

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 54

DICIEMBRE 1994

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Mercados de salud: morfología, comportamiento y regulación	7
<i>Jorge Katz y Ernesto Miranda</i>	
<hr/>	
¿Liberalización o desarrollo financiero?	27
<i>Günther Held</i>	
<hr/>	
Ajuste fiscal y gasto social	47
<i>Rossella Cominetti</i>	
<hr/>	
Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres	61
<i>Diane Alméras</i>	
<hr/>	
¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?	81
<i>Ricardo A. Lagos</i>	
<hr/>	
Modernización de la supervisión bancaria	97
<i>Christian Larraín</i>	
<hr/>	
Costos y beneficios de la integración centroamericana	111
<i>Luis Cáceres</i>	
<hr/>	
Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina	129
<i>Daniel Azpiazu y Adolfo Vispo</i>	
<hr/>	
Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador	149
<i>André A. Hofman y Rudolf Buitelaar</i>	
<hr/>	
Industria cultural y nuevos códigos de modernidad	167
<i>Martín Hopenhayn</i>	
<hr/>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	179
<hr/>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	181

Ajuste fiscal *y gasto social*

Rossella Cominetti

*Consultora División de
Desarrollo Económico de la
CEPAL.*

Los desequilibrios en el sector externo e interno, desencadenados a comienzos de los años ochenta, así como las políticas de ajuste y estabilización aplicadas a lo largo de la década en América Latina, contrapusieron la necesidad de reducir el déficit fiscal y la de compensar las pérdidas de ingreso de los grupos más vulnerables derivadas de la crisis del endeudamiento externo. En este artículo se examina el comportamiento del gasto social en un grupo de países de la región, con el objeto de determinar en qué medida esas políticas afectaron el nivel y la composición del gasto social y, por lo tanto, acotaron el diseño de la política social. Como método de análisis, se ha revisado la evolución de dicho gasto en diversos episodios de ajuste y desajuste fiscales identificados en cada país, cotejándola con la evolución de las finanzas del sector público. La información examinada sugiere que el gasto social fue utilizado principalmente como instrumento de ajuste fiscal, lo que explica su deterioro generalizado en los años ochenta. Por lo demás, el impacto de esta política no se distribuyó en forma simétrica entre los diversos sectores sociales, afectando seriamente a los sectores de la vivienda y de la educación.

I

Introducción

En los años ochenta América Latina transitó por costosos episodios de ajuste, en un intento por restablecer los equilibrios internos y externos tras la crisis de financiamiento que irrumpió en la región a comienzos del decenio. Este proceso culminó con un balance negativo, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Por las características de la crisis, la función compensatoria de ingresos del gasto social entró en conflicto con su papel en el ajuste del déficit fiscal.

En el período de crisis aumentó la población vulnerable, principalmente por haberse elevado los niveles de desempleo. Además, el proceso inflacionario que acompañó a la región y los planes de ajuste aplicados durante ese período contribuyeron a deteriorar el poder de compra de la población ocupada. Desde una perspectiva de política social, el gasto social debiera haber crecido durante este proceso, compensando la pérdida de ingresos de la población. Sin embargo, el ajuste económico presionó en la dirección opuesta. Al desencadenarse la crisis, las economías latinoamericanas presentaban importantes déficit externos e internos y habían sufrido una abrupta pérdida de capacidad de financiamiento. La posibilidad de eliminar el creciente déficit del sector público sin reducir el gasto público se veía seriamente limitada tanto por la imposibilidad de incrementar las recaudaciones reales en situaciones recesivas e inflacionarias, como por la pérdida de capacidad de endeudamiento en el exterior. De esta manera, el peso del ajuste fiscal recayó principalmente en el gasto público no financiero, uno de cuyos componentes es el gasto social.

La década de 1980 ha sido analizada extensamente en las publicaciones especializadas a partir del ámbito macrofiscal, lo que ha aportado nuevas enseñanzas acerca del rol de la política fiscal en los procesos de estabilización y ajuste.¹ En ellas también se ha prestado especial atención a los costos sociales de dichos procesos, que han mermado fuertemente los niveles de vida de gran parte de la población: así lo

indican el aumento del porcentaje de la población en condiciones de pobreza y el deterioro de la distribución del ingreso entre 1980 y 1990.² Los estudios que intentan evaluar el impacto de las políticas de estabilización y ajuste en los programas sociales por lo general ponen de relieve los efectos de estas políticas sobre el nivel y la composición del gasto social.³

