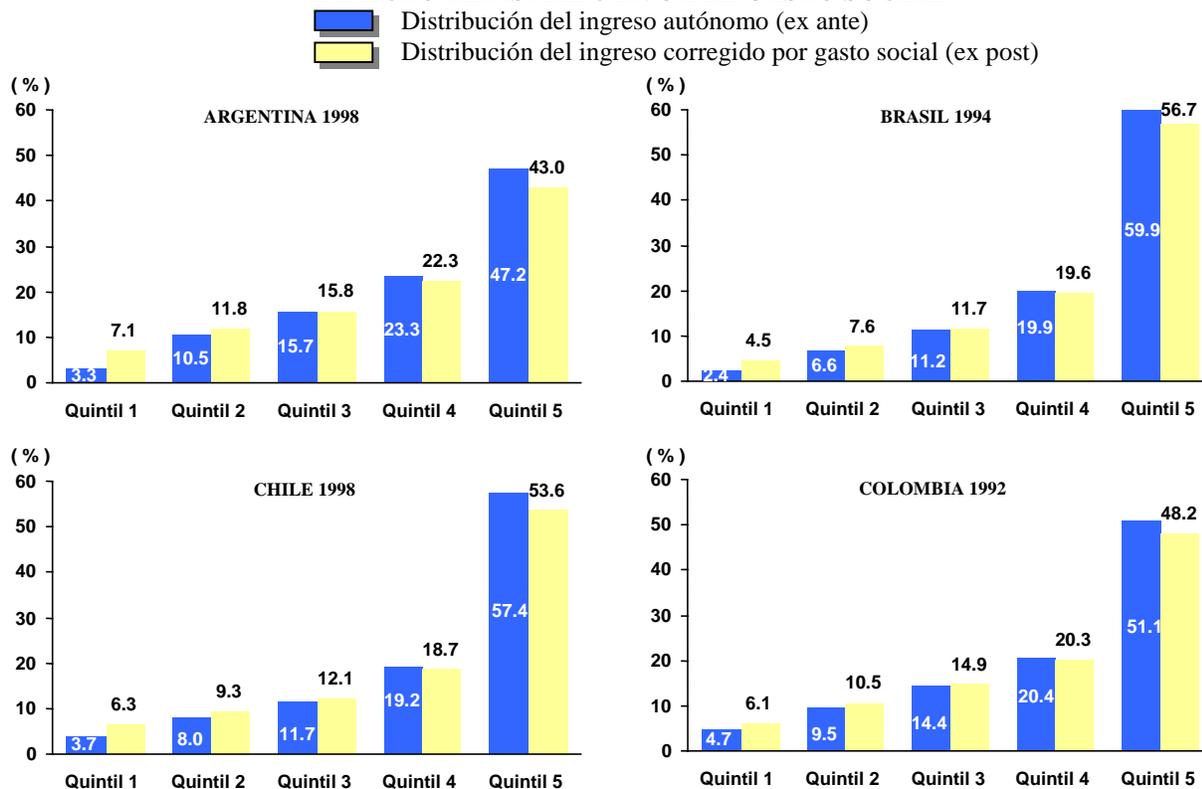
La red social tiene un efecto positivo sobre la distribución de ingresos de la población en tanto la hace menos desigual. Al comparar la distribución del ingreso autónomo con la del ingreso corregido,<sup>43</sup> se observa que el quintil más pobre eleva significativamente su participación: en Argentina pasa de 3.3% a 7.1%, en Brasil de 2.4% a 4.5%, en Chile de 3.7% a 6.3% y en Colombia de 4.7% a 6.1%. Así, como se observa en el cuadro 12, el gasto social se focaliza de manera importante en los sectores de menores ingresos. El consecuente efecto o impacto redistributivo sobre los ingresos autónomos es marcadamente decreciente a medida que aumenta el ingreso, llegando a ser casi nulo en el quintil más rico.

Efectivamente, como se observa en el gráfico 7 y cuadro 14, el gasto social consigue reducir el grado de concentración de ingresos básicamente a través de la reducción del diferencial de ingresos entre los quintiles superior e inferior de la distribución de ingresos. La incidencia del gasto social sobre el ingreso autónomo de los hogares, esto es la medida en que el ingreso propio originado en los mercados del trabajo y capital se incrementa debido a la adición del gasto social, consigue en Argentina más que duplicar el ingreso promedio del estrato más bajo, mientras que en Colombia lo incrementa un 41%. Con esto, el diferencial de ingresos ex post la acción del gasto social, se reduce significativamente, aunque no lo suficiente como para revertir el alto grado de inequidad distributiva existente.

Al valorizar el aporte monetario que representan los beneficios otorgados por los programas sociales y adicionarlo al ingreso autónomo de los hogares, el gasto social tiene un impacto significativo sobre el bienestar. De hecho, en los hogares del estrato más bajo se acredita a la acción del gobierno entre 31% (Colombia) y 59% (Argentina) del consumo. Sin embargo, el impacto se va reduciendo considerablemente en los quintiles siguientes: de un promedio de 45% en el quintil más pobre a 19% en el quintil 2, 11% en el siguiente, 6% en quintil 4 y 2% en el más rico. Este impacto se debe básicamente al consumo de salud y, especialmente, educación públicas que representan un 75% de los beneficios percibidos. En consecuencia, el 20% más pobre de la población eleva su participación en la distribución de ingresos desde un promedio de 3.5% del ingreso autónomo a 6% del ingreso total o corregido por la intervención del gobierno, mientras que el 20% más rico reduce su participación desde un 53.9% a un 50.4%.

Del anterior análisis se concluye que en los cuatro países analizados: (i) el mayor impacto del gasto social radica en sus efectos sobre el quintil más pobre y que (ii) éste efecto dista significativamente del impacto sobre el resto de hogares, *independientemente* del nivel de pobreza y grado de desigualdad de ingresos en cada país, lo que evidencia la existencia de un gran espacio para potenciar el impacto redistributivo del gasto social.

**Gráfico 7**  
**IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL**



Fuente: Elaborado sobre la base de IPEA (1998), MIDEPLAN (1998 y 1999), Secretaría de Programación Económica y Regional (1999) y Vélez (1996).

**Cuadro 14**  
**IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL**  
 Indicadores Seleccionados

Países	Año	Incidencia GS sobre ingreso del Quintil 1	GS percibido por Quintiles 1 y 2	GS percibido por pobres	Brecha entre ingresos promedios Q5 / Q1 (veces)	
					Sin GS	Con GS
Argentina	1996	111.5 %	58.0 %	23.4 %	12.5	6.0
	1997	132.9 %	58.6 %	23.8 %	13.7	6.1
	1998	142.2 %	58.2 %	23.6 %	14.2	6.1
Brasil	1994	97.6 %	55.9 %	48.2 %	24.6	12.6
Chile	1996	68.0 %	64.8 %	37.6 %	14.8	8.9
	1998	83.6 %	69.4 %	41.6 %	15.5	8.5
Colombia	1992	41.2 %	47.1 %	56.3 %	11.0	7.9

Fuente: Elaborado sobre la base de IPEA (1998), MIDEPLAN (1998 y 1999), Secretaría de Programación Económica y Regional (1999) y Vélez (1996).