Aunque en general, se estima que las políticas económicas aplicadas en la región durante los años ochenta redujeron el gasto social sin aliviar el deterioro de los niveles de vida de los grupos más vulnerables, no hay estudios explícitos del comportamiento de dicho gasto vinculado con la evolución de las finanzas públicas en este período. Los trabajos que analizan el comportamiento del gasto social en los años ochenta tienden a ser parciales en la selección tanto de los períodos como de los países analizados. Por lo demás, la mayoría de ellos se concentran en los períodos de reducción del gasto público total. Este criterio limita innecesariamente los episodios de ajuste fiscal que son examinados; y además, los períodos de reducción de gasto público podrían no reflejar necesariamente la existencia de un proceso de ajuste de las finanzas públicas. Un criterio más adecuado es aquel que analiza la trayectoria del gasto social en relación con la evolución del déficit del sector público no financiero, y considera el comportamiento de los diferentes niveles de gobierno que forman parte del sector público.

Este artículo busca evaluar el papel del gasto social, tanto a nivel global como sectorial, en las distintas fases de ajuste y desajuste fiscal observadas en América Latina en los años ochenta, y determinar la prioridad asignada al gasto social como instrumento de política social y como instrumento de ajuste de los déficit fiscales. Esta evaluación se realiza a partir de un análisis de la evolución del gasto social y de las finanzas públicas en la región.

¹ Véase por ejemplo Marfán (1986); CEPAL (1989); Frenkel (1990), y Fanelli y Frenkel (1990).

² Véase por ejemplo Altimir (1993); Cornia, Jolly y Stewart (1987); Figueroa (1992); Lustig (1991); Mujica y Larrañaga (1992); Pfeffermann, (1987), y Grosh (1990).

³ Véase por ejemplo Hicks y Kubish (1984); Cornia, Jolly y Stewart (1987); Grosh (1990); Ebel (1991), y Carciofi y Beccaria (1993).

II

El proceso de ajuste fiscal en América Latina

Como consecuencia de los acontecimientos externos asociados al deterioro de los términos de intercambio, al incremento de la tasa de interés y al corte abrupto de la afluencia de recursos externos, los países de América Latina sufrieron en su mayoría considerables déficits en el sector externo, los que con posterioridad se propagaron al sector fiscal. Los países afectados tuvieron que poner en marcha diversos programas de estabilización y ajuste, los que en algunos casos fueron acompañados por reformas más radicales que modificaron el papel del Estado.

La evolución de las finanzas públicas en América Latina durante los años ochenta reflejó en gran medida el proceso de ajuste tras la crisis de financiamiento externo que se desencadenó en 1982. La persistencia e intensidad que asumió el proceso de ajuste fiscal en cada país estuvieron determinadas por las condiciones iniciales de las finanzas públicas, por los acontecimientos externos y por las políticas de ajuste implementadas con posterioridad.

La crisis repercutió en las finanzas públicas de todos los países de la región, aunque con diversos matices de intensidad y persistencia, lo que dio origen a su vez a procesos de ajuste fiscal con diferentes grados de intensidad y eficacia. En general, el deterioro de las finanzas públicas se dio en medio de fuertes restricciones en las fuentes de financiamiento internas y externas, y afectó tanto a las fuentes como a los usos de los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno. Los ingresos del sector público disminuyeron, fundamentalmente por la contracción de la actividad interna, por la política cambiaria y por la erosión de las recaudaciones a causa de los procesos inflacionarios que se desataron a comienzos del decenio. Por el lado de los usos, la crisis se tradujo sobre todo en una mayor transferencia de recursos al exterior, debida al deterioro de los términos de intercambio y al aumento de los gastos financieros asociados al servicio de la deuda externa.

La reducción de los gastos públicos tiene inevitablemente un costo económico y social, ya que es muy difícil compensar en el corto plazo el impacto de una reducción o postergación de dichos gastos con una mayor eficiencia del sector público. Por otro lado, la existencia de gastos comprometidos otorga a algunos

componentes de esta variable un alto grado de rigidez que induce a contraer básicamente los gastos postergables. De allí que los gastos de capital y los gastos sociales suelen verse afectados en situaciones de urgencia fiscal. Los instrumentos de política fiscal, por el lado del gasto público, que se han utilizado usualmente para conseguir el ajuste fiscal en América Latina han sido: la reajustabilidad de las remuneraciones de los trabajadores del sector público por debajo de la inflación, la suspensión o postergación de proyectos de inversión pública y el atraso en la cancelación de compromisos con el sector privado o con el exterior.

1. La magnitud y las causas del déficit fiscal

La situación fiscal al comienzo de los años ochenta presentaba diferencias significativas entre los países de la región. En efecto, la presencia de déficit importantes en algunos países que se habían caracterizado por la aplicación de políticas fiscales expansivas —Argentina, Costa Rica y México— contrastaba con el equilibrio en la cuenta fiscal exhibido por países como Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Estas diferencias determinaron en gran medida la eficacia de las políticas de ajuste aplicadas en algunos países durante el decenio.

Con el objeto de conocer el nivel y el origen del desequilibrio fiscal, se ha examinado para un grupo de países de la región la intensidad que alcanzó el desajuste fiscal, así como su variación y los principales factores de deterioro de las cuentas fiscales (cuadro 1).

La intensidad del desajuste fiscal se mide por el déficit máximo alcanzado por el sector público no financiero (SPNF) en un determinado episodio de desequilibrio fiscal. La evolución del déficit del sector público, representada por la variación de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF), determina la presencia de fases de desajuste o de ajuste fiscales. Una fase de desajuste fiscal es un período en el cual las NFSPNF crecen y, por el contrario, una fase de ajuste fiscal se distingue por la disminución de las NFSPNF. La variación de las NFSPNF es un indicador que permite apreciar la gravedad de la crisis fiscal, cualquiera haya sido la posición financiera inicial del sector público, ya que cap-

CUADRO I

América Latina (12 países): Magnitud y origen del desajuste fiscal
(Porcentajes del PIB)

	Intensidad del desajuste fiscal ^a	Variación del desajuste fiscal ^b	Variación de las NFEP ^c	Variación de las NFGG ^d					
				Total	IT	T	GP	iGG	GS
<i>Primera fase de desajuste fiscal</i>									
Argentina (1980-1982)	10.2	4.7	1.4	3.3	-4.7	-2.3	-4.3	2.9	-2.1
Bolivia (1980-1984)	26.6	18.8	2.8	16.1	-7.1	-5.9	7.4	1.5	-1.0
Brasil (1980-1985)	12.9	9.9	0.9	9.0	-1.9	...	-2.1	9.2	-0.8
México (1980-1982)	15.6	9.0	0.5	8.5	1.3	0.9	6.3	3.5	1.1
Perú (1980-1983)	10.2	6.4	0.9	5.5	-4.8	-5.0	-0.3	1.0	-0.6
Uruguay (1980-1982)	10.4	11.8	3.0	8.8	-0.6	-1.5	7.6	0.7	5.8
Venezuela (1980-1983)	17.2	11.3	6.4	4.9	-1.1	-3.0	3.6	0.2	-0.8
Colombia (1980-1983)	8.2	5.1	3.5	1.7	-1.1	-1.2	0.4	0.2	1.4
Costa Rica (1985-1988)	6.7	5.6	...	...	...	...	...	...	0.2
Ecuador (1980-1982)	6.3	3.1	0.1	3.0	-1.7	-1.3	-1.0	2.4	0.2
Chile (1980-1984)	4.6	10.0	...	9.3	-1.2	0.2	4.8	3.2 ^e	4.2
Paraguay (1980-1984)	5.4	5.8	3.1	2.7	-0.8	-1.7	1.8	0.1	1.7
Promedio de la región ^f	11.2	7.9	2.1	5.9	-2.3	-1.8	1.6	2.1	0.8
<i>Segunda fase de desajuste fiscal</i>									
Argentina (1987-1988)	8.3	4.8	1.5	3.3	-3.9	-2.9	0.3	-0.9	-0.8
Bolivia (1986-1987)	8.3	5.2	5.1	0.1	-2.5	-2.6	-1.1	-1.2	2.3
Brasil (1988-1990)	24.3	2.1	-2.1	4.2	5.3	...	4.4	5.1	2.2
México (1985-1986)	14.5	7.3	0.9	6.4	-0.4	-0.7	0.4	5.6	-0.1
Perú (1986-1989)	7.5	2.9	6.3	-3.4	-11.7	-8.3	-11.6	-3.4	-0.6
Venezuela (1986-1987)	9.7	7.4	-3.0	10.4	-6.3	-5.9	4.0	0.1	-2.8
Colombia (1987-1989)	3.5	1.9	0.2	1.8	-1.4	-0.9	0.1	0.4	-0.5
Ecuador (1986-1987)	3.3	8.7	8.2	0.5	0.2	-0.1	1.7	-1.0	1.3
Promedio de la región ^f	9.9	5.0	2.1	2.9	-2.6	-3.0	-0.2	0.6	0.1