### 3. Progresividad cuantitativa vs. regresividad cualitativa

Si bien los comportamientos sectoriales arriba descritos pueden dar una idea global sobre la tendencia del efecto distributivo del gasto social, es necesario mantener en perspectiva que no son concluyentes por sí mismos en tanto deben ser complementados por aspectos de productividad, eficiencia y eficacia de los programas sociales, sobre los cuales no se tiene información disponible.<sup>44</sup> En efecto, no es suficiente que los grupos de menores ingresos perciban una mayor proporción del gasto social sino que esos recursos --manejados eficiente y productivamente-- estén financiando una provisión de bienes y servicios que respondan eficazmente a las necesidades reales de la población. Más aún, el impacto sobre la equidad y la pobreza dependerá de la medida en que dichos bienes y servicios sean provistos con la calidad adecuada.

En muchos casos la progresividad de los programas sociales no se explica únicamente por la implementación de mecanismos específicos de focalización, sino por una autoexclusión de los propios beneficiarios: quienes pueden pagar servicios de mejor calidad acceden a ellos, quedando como beneficiarios efectivos aquellos que no tienen posibilidad de acceder a una mejor calidad. Se trata de una progresividad cuantitativa que tiene como trasfondo una regresividad cualitativa en la que los grupos de menores ingresos perciben la mayor parte de un gasto público asociado con beneficios de menor calidad (en comparación con la calidad de la provisión privada). Esto es especialmente relevante en la educación primaria y la salud públicas, porque además de ser los sectores de mayor impacto distributivo tienen relación directa con el desarrollo y calidad del capital humano, es decir con el bienestar de la sociedad y la consecución de un crecimiento económico más equitativo, sustentable y de mejor calidad.

Por ejemplo, en Brasil y Perú al tomar como indicador de calidad educativa el número de alumnos por docente,<sup>45</sup> la educación primaria pública se compara desfavorablemente con la privada y, más aún, durante el período de post reformas la brecha se ha ampliado (véanse cuadros 15 y 16). Con esto, el gasto público en educación primaria favorece mayoritariamente a los estratos bajos (efecto progresivo), pero la calidad de dicha educación es inferior a la que reciben los estratos superiores (efecto regresivo), no debido a que ese gasto público esté financiando una educación primaria de mejor calidad para los estratos de mayores ingresos, sino porque la calidad de la educación que provee es inferior y quienes acceden a ella pertenecen a los grupos de menores ingresos.<sup>46</sup> Por otra parte, en Argentina hacia 1994 un 30% de los establecimientos de educación públicos requerían reparaciones mayores mientras que solamente un 14% era considerado en condiciones aceptables.<sup>47</sup>

**Cuadro 15**  
**PERÚ: INDICADORES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA**

Indicadores	1990 - 91	1994 - 95
<b>Alumnos por docente</b>		
- Pública	29	30
- Privada	26	21
<b>Alumnos por centro educativo</b>		
- Pública	131	133
- Privada	183	104

Fuente: Elaborado sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, Perú: Compendio Estadístico, varios números.

**Cuadro 16**  
**BRASIL: INDICADORES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA**

Indicadores	Alumnos por Docente		Alumnos por Centro Educativo	
	1987 - 88	1995 - 96	1987 - 88	1995 - 96
- Federal 1/	23	14	182	231
- Estadual	24	24	267	383
- Municipal	24	22	61	81
- Privado	22	17	302	235

Fuente: Elaborado sobre la base de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, Ministério do Planejamento e Orcamento, varios números.

1/ La educación primaria federal representa menos del 1%.

## V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- La modalidad de implementación de las reformas no ha guardado relación directa con los desarrollos sociales registrados durante los años que siguieron a las reformas. Independientemente de si los países fueron reformadores agresivos o cautelosos, las políticas de gasto social se relacionan más con la tradición social de cada país.
- Se registran importantes esfuerzos por elevar la magnitud de los recursos sociales. Sin embargo, esta relativa mejoría no se debe a la implementación de una estrategia de política social consistente de mediano y largo plazo en los países de la región, sino a los efectos positivos de la conyuntura económica. Además, el gasto social ha sido, en términos generales, insuficiente en magnitud, no ha tenido el comportamiento contracíclico esperado, ineficiente en su asignación y manejo, como también de mala calidad en cuanto a los beneficios que provee. Estas características del gasto social en la región son una parte importante de las causas y factores de permanencia de la pobreza y desigualdad, como los efectos e impactos sobre el capital humano y el crecimiento económico.
- El mantenimiento del crecimiento económico y la dinámica del gasto social han contribuido significativamente al combate contra la pobreza, pero no han sido suficiente como para revertir los niveles del período de pre reforma. Menos efectivos han sido en materia de equidad distributiva donde la desigualdad de los ingresos se ha incrementado o mantenido en la mayoría de países evidenciando la carencia de estrategias nacionales con fines redistributivos, es decir de políticas de focalización concretas que contrarresten una distribución de beneficios de acuerdo a los patrones distributivos prevalecientes en cada país.
- La posición de los grupos pobres se ha deteriorado significativamente durante el período de post reforma. La consecución de importantes reducciones en algunos niveles de pobreza hacia 1996-97 no ha sido acompañada de una estrategia adecuada de combate a la pobreza por cuanto los pobres son más pobres que antes al percibir una menor proporción de los ingresos totales.
- Los factores determinantes de la evolución del gasto social están correlacionados con nivel del gasto social del país: el desempeño económico es más importante en países de gasto social alto, la participación del gobierno en la economía lo es en países de gasto medio, mientras que en el grupo de gasto bajo la prioridad fiscal del gasto social ha jugado un rol importante.

- El gasto social ha estado relativamente más protegido después de las reformas (en contraste con la vulnerabilidad que experimentó el período anterior). Sin embargo, sus fluctuaciones siguen siendo procíclicas, es decir, proporcionales o neutrales al ciclo. En este sentido, no se trata de una real y significa mayor protección al financiamiento de bienes y servicios sociales, sino de una menor vulnerabilidad. Más aún, al focalizar en los años cuando el gasto público cae, se observa que el gasto social estuvo relativamente más protegido en el período pre reforma.
- El gasto social ha conseguido reducir el grado de concentración de ingresos básicamente a través de la reducción del diferencial de ingresos entre los quintiles superior e inferior de la distribución de ingresos. El diferencial de ingresos ex post la acción del gasto social se reduce significativamente, aunque no lo suficiente como para revertir el alto grado de inequidad distributiva existente.
- Los niveles de gasto social en varios países además de ser bajos han tenido una evolución que no refleja un patrón definido en términos de prioridades políticas sobre la participación del Estado en la economía. Más aún, su evolución no ha respondido a una prioridad o estrategia social de mediano o largo plazo sino más bien a factores como el tamaño del gobierno en la economía y el desempeño económico.
- El impacto redistributivo del gasto social radica en su efecto sobre el quintil más pobre (el cual dista significativamente del impacto sobre el resto de hogares) *independientemente* del nivel de pobreza y grado de desigualdad de ingresos en cada país. Esto indica la existencia de un gran espacio para potenciar el impacto redistributivo del gasto social.
- Si bien los gastos en educación primaria y atención primaria de salud son progresivos, existe un problema subyacente de focalización por auto-exclusión de los beneficiarios (en contraposición a una estrategia de focalización planificada). En efecto, la experiencia regional muestra casos en que problemas de mala calidad de los servicios sociales conducen a este tipo de situaciones de progresividad cuantitativa explicada por una regresividad cualitativa.
- Los aspectos de gasto social ya mencionados, unidos a la existencia de importantes niveles de pobreza, desigualdad del ingreso, inequidad vertical y horizontal y rezagos sociales, apuntan la necesidad de implementar una nueva institucionalidad para la gestión del gasto social y de las políticas sociales, con el objeto de promover acciones más eficaces, eficientes y transparentes que mejoren la equidad y bienestar sociales. Una institucionalidad que genere un marco regulatorio adecuado, identifique y dimensione las brechas y rezagos sociales, defina metas, promueva la eficiencia e implemente sistemas de monitoreo y evaluación de programas sociales.
- Se requiere de un cambio conceptual de la noción de gasto social hacia una de inversión social y sustentado por un modelo de política social paralelo y complementario al modelo económico. Un modelo social que se consolide como garante de aspectos de integración y equidad, con características de gestión similares: orientación a resultados, elaboración de presupuestos sociales, sistemas de indicadores de desempeño.