Fuente: Cominetti (1994). Para gasto social: Vargas de Flood y Harriague (1993); UDAPSO (1993); Macedo y Piola (1993); Chile, Dirección de Presupuesto (1993); Carciofi y Beccaria (1993), FMI (varios años); Banco Central del Ecuador (1993); Universidad del Pacífico (1993).

^a Corresponde al máximo nivel de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF) alcanzado durante la fase de desajuste fiscal. ^b Corresponde a la variación de las NFSPNF. ^c NFEP necesidades de financiamiento de las empresas públicas. ^d NFGG: necesidades de financiamiento del gobierno general. IT: ingresos totales. T: ingresos tributarios. GP: gastos primarios (gastos totales sin intereses). iGG: intereses del gobierno general. GS: gasto social. ^e Los intereses de las empresas públicas están incluidos en los intereses del gobierno general (iGG). ^f Promedio simple.

ta el deterioro que pudiera haberse dado en un país que exhibe un déficit moderado o leve, y que ha pasado a esa posición deficitaria a partir de una situación fiscal superavitaria favorable.

Con el objeto de identificar el origen sectorial del desequilibrio, en el cuadro 1 se muestra también la evolución de la posición financiera tanto de las empresas públicas (NFEP) como del gobierno general (NFGG). Las variaciones del déficit del gobierno general aparecen, a su vez, desagregadas en términos de la evolución de las principales fuentes de recursos públicos (ingresos tributarios) y de los usos (gasto primario, gasto social y pago de intereses) de esos recursos.

Del cuadro indicado se desprende que en la primera mitad de los años ochenta un gran número de países mostraba desequilibrios internos severos. Tal era el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú, Uruguay y Venezuela, cuyos déficit fiscales alcanzaron niveles superiores al 10% del PIB. Menos grave era el déficit fiscal en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Chile; en este último país, sin embargo, el paso desde un superávit equivalente a un 5.4% del PIB en 1980 a un déficit de 4.6% del PIB en 1984, representó un desequilibrio fiscal importante (10% del PIB). El cuadro muestra también que, en su mayoría, los países que enfrentaron desequilibrios significativos en sus finanzas públicas al comienzo de la crisis recayeron, después del primer intento de ajuste, en un deterioro de sus finanzas públicas similar en intensidad al del primer período, aunque algo inferior en persistencia.

En la mayoría de los países, el deterioro de la situación fiscal en los distintos episodios de desequilibrio fiscal estuvo asociado principalmente a la evolución de la posición financiera del gobierno general. En promedio, este sector generó alrededor de las tres cuartas partes del deterioro de la posición financiera global, mientras que las empresas públicas fueron un factor importante de deterioro de las finanzas públicas globales solamente en Venezuela, Colombia y Paraguay durante el primer episodio de desajuste, y en Bolivia, Perú y Ecuador durante el segundo episodio de desequilibrio fiscal.

El origen de los desequilibrios fiscales del gobierno general durante la década estuvo relacionado principalmente con la pérdida de recursos fiscales (IT) y con los mayores pagos por el servicio de la deuda (IGG). La situación fiscal se vio agravada en unos pocos países por la expansión de los gastos primarios (GP), en tanto que en otros la contracción del gasto

público evitó un deterioro mayor en la situación financiera del sector público. Así sucedió, por ejemplo, en Argentina (1980-1982), en Brasil (1980-1985 y 1986-1989) y en Perú (1986-1989).

La reaparición de déficit fiscales en algunos países después de haberse aplicado programas de ajuste y estabilización, guardó menos relación con el servicio de la deuda que en los primeros episodios y se debió más bien a factores externos como la caída del precio del petróleo, así como también a factores asociados con la implementación de políticas reactivadoras y, en algunos casos, a la presencia de procesos hiperinflacionarios.

En síntesis, los desajustes fiscales analizados aparecen vinculados sobre todo a la presencia de desequilibrios macroeconómicos internos y externos causados por la crisis económica, y no parecen deberse a políticas deliberadamente expansivas.⁴

2. El ajuste fiscal

Los procesos de ajuste fiscal que se llevaron a cabo tuvieron distinta intensidad y eficacia, como lo sugiere la reaparición de desequilibrios en varios países de la región a fines de la década.

A menudo se ha planteado que, en circunstancias de urgencia fiscal, los ajustes deben hacerse principalmente por el lado del uso de los recursos más que por el de las fuentes, puesto que el impacto fiscal de eventuales reformas o modificaciones del sistema tributario es de lenta maduración o presenta rezago en el tiempo, y las tarifas públicas son difíciles de corregir en fases recesivas. Por otra parte, los recortes de gastos en períodos de crisis económica tienden a focalizarse en las cuentas de capital más que en los gastos corrientes, por la impopularidad y el mayor costo político que significa reducir estos últimos.

En el cuadro 2 se ilustra la magnitud del ajuste fiscal en varios países de la región, y los factores que contribuyeron a equilibrar la situación financiera del sector público durante las fases de ajuste fiscal, distinguiendo, como en el cuadro 1, entre el aporte de las empresas públicas y el del gobierno general.

En la mayoría de los países analizados se impuso la austeridad fiscal y tanto las empresas públicas como

⁴ Aunque hay algunas excepciones, como las observadas en Bolivia (1980-1984), México (1980-1982), Uruguay (1980-1982) y Chile (1980-1984), donde el gasto primario muestra una expansión importante. En estos últimos dos países, más que una política fiscal expansiva, el incremento del gasto público refleja modificaciones de los sistemas de seguridad social.

CUADRO 2

América Latina (12 países): Magnitud y origen del ajuste fiscal
(Porcentajes del PIB)

	Ajuste fiscal ^a	Variación de las NFEP ^b	Variación de las NFGG ^c					
			Total	IT	T	GP	iGG	GS
<i>Primera fase de ajuste fiscal</i>								
Argentina (1983-1986)	-6.7	-3.2	-3.5	4.6	2.5	3.6	-2.5	1.4
Bolivia (1985-1986)	-23.6	-	-23.6	14.9	14.3	-11.0	2.3	-3.1
Brasil (1986-1987)	-1.5	-0.4	-1.1	3.4	...	3.5	-1.2	1.2
México (1983-1984)	-8.4	-2.2	-6.2	1.3	2.3	-7.7	2.8	-2.4
Perú (1984-1985)	-7.7	-3.8	-3.9	3.8	2.9	-	-0.1	-0.3
Uruguay (1983-1987)	-9.8	-2.2	-7.6	1.2	1.1	-7.0	0.6	-3.7
Venezuela (1984-1985)	-12.8	-5.3	-7.5	4.6	4.8	-3.6	0.7	0.4
Colombia (1984-1986)	-6.9	-2.8	-4.1	2.3	1.8	-2.1	0.3	-1.1
Costa Rica (1980-1984)	-12.2	-5.9	-6.4	1.1	3.6	-5.2	-0.1	-1.9
Ecuador (1983-1985)	-11.8	-8.1	-3.7	0.4	1.6	-2.7	-0.6	-1.5
Chile (1985-1987)	-4.3	...	-3.0	0.4	-	-3.5	0.9 ^d	-4.6
Paraguay (1985-1987)	-4.6	-1.7	-2.8	0.2	0.5	-3.0	0.3	-1.6
Promedio de la región ^e	-8.2	-3.1	-6.1	3.2	3.2	-3.2	0.2	-1.4
<i>Segunda fase de ajuste fiscal</i>								
Argentina (1989-1990)	-3.7	-0.2	-3.5	1.1	0.4	-3.1	0.6	-0.2
Bolivia (1988-1989)	-14.4	...	...	...	...	...	...	-0.4
Costa Rica (1989-1990)	-2.6	...	...	...	...	0.5	...	1.2
México (1987-1989)	-9.1	-1.4	-7.7	2.8	1.2	-2.9	-7.1	0.3
Promedio de la región ^e	...	...	...	...	...	...	...	0.3

Fuente: Las mismas del cuadro 1.