- El diseño, formulación e implementación de políticas de gasto social sustentables es de especial relevancia bajo la perspectiva de que la recuperación de un crecimiento sostenido en América Latina debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales. Sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía que afectan negativamente el mantenimiento de programas sociales, resultantes de políticas tipo *stop-and-go*, ciclos políticos, necesidad por ajuste y estabilización.

## BIBLIOGRAFÍA

- BID (1998), "Facing Up to Inequality in Latin America", Economic and Social Progress in Latin America 1989-1999 Report, Washington D.C,
- CEPAL, "Panorama Social de América Latina", varios años
- Ganuzza, Enrique, Arturo León y Pablo Sauma (1999), "Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y El Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20", PNUD-CEPAL y UNICEF
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, "Anuário Estatístico do Brasil", varios números, Ministério do Planejamento e Orcamento
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, "Perú: Compendio Estadístico", varios números
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – INEGI (1999), "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998"
- Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC (1999), "Anuario Estadístico de la República Argentina", Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
- Instituto Nacional de Estadísticas - INE, "Compendio Estadístico", varios números, Santiago, Chile
- Haindl, Erik, Ema Budinich e Ignacio Irrarrázaval (1989), "Gasto Social Efectivo, un Instrumento que Asegura la Superación Definitiva de la Pobreza Crítica", Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y Universidad de Chile
- IPEA (1998), "A mensuracao do impacto redistributivo do gasto social: um estudos para a regio metropolitana de Sao Paulo", elaborado por Marcelo Cardoso Soares, Gasto Social: o IPEA Debate, Año 1, No.1.
- MIDEPLAN (1998), "Distribución e Impacto Distributivo del Gasto Social en los Hogares 1996", División Social, Departamento de Estudios Sociales, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile.

Morley, Samuel (2000), “El Problema de la Distribución del Ingreso en América Latina, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (1999), “Impacto Distributivo del Gasto Social 1998”, División Social, Departamento de Estudios Sociales, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile.

Mostajo, Rossana (1997), “Incidencia e Impacto Distributivo de Subsidios Directos e Implícitos: Guía Metodológica. Una Aplicación al Caso Ecuatoriano”, Serie de Política Fiscal 96, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL – PNUD, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (1999), “Productividad del Sector Público, Evaluación de la Gestión del Gasto Público e Indicadores de Desempeño en Guatemala”, Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal de Guatemala

\_\_\_\_\_ (2000), “Caracterización de la Naturaleza Procíclica del Gasto Social”, por publicarse.

PNUD (1997), “Informe sobre el Desarrollo Humano en el Perú. Temas y Experiencias”.

Schwartz, Gerd y Teresa Ter Minassian (1995), “The Distributional Effects of Public xpenditure: Update and Overview”, Fiscal Affairs Department, IMF, Whashington D.C., July.

Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), “El Impacto Redistributivo del Gasto Público en los Sectores Sociales”, Serie Gasto Público, Documento de Trabajo No. GP/08, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de Argentina.

Stallings, Bárbara y Wilson Peres (2000), “Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean”, Booking Institution – CEPAL, Washington D.C.

Urquiola, M. (1993), “Inversión en Capital Humano y Focalización del Gasto Social: análisis de la asistencia y cobertura por quintiles, Serie Documento de Trabajo No. 8/93, Unidad de Análisis de Políticas Sociales UDAPSO, Bolivia.

Yaschine, Iliana (1999), “The Changing Anti-Poverty Agenda: What can the Mexican Case tell us?”, en IDS Bulletin Vol. 30 No.2, pp. 47-60.

Vélez, Carlos (1996), “Gasto Social y Desigualdad: logros y extravíos”, Misión Social, Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

ANEXOS

ANEXO I  
CARACTERÍSTICAS DE LA BASE DE DATOS SOBRE GASTO SOCIAL

Las cifras de gastos público social en los noventa corresponden a las utilizadas en el Panorama Social 1998 de la CEPAL, con excepción de Perú. Para completar las series desde 1980 se han utilizado las fuentes que se detallan en el cuadro siguiente.

Las estadísticas sociales de CEPAL, elaboradas por la División de Desarrollo Social, pueden no corresponder directamente con algunas reportadas por los países en tanto que, con el objeto de tener cifras relativamente más comparables entre países, reagrupan algunas partidas en las categorías sectoriales de (1) educación, (2) salud y nutrición, (3) seguridad, asistencia social y trabajo, (4) vivienda, agua y saneamiento y (5) otros

Países	Cobertura Institucional	Cobertura sectorial	Período	Fuente
Argentina	SPNF	Todos	1980-97	Dirección Nacional de Programación del Gasto Social - S.S.I.P.y G.S.-S.P.E.
Bolivia	Gob. General	Todos	1990-97 (1980-89 GS total)	1980-89: Proyecto CEPAL-Banco Mundial 1990-97: UDAPE, Unidad de Análisis de Políticas Económicas
Brasil	Gob. Central	Todos	1980-97	1980-93: Proyecto CEPAL-Banco Mundial 1994-97: PNUD-CEPAL-UNICEF (1999) "Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y El Caribe: análisis desde la perspectiva 20/20"
Chile	Gob. Central	Todos	1980-97	1980-87: Proyecto CEPAL-Banco Mundial 1988-97: DIPRES "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1988-97", Min. Hacienda
Colombia	Administraciones Públicas	Todos	1980-97	1980-95: Registro f-400 Cuentas Nacionales DANE 1996-97: Proyecciones de la Misión Social, sobre la base de Ejecución Presupuestal Contraloría General de la Nación
Costa Rica	Gob. Central	Todos	1980-96	1980-86: Coto (1992) y datos de ejecución de instituciones específicas 1987-96: STAP "Sistema de Consolidación Fiscal por Función", Min. de Hacienda
Jamaica	Gob. Central	Todos	1985-96	A. Henry-Lee and D. Alleyne (1997) "Public Expenditure on Basic Social Services in Jamaica W.I." semi-final draft, september
México	Gob. Central	Todos Salud incluye seguridad social	1980-97	1980-88: INEGI "Anuario Estadístico de México" 1981-84 Salud: Proy. CEPAL-Banco Mundial 1989-97: Cuenta de la Hacienda Pública
Perú	Gob. Central	Educación, Salud y GS total	1980-96	1980-97: PNUD-CEPAL-UNICEF (1999) "Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y El Caribe: análisis desde la perspectiva 20/20"