^a Corresponde a la variación de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF); ^b NFEP: necesidades de financiamiento de las empresas públicas; ^c NFGG: Necesidades de financiamiento del gobierno general. IT son ingresos totales; T son ingresos tributarios; GP son gastos primarios (gastos totales sin intereses); iGG son los intereses del gobierno general y GS es el gasto social. ^d Los intereses de las empresas públicas están incluidos en los intereses del gobierno general. ^e Promedio simple.

el gobierno general realizaron importantes esfuerzos para encarar el peso de la deuda y corregir los desequilibrios fiscales globales. Del cuadro 2 se desprende que, salvo en Brasil, la magnitud de los ajustes fue muy significativa en relación con los niveles de desequilibrio originales; Bolivia, en especial, llevó a cabo un ajuste extraordinario (23.6% del PIB) en un muy breve plazo. Por otra parte, lo mismo que en los procesos de desequilibrio fiscal, el gobierno general efectuó un aporte superior al de las empresas públicas.

En éstas, el mecanismo principal de ajuste fue la compresión de los recursos destinados a la formación de capital fijo.⁵ El gobierno general, en cambio, tomó diversas medidas tendientes a incrementar las fuentes de ingresos, tales como correcciones de precios de empresas públicas,⁶ reformas tributarias⁷ y también

aumentos de los precios e impuestos específicos a los combustibles.⁸ Al mismo tiempo, la reducción de las presiones inflacionarias contribuyó en algunos casos a elevar los ingresos tributarios, y la recuperación del precio del petróleo facilitó el proceso de ajuste en los países petroleros.

Por el lado de los gastos, el aporte del gasto primario del gobierno general al ajuste fiscal fue, en promedio, tan importante como la contribución realizada por los ingresos tributarios (cuadro 2). Los gastos financieros siguieron ejerciendo alguna presión en la mayoría de los países durante la fase de ajuste fiscal, mostrando en promedio un incremento de los pagos de intereses del gobierno general; pero los gas-

Sin embargo, en gran parte de los países las tarifas públicas fueron también utilizadas, durante algún período, como instrumento de política antiinflacionaria.

⁵ En Devlin y Cominetti (1994), se demuestra que el ajuste de las empresas públicas en América Latina durante los años ochenta se logró mediante reducciones de los niveles de inversión.

⁶ Como, por ejemplo, en Costa Rica en 1982 y México en 1983.

⁷ Por ejemplo, en Colombia (1984), México (1983), Bolivia (1986), Brasil (1986) y Venezuela (1985).

⁸ Por ejemplo, en Argentina, Bolivia y Perú.

tos primarios del gobierno general contribuyeron al restablecimiento del equilibrio fiscal y en algunos países, lo hicieron de manera considerable, como en Bolivia, México, Uruguay y Costa Rica. En la mayoría de los casos, los programas de ajuste incluyeron drásticas reducciones del gasto del gobierno general, que afectaron principalmente a los salarios públicos y los gastos de capital. Estas últimas partidas se caracterizan por su relativa flexibilidad en circunstancias de urgencias fiscales, pero al mismo tiempo, su reducción puede generar graves consecuencias sociales en el corto plazo y serias restricciones al crecimiento en el largo plazo.

En síntesis, los antecedentes presentados sugieren que, en general, los gastos primarios no fueron un factor importante de los episodios de desajuste fiscal ocurridos en la región en los años ochenta; sin embargo, contribuyeron de manera significativa a la restauración de los equilibrios fiscales. Dentro de este contexto, es interesante identificar el comportamiento del gasto social durante las fases de desequilibrios y las de ajuste fiscal, y en particular, determinar en qué medida el gasto social tuvo una conducta similar a la del gasto primario, o si más bien ayudó a compensar la pérdida de ingreso de la población derivada de la crisis de endeudamiento.

III

El papel del gasto social en los procesos de ajuste y desajuste fiscales

Al analizar la evolución de las economías latinoamericanas en el contexto de las finanzas públicas durante este período, surgen en forma natural algunas interrogantes sobre el rol de las políticas sociales. ¿Fue el gasto social un detonante de la crisis fiscal? ¿Cuál fue la contribución del gasto social al ajuste fiscal? ¿En qué medida la política social contribuyó a compensar la pérdida de ingreso de la población más vulnerable?.

A través de un ejercicio simple, que consiste en analizar el comportamiento del gasto social en episodios de deterioro y de ajuste de las finanzas públicas del sector público no financiero, se intenta responder las interrogantes planteadas.

1. Gasto social y déficit fiscales

El comportamiento del gasto social en cada episodio de ajuste y desajuste fiscales, puede ser calificado como proajuste o prodesajuste, cuando el gasto social se reduce o aumenta, respectivamente. Así, durante los episodios de desajuste fiscal, el gasto social pudo haber contribuido a agravar el desequilibrio, presentando un comportamiento prodesajuste, o bien pudo haber actuado como un elemento amortiguador y haber evitado mayores desequilibrios, lo que equivaldría a un comportamiento proajuste. Del mismo modo, durante las fases de ajuste fiscal, la conducta del gasto social pudo haber contribuido a reducir los

desequilibrios, desempeñando un comportamiento proajuste, o bien pudo haber dificultado esa reducción, presentando una conducta prodesajuste.⁹

En el cuadro 3 se resume, en términos de número de casos, el comportamiento del gasto social en el período examinado distinguiendo entre el rol proajuste y aquél prodesajuste del gasto social, tanto durante las fases de ajuste fiscal como en las de desajuste fiscal. Se observa allí que, en términos de frecuencia, el gasto social durante los años ochenta fue eminentemente proajuste en la región, tanto durante los episodios de ajuste como en los de desajuste fiscal. En efecto, en 11 de los 21 episodios de desajuste fiscal, el gasto social tuvo un comportamiento amortiguador y en 10 casos contribuyó a aumentar el desequilibrio. Por otra parte, de los 16 episodios de ajuste fiscal que la información disponible permitió captar, en 12 casos el gasto social desempeñó un rol proajuste y solamente en cuatro de ellos lo dificultó.

Ahora bien, en términos de magnitud, se observa que aunque en los episodios de desajuste fiscal la expansión media del gasto social superó la reducción

⁹ Según la definición y la unidad de medida (unidades del PIB) adoptadas, una conducta proajuste representa una situación de reducción del gasto social, o bien una de aumento del gasto social en que este último se incrementa proporcionalmente menos que el PIB. Del mismo modo, un comportamiento prodesajuste puede reflejar una situación en la que el gasto social aumenta, o bien disminuye en proporción inferior a la que se reduce el PIB.

CUADRO 3

América Latina: Rol del gasto social en episodios de ajuste y desajuste fiscales
(Número de casos)

	Rol proajuste	Rol prodesajuste
Episodios de ajuste fiscal	12	4
Variación promedio del gasto social (en % del PIB)	1.8	1.1
Episodios de desajuste fiscal	11	10
Variación promedio del gasto social (en % del PIB)	1.2	2.0
<i>Total</i>	<i>23</i>	<i>14</i>

Fuente: Cuadro 2.

media experimentada en los casos proajuste, lo contrario ocurrió en los episodios de ajuste fiscal. En ellos, no solamente el número de casos proajuste superó de manera importante los casos prodesajuste, sino que la magnitud del aporte al equilibrio fiscal sobrepasó en promedio a la de aquellos casos en que el gasto social se expandió.

Por la magnitud de la variación de los niveles de gasto social en los episodios de desequilibrio, llaman la atención los casos de Chile (1980-1984) y Uruguay (1980-1982), ya que en ambos países este factor explicó cerca del 50% del desequilibrio global. Ello obedeció a circunstancias específicas, como fueron la puesta en marcha del nuevo sistema de seguridad social y de programas asistenciales especiales en Chile y la reorganización del sistema de seguridad social en Uruguay. En cuanto a la importancia del gasto social como amortiguador en episodios de desajuste, este gasto contribuyó en un porcentaje no despreciable, considerando su participación relativamente baja en el presupuesto global del sector público no financiero.

Por otra parte, la evolución del gasto social en los episodios de ajuste fiscal desempeñó un rol proajuste en la mayoría de los casos (cuadro 2); destaca en particular la fuerte reducción del gasto social en Chile durante la segunda mitad de los años ochenta.

2. El gasto social frente al nivel de actividad: ¿procíclico o contracíclico?¹⁰

Una política social que privilegie el rol compensatorio de ingresos en un contexto recesivo debiera traducirse

¹⁰ La autora agradece el aporte de Emanuela Di Gropello en esta subsección.

en un incremento del gasto social cuando el nivel de actividad se contrae, esto es, en un gasto social contracíclico. Si, por el contrario, en circunstancias recesivas el gasto social se comporta procíclicamente, la situación de la población más vulnerable probablemente sufrirá un deterioro adicional. Un análisis conjunto de la evolución del gasto social y de la tendencia observada en el nivel de actividad durante las fases de ajuste y desajuste fiscales puede dar origen a alguno de los siguientes comportamientos de dicho gasto:

i) Gasto social procíclico y proajuste: este comportamiento del gasto social puede observarse cuando el nivel de actividad tiende a caer y el gasto social baja en mayor proporción que el PIB, o cuando al aumentar el PIB el gasto social tiende a crecer, pero en menor proporción que el PIB.