ANEXO II  
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL: 1980 - 1997

**(A) Porcentaje del PIB**

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	16.1	17.2	12.6	12.9	14.1	16.8	17.6	18.9	16.5	17.5
Bolivia	6.7	4.4	3.6	3.8	4.6	2.9	1.8	3.7	4.6	5.0
Brasil	9.1	10.2	10.4	10.0	8.7	8.7	8.7	9.5	10.7	11.2
Chile	17.6	19.1	23.9	22.1	21.9	19.2	17.5	15.2	13.9	12.9
Colombia	7.6	8.0	8.1	8.2	8.2	8.0	7.7	7.7	7.9	9.9
Costa Rica	20.7	18.3	15.2	18.2	17.4	17.3	18.9	18.3	17.4	19.5
Jamaica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9.2	9.0	9.8	12.7	11.6
México	7.5	8.3	8.1	6.0	5.8	6.9	6.7	6.2	5.7	5.7
Perú	4.6	4.5	3.9	4.0	3.9	3.7	4.4	3.2	2.9	3.1
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
Argentina	17.5	17.9	18.3	18.5	19.0	19.4	18.3	17.5		
Bolivia	6.2	5.8	7.8	8.9	9.1	9.2	10.9	13.0		
Brasil	11.8	10.1	9.8	12.5	12.0	12.3	11.7	11.9		
Chile	12.9	13.1	13.3	13.9	13.8	13.3	14.2	14.1		
Colombia	8.2	8.1	9.3	10.0	11.4	14.1	15.3	15.2		
Costa Rica	18.8	17.7	17.1	18.3	19.0	18.8	20.8	--		
Jamaica	9.1	9.2	8.3	9.3	9.2	8.9	9.7	--		
México	6.0	7.0	7.6	8.5	9.1	8.4	8.4	8.6		
Perú	2.3	1.7	2.8	3.6	4.0	6.6	6.0	--		

**(B) Porcentaje del Gasto Total**

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	50.1	47.6	38.9	44.1	48.8	50.0	53.7	54.0	51.9	52.5
Bolivia	34.6	27.5	29.2	29.4	30.4	21.7	17.2	29.4	38.9	41.6
Brasil	44.4	48.5	49.5	43.0	36.8	33.3	31.4	38.8	33.3	51.3
Chile	62.4	63.1	56.8	65.7	63.5	60.4	62.2	58.9	58.1	58.2
Colombia	27.2	32.7	32.4	32.7	32.8	33.0	26.5	29.7	30.1	33.5
Costa Rica	66.0	70.4	71.8	63.3	64.3	66.9	69.3	70.5	64.1	66.0
Jamaica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	22.8	22.3	27.2	28.3	28.5
México	28.8	28.2	30.0	25.2	24.2	31.2	30.7	30.7	32.1	35.8
Perú	23.6	24.3	22.2	21.1	21.0	20.6	24.9	18.9	19.7	20.3
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
Argentina	61.1	63.2	62.9	63.5	65.5	65.0	65.5	64.7		
Bolivia	27.6	23.9	30.3	33.7	34.9	36.5	41.3	47.0		
Brasil	46.4	55.6	43.2	63.5	60.2	61.9	60.2	48.3		
Chile	61.2	60.4	61.6	63.1	64.0	65.3	66.0	65.7		
Colombia	29.9	29.4	30.6	35.4	36.3	42.8	41.2	35.2		
Costa Rica	64.9	63.8	65.0	67.2	59.9	62.9	65.1	--		
Jamaica	29.5	24.1	21.5	25.0	20.4	20.7	19.2	--		
México	38.1	45.0	48.8	52.4	52.8	53.9	53.2	52.6		
Perú	13.9	14.7	18.8	25.2	25.0	39.1	37.5	--		

## (C) Índices Valor Real 1997=100

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Argentina</b>	87.9	86.0	59.8	62.9	69.0	75.5	83.8	91.1	76.7	74.7
<b>Bolivia</b>	55.7	35.9	28.1	27.8	32.8	20.0	12.0	24.4	30.8	33.6
<b>Brasil</b>	162.4	171.4	171.6	156.6	140.9	150.0	158.0	175.0	192.6	204.4
<b>Chile</b>	70.5	80.2	85.3	75.6	78.0	68.9	65.0	59.4	57.1	57.9
<b>Colombia</b>	38.4	40.7	40.4	40.9	41.4	41.1	41.0	42.5	44.2	55.1
<b>Costa Rica</b>	96.3	80.8	60.5	72.3	72.6	70.5	79.1	78.0	74.3	86.0
<b>Jamaica</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	79.9	78.6	91.2	120.0	115.9
<b>México</b>	83.7	98.8	93.7	64.8	64.3	76.9	69.5	64.7	62.9	65.4
<b>Perú</b>	87.8	n.d.	74.6	66.0	65.9	62.4	79.1	59.5	47.7	46.2
	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
<b>Argentina</b>	72.8	81.2	90.3	95.4	105.3	101.3	98.1	100.0	59.8	105.3
<b>Bolivia</b>	42.7	40.9	55.2	63.6	66.9	67.9	82.3	100.0	12.0	100.0
<b>Brasil</b>	83.9	73.4	64.7	85.3	85.1	89.5	86.9	100.0	64.7	204.4
<b>Chile</b>	58.6	63.3	71.1	78.1	80.7	84.7	95.8	100.0	57.1	100.0
<b>Colombia</b>	46.2	45.4	53.3	59.2	70.5	90.3	98.5	100.0	38.4	100.0
<b>Costa Rica <sup>1/</sup></b>	83.4	78.4	79.8	88.3	93.8	92.8	100.0	--	60.5	100.0
<b>Jamaica <sup>1/</sup></b>	94.9	96.5	87.4	97.8	97.7	94.1	100.0	--	78.6	120.0
<b>México</b>	70.2	84.7	94.8	97.0	106.5	90.8	92.9	100.0	62.9	106.5
<b>Perú <sup>1/</sup></b>	31.2	23.3	37.3	49.9	62.3	109.0	100.0	--	23.3	109.0

1/ Índices 1996 = 100.

ANEXO III  
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL: INDICADORES SELECCIONADOS

(A) GASTO SOCIAL DURANTE EL PERIODO DE POST REFORMA \*\*

(A.1) Niveles Promedio del Período

Países	Año inicio reforma	Prioridad Macroeconómica (% PIB)	Prioridad Fiscal (% Gasto Total)	Nivel Real (Indices 1980=100)	US\$ Dólares per cápita
<b>Gasto social alto</b>		<b>16.8</b>	<b>63.8</b>	<b>101.3</b>	<b>831.7</b>
Argentina	1989	18.2	62.7	103.6	1443.3
Chile	1990	13.6	63.4	112.2	585.3
Costa Rica	1986	18.6	65.3	88.2	466.7
<b>Gasto social medio</b>		<b>10.8</b>	<b>37.9</b>	<b>149.2</b>	<b>341.0</b>
Brasil	1990	11.5	54.9	141.5	506.3
Colombia	1990	11.5	35.1	183.3	277.4
Jamaica	1989	9.4	23.6	122.7	239.3
<b>Gasto social bajo</b>		<b>5.9</b>	<b>33.8</b>	<b>85.0</b>	<b>152.6</b>
Bolivia	1985	6.8	32.6	88.4	64.6
México	1986	7.3	43.8	99.5	303.8
Perú	1990	3.9	24.9	67.2	89.4

(A.2) Índices Promedio del Período (Período Pre Reforma = 100)

Países	Año inicio reforma	Prioridad Macroeconómica (% PIB)	Prioridad Fiscal (% Gasto Total)	Nivel Real Per cápita
<b>Gasto social alto</b>		<b>97.7</b>	<b>110.0</b>	<b>114.7</b>
Argentina	1989	114.9	128.4	118.2
Chile	1990	74.0	104.1	113.3
Costa Rica	1986	104.2	97.4	112.5
<b>Gasto social medio</b>		<b>117.2</b>	<b>113.6</b>	<b>136.0</b>
Brasil	1990	118.5	133.8	136.6
Colombia	1990	140.9	113.1	165.4
Jamaica	1989	92.2	93.8	106.0
<b>Gasto social bajo</b>		<b>116.1</b>	<b>126.6</b>	<b>110.1</b>
Bolivia	1985	148.2	107.9	136.6
México	1986	103.1	157.0	103.6
Perú	1990	101.0	114.9	90.1

\*\* Para cada país, el **período de pre reforma** comprende desde 1980 hasta el año anterior al inicio de las reformas y el **período post reforma** comprende los años desde el inicio de las reformas hasta 1997. Véase en el Anexo II la disponibilidad de información en cada país.

**(B) RANGOS DE FLUCTUACIÓN DEL GASTO SOCIAL****Índices 1980 = 100**

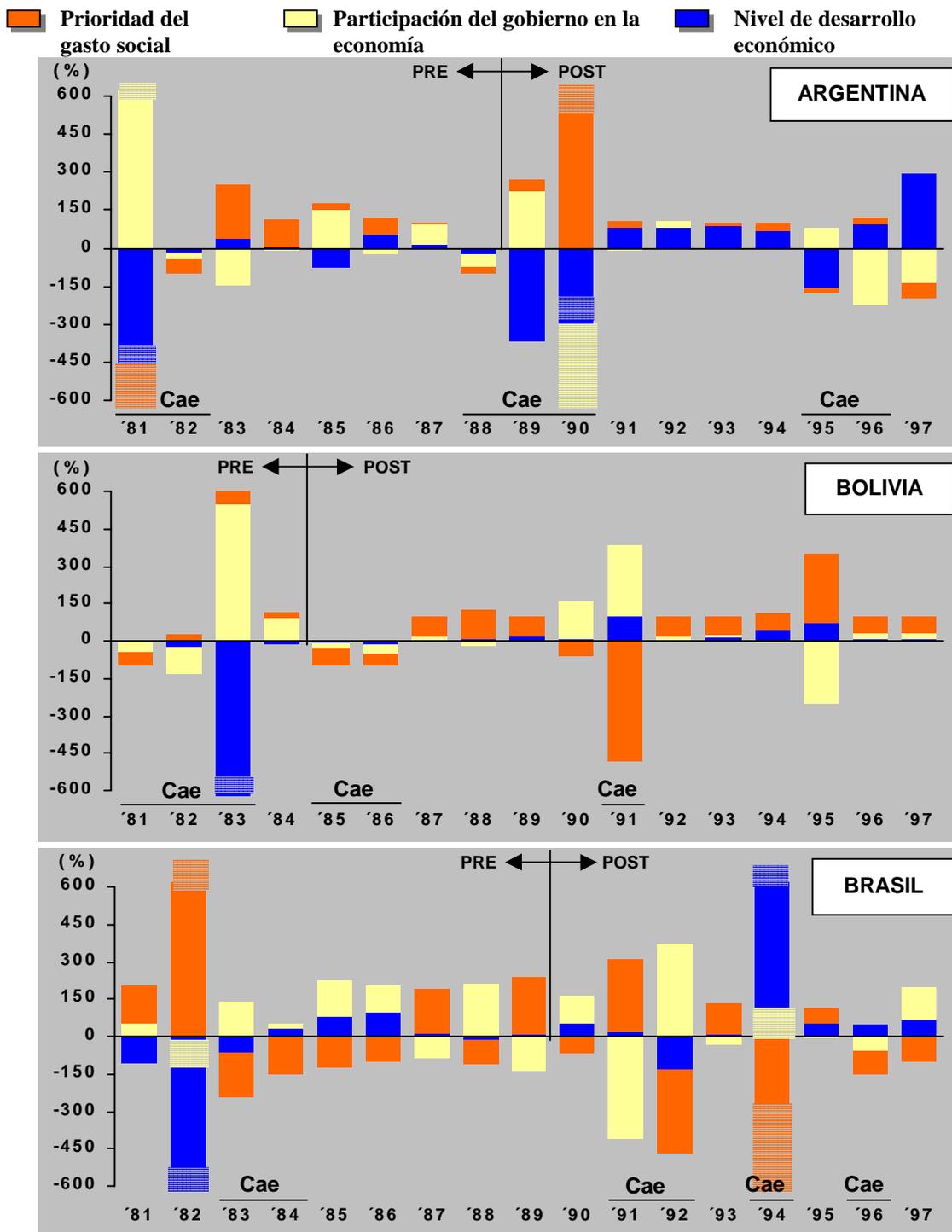
<b>Países</b>	<b>Año inicio reforma</b>	<b>Entre 1980 y 1997</b>	<b>Durante Pre reforma</b>	<b>Durante Post reforma</b>
Argentina	1989	68 – 120	68 – 104	83 – 120
Bolivia	1985	22 – 180	50 – 100	22 – 180
Brasil	1990	40 – 126	87 – 126	40 – 62
Chile	1990	81 – 142	81 – 121	83 – 142
Colombia	1990	100 – 260	100 – 143	118 – 260
Costa Rica	1986	63 – 104	63 – 100	77 – 104
Jamaica 1/	1989	98 – 150	98 – 150	109 – 145
México	1986	75 – 127	77 – 118	75 – 127
Perú 2/	1990	27 – 124	53 - 100	27 – 124