ii) Gasto social procíclico y prodesajuste: este comportamiento puede ocurrir cuando el nivel de actividad exhibe una tendencia negativa y la reducción del gasto social es más suave que la caída del PIB, o bien, cuando en una fase expansiva del nivel de actividad el gasto social se incrementa en mayor proporción que el PIB.

iii) Gasto social contracíclico y proajuste: este comportamiento se da cuando el gasto social se reduce y el nivel de actividad se expande.

iv) Gasto social contracíclico y prodesajuste: este comportamiento se observa cuando, junto con caer el nivel de actividad, el gasto social crece.

El comportamiento procíclico y proajuste refleja una política de gasto social que privilegia el rol de ajuste fiscal por sobre el rol compensatorio de ingresos; una conducta contracíclica y prodesajuste, por el contrario, refleja una política fiscal que da priori-

dad al rol compensatorio del gasto social, e incrementa este gasto ante las pérdidas de ingresos de la población.

Si al analizar la experiencia de la región durante las fases de ajuste y desajuste fiscales se compara la tendencia observada en el gasto social real con la tendencia del PIB real, se obtiene la caracterización del rol del gasto social en América Latina que aparece descrita en el cuadro 4. Este muestra solamente 25 casos, puesto que en otros 12 casos el comportamiento del nivel de actividad fue relativamente irregular. En los casos clasificables el gasto social fue sobre todo un instrumento de ajuste fiscal, mientras que su función compensatoria de ingresos fue secundaria. En efecto, predominaron situaciones en las cuales el gasto social mostró una conducta proajuste y procíclica, mientras que solamente en tres casos su comportamiento fue contracíclico y prodesajuste.

El análisis del rol del gasto social hasta aquí desarrollado adolece de una limitación: no permite captar los cambios en la composición sectorial de dicho gasto en el período considerado, que pudieron haber contribuido a compensar la pérdida coyuntural de ingresos de los hogares. En diversos países se aplicaron programas especiales, de carácter transitorio, con el fin de apoyar a los sectores más vulnerables de

CUADRO 4

América Latina: Comportamiento del gasto social en relación al déficit fiscal SPNF y al PIB

Rol del gasto social	Procíclico	Contracíclico
Proajuste	13	5
Prodesajuste	4	3

Fuente: CEPAL, en prensa.

la población, como el programa de empleo para jefes de hogar en Chile (1982-1985); el Programa Nacional de Solidaridad en México; el Fondo Social de Emergencia creado en Bolivia en 1986; el programa de compensación social en Costa Rica (1983-1984), y otros. Con el objeto de captar los cambios en la asignación intersectorial del gasto social durante los años ochenta, por los cuales algunos sectores fueron protegidos a costa de otros, a continuación se analiza la vulnerabilidad de los diversos sectores sociales, comparando la evolución del gasto sectorial frente al cambio experimentado por el gasto social real global.

IV

La dimensión sectorial del ajuste

El ajuste fiscal de los años ochenta tuvo efectos asimétricos en los diferentes sectores sociales, reflejando en parte la capacidad relativa de éstos para contraer o postergar gastos, así como la desviación hacia los servicios sociales públicos de demandas antes dirigidas a los servicios sociales privados. Con el objeto de determinar el grado de protección o vulnerabilidad de los sectores sociales en los múltiples casos de ajuste fiscal vividos por la región, se ha examinado la evolución de los componentes sectoriales de la política social en los distintos episodios de ajuste fiscal.

En el cuadro 5 se señala el número de casos en que la variación porcentual del gasto sectorial fue mayor (>) o menor (<) que la variación del gasto social real global, o evolucionó en dirección opuesta (c). Del cuadro se desprende que la contribución efectuada al ajuste y los beneficios obtenidos en los períodos de

expansión del gasto social no se distribuyeron de manera homogénea entre los distintos sectores sociales. En efecto, se puede apreciar que los sectores relativamente más vulnerables durante los períodos de ajuste del gasto social fueron en primer lugar vivienda y luego educación: en 14 casos de 22 y en 10 casos de 23, respectivamente, el gasto social del sector cayó más que el gasto social global. En estas fases de gasto social proajuste, los sectores seguridad social y salud contribuyeron menos que el gasto social total al ajuste fiscal