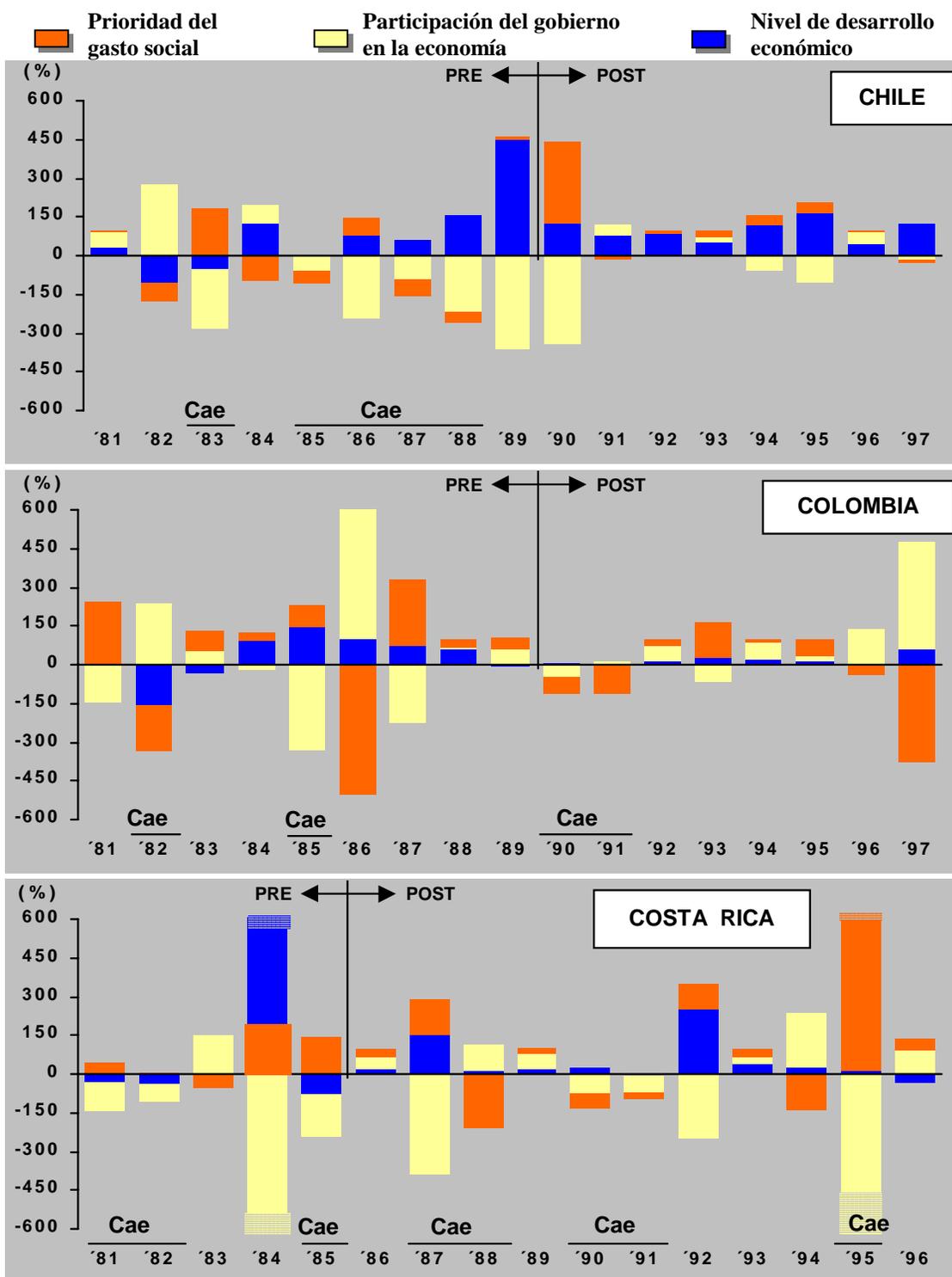
1/ Jamaica 1985 = 100.

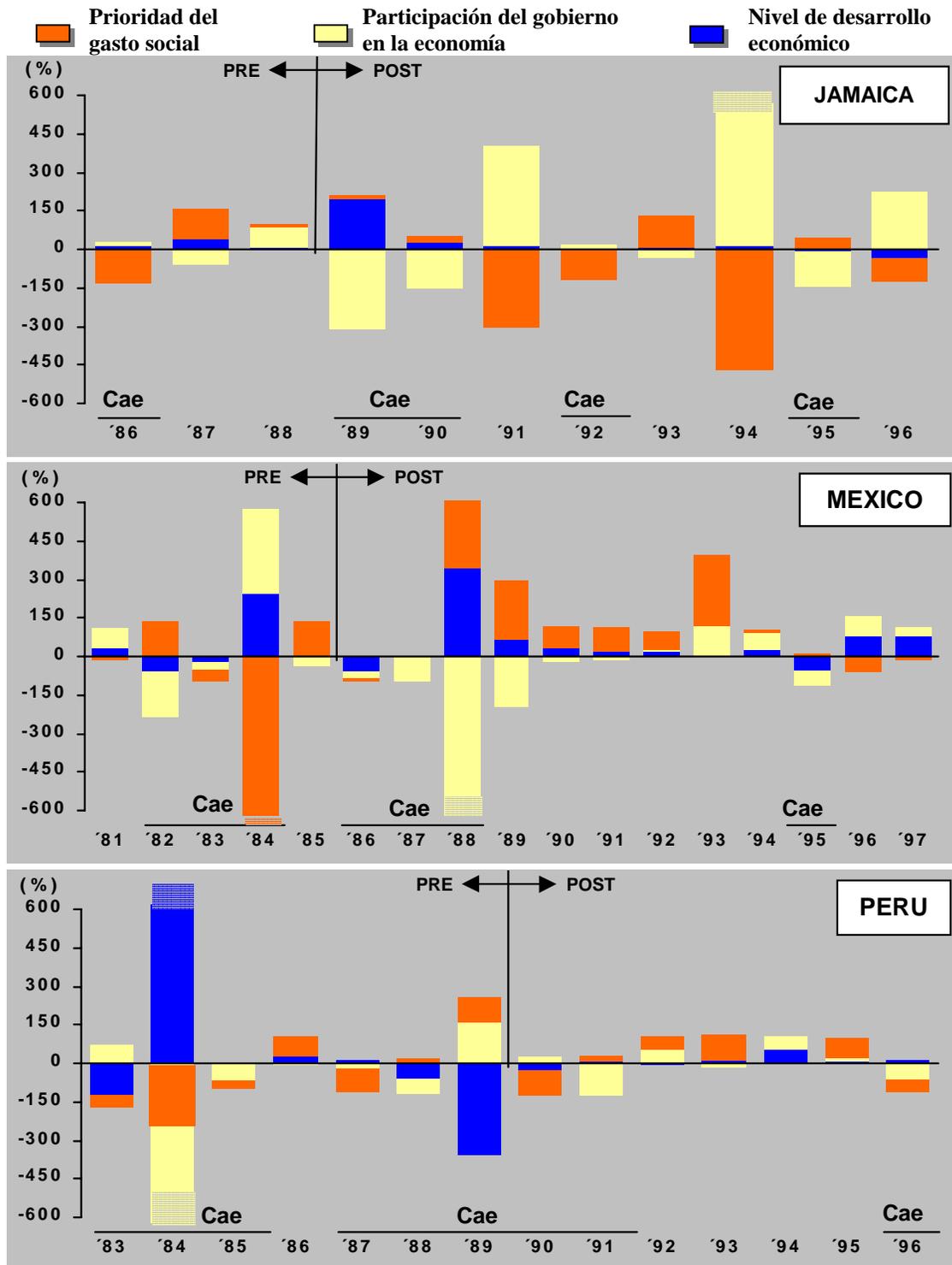
2/ Perú solamente incluye educación y salud.

ANEXO IV  
DESCOMPOSICIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL

% de la tasa de crecimiento total del gasto social per cápita \*



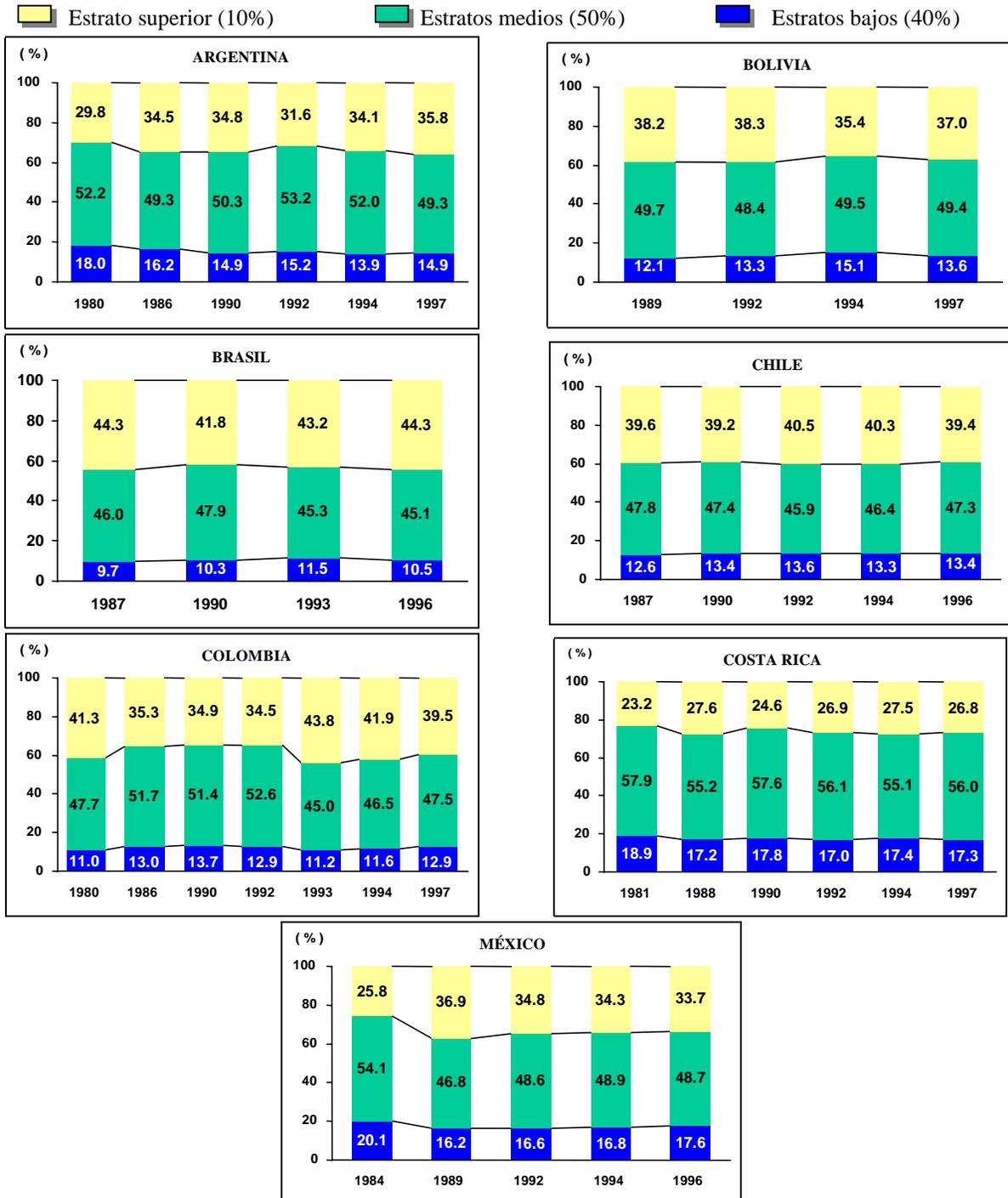




Fuente: Elaborado sobre la base de información de la División de Desarrollo Económico y Desarrollo Social de la CEPAL.  
 Nota: El efecto de la interacción de los tres componentes se considera no significativo.

ANEXO V  
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

(A) ZONAS URBANAS \*



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Panorama Social de la CEPAL, varios números.

(\*) En el caso de Argentina cubre solamente Buenos Aires. Para mayores detalles sobre el grado de cobertura urbana véase la fuente.

**(B) ZONAS RURALES**



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Panorama Social de la CEPAL, varios números.

ANEXO VI  
INDICADORES DEL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL

Indicador	Concepto	Cálculo	Unidad de medida
Gasto social efectivo	Indicador apropiado para evaluar un objetivo explícito de utilizar el gasto social para apoyar a los sectores más pobres del país.	Proporción del gasto social que efectivamente llega a un grupo objetivo	Porcentaje
Índice de Focalización	<p>Compara la intensidad de la ayuda entregada a la población objetivo con relación a la ayuda promedio que recibe la población en general</p> <p>Si =1 =&gt; población objetivo recibe la misma ayuda que el resto de la población. A mayor valor, mayor focalización (si &lt;1 =&gt; mala focalización)</p>	<p>Porcentaje que recibe el grupo objetivo (los pobres o el 20% más pobre) / proporción de ese grupo objetivo en la población total</p> <p>Es decir: gasto social efectivo / nivel pobreza, por ejemplos</p>	Número de veces
Índice de Concentración	<p>Indicador del grado de impacto del gasto social (&gt;1 es progresivo, &lt;1 regresivo.</p> <p>No es tan determinante por cuanto no capta la proporción de beneficios de los estratos medios de la población</p>	Porcentaje que recibe un grupo dado (los pobres o el 20% más pobre) / porcentaje que recibe el 20% más rico	Número de veces

## Notas

<sup>1</sup> Schwartz y Ter Minassian (1995), pp. 1. Traducción de la autora.

<sup>2</sup> Véase Stallings y Peres (2000).

<sup>3</sup> Tal como lo sugieren la literatura macroeconómica y argumentos como el social “*unrest argument*” y el “efecto desplazamiento”, según los cuales las crisis e hiperinflaciones se traducen en trastornos sociales que presionan a elevar el gasto público.

<sup>4</sup> Véase Stallings y Peres (2000).

<sup>5</sup> Los objetivos de la política social son modificar la distribución de ingresos a fin de hacerla más igualitaria (enfoque distributivo) y satisfacer las necesidades mínimas de los sectores más pobres (enfoque de necesidades básicas). Con esto, se constituye en el mecanismo más efectivo para combatir la extrema pobreza al elevar los niveles educativos, mejorar la salud, la disponibilidad de viviendas y la satisfacción de necesidades básicas.

<sup>6</sup> Véase Ganuza, León y Sauma (1999).

<sup>7</sup> PNUD (1997), pp. 43.

<sup>8</sup> Yaschine (1999).

<sup>9</sup> Los datos de Argentina, Bolivia y Colombia corresponden a coberturas mayores, según se detalla en el Anexo I.

<sup>10</sup> La información disponible en Jamaica empieza desde 1985 y en los casos de Costa Rica, Jamaica y Perú solamente llega hasta 1996. Véase Anexo II.

<sup>11</sup> Los años de inicio de las reformas han sido tomados de Stallings y Peres (2000).

<sup>12</sup> Cabe destacar en el caso de Brasil que al utilizar cifras correspondientes al sector público no financiero, éste se clasifica dentro del grupo de gasto social alto (en CEPAL, *Panorama Social 1998*, se presentan algunas estimaciones).

<sup>13</sup> Importancia del gasto social dentro del gasto público.

<sup>14</sup> Gasto social medido en términos del PIB.

<sup>15</sup> Relativa en tanto se refiere a magnitudes cuantitativas.

<sup>16</sup> Véase Anexo III.

<sup>17</sup> Argentina, Brasil, Colombia y Perú pertenecen al grupo *de* reformadores agresivos que implementaron las reformas rápidamente a partir de condiciones iniciales muy difíciles. El otro grupo de países Bolivia, Chile, Costa Rica, Jamaica y México contaban con condiciones iniciales relativamente más favorables e implementaron las reformas más cautelosamente. Véase Stallings y Peres (2000).

<sup>18</sup> Para mayor detalle metodológico, véase CEPAL (1998) “Panorama Social de América Latina”, pp.107. Los resultados aquí presentados no son directamente comparables con los del documento citado debido a que en él se trabaja en dólares y no en moneda local constante, con variaciones absolutas y no variaciones porcentuales, con variaciones acumuladas y no anuales, y con promedios bianuales (de hecho, al analizar 1990-91 vs. 1996-97 los resultados no son necesariamente representativos, como puede derivarse de los gráficos del anexo estadístico).

<sup>19</sup> En efecto, esta gran dispersión dificulta análisis de tipo cuantitativo sobre qué porcentaje de la variación es explicada por cada componente.

<sup>20</sup> En esta sección se excluye del análisis a Perú por no contar con la información necesaria. Asimismo, las referencias de México se limitan a los sectores de educación y vivienda por cuanto los gastos de salud y de seguridad social están incorporados en una misma partida y no es posible discriminarlos. Bolivia se omite en algunas oportunidades porque no se cuenta con información sobre el gasto social sectorial durante la década de los ochenta.

<sup>21</sup> Horne (1988).

<sup>22</sup> Krueger (1990), pp. 17-20, discute la economía política de la intervención del gobierno. Por otra parte, Heller & Diamond (1990), Apéndice I, se refieren a la influencia de variables político-administrativas en la decisiones de gasto.

<sup>23</sup> Es el caso, por ejemplo, de políticas que con el propósito de elevar la tasa de ahorro necesaria para un financiamiento no inflacionario de mayores tasas de inversión y crecimiento, conducen a una excesiva concentración del ingreso (bajo el supuesto convencional de que la propensión marginal al ahorro de grupos de altos ingresos es mayor que la de grupos de ingresos más bajos) que genera crecientes presiones sociales en favor de su reversión. En el otro extremo, la no sustentabilidad surge por la implementación de medidas con fuerte consenso político pero técnicamente no factibles como, por ejemplo, el fijar el tipo de cambio como “ancla” nominal como medida anti-inflacionaria, pero sin controlar otros desequilibrios como el monetario, lo cual conduciría a pérdida de competitividad internacional, desequilibrio en balanza de pagos, mala asignación de recursos.

<sup>24</sup> CEPAL (1998) y Heller & Diamond (1990), pp. 36.

<sup>25</sup> En su concepción general, el desarrollo sustentable se entiende como la atención/satisfacción de las necesidades actuales de la población sin detrimento de las de generaciones futuras (base de la producción futura). Una discusión más detallada sobre la noción de desarrollo sustentable se presenta en Provencio y Carabias (1992), Tudela (1992) y Toledo (1992).

<sup>26</sup> Ebel (1991) afirma "the cuts in the budget share of social expenditure witnessed in the 1980s do not indicate a change in government priorities but rather a reduction in the "discretionary" funds remaining after interest payment. Interest payments are considered nondiscretionary since their determinants, including debt levels inherited from previous periods and fluctuations in international interest rates, are largely outside government control" (pp. 18).

<sup>27</sup> El rol contracíclico asignado al gasto social podría tener como trasfondo el supuesto o hipótesis mantenida sobre la existencia de una economía "normal"; sin embargo, en tal estado no hay cabida para un manejo práctico de cualquier variable en direcciones teóricamente deseables.

<sup>28</sup> Como el progreso social se traduce en presiones por mayor actividad del gobierno, es de esperar que el gasto público crezca a una tasa mayor que la del producto (elasticidad ingreso mayor a uno),.

<sup>29</sup> Heller y Diamond (1990), Diamond (1977), Goffman y Mahar (1971), Bird (1971), Peacock y Wiseman (1967) y Thorn (1967).

<sup>30</sup> Larraín y Selowsky (1991) señalan que ante presiones y "tentaciones" políticas y/o cambios transitorios de las condiciones externas, un comportamiento disciplinado del gasto público es la mejor forma de evitar costosas reducciones de la actividad económica (pp. 315).

<sup>31</sup> Ver Mostajo (2000).

<sup>32</sup> Las referencias al período pre reformas corresponden al último año con información disponible antes de la implementación de las reformas: Costa Rica 1981, México 1984, Argentina y Colombia 1986, Brasil y Chile 1987. Para Bolivia solamente se cuenta con información consistente desde 1989. Jamaica y Perú se excluyen del análisis por falta de información.

<sup>33</sup> Solamente con información disponible para Brasil, Chile, Costa Rica y México. Colombia reporta esta información solamente desde 1993.

<sup>34</sup> Para discusiones más amplias y detalladas sobre el tema, véase CEPAL(1999) "Panorama Social de América Latina 1998" y IDB (1998).

<sup>35</sup> Véase Morley (2000).

<sup>36</sup> Véase BID (1998).

<sup>37</sup> De acuerdo a estimaciones del BID, habrían 15 puntos de diferencia entre los coeficientes de gini de la distribución de ingresos y la del gasto público en remuneraciones. Con esto si éste gasto representara un 15% del ingreso familiar, el gini estimado caería 2.2 puntos porcentuales eliminando el impacto progresivo conjunto del sistema tributario y del gasto público. Para una discusión más detallada véase BID (1998).

<sup>38</sup> Desde el punto de vista distributivo toda la población es beneficiaria potencial del gasto social mientras que según el enfoque de necesidades básicas solamente los grupos pobres constituyen la población objetivo.

<sup>39</sup> Cada país utiliza distintas definiciones de gasto social en cuanto a cobertura sectorial, tipo de gastos incluidos, formas de estimar los costos y subsidios a imputar a los beneficiarios, coberturas geográficas, supuestos simplificadorios, etc.

<sup>40</sup> Para una discusión metodológica más detallada véase Mostajo (1997).

<sup>41</sup> En el anexo VI se presenta la definición, forma de cálculo y ejemplos de estos y otros indicadores.

<sup>42</sup> No se incluye a Costa Rica debido a la antigüedad del estudio sobre gasto social total (1986). Argentina y Chile han realizado otros estudios de impacto distributivo, pero en el presente trabajo solamente se consideran aquellos más directamente comprobables en términos de metodologías de medición y coberturas.

<sup>43</sup> Ingreso autónomo de los hogares (proveniente del mercado laboral y de capital) más la valorización de los beneficios sociales recibidos bajo las formas de servicios sociales (educación, salud, etc.) y subsidios.

<sup>44</sup> Cambios en el nivel de un gasto progresivo no implica necesariamente cambios de su impacto distributivo. Ganancias de eficiencia en el uso de los recursos y/o mayor rendimiento (productividad) del gasto pueden explicar, por ejemplo, cómo con menos recursos se puede mantener o aumentar el impacto de un programa.

<sup>45</sup> En Mostajo (1999), se realiza un aplicación del análisis de indicadores de desempeño en algunos sectores sociales y económicos de Guatemala, en términos de calidad, eficiencia, eficacia, efectividad y productividad (del gasto y del trabajo).

<sup>46</sup> Esto es suponiendo que todos los docentes sean de similar "calidad". Si se introducen características sobre la calidad de los maestros del sector privado *vis-à-vis* los del sector público, la brecha sería mayor.

<sup>47</sup> Véase INDEC (1999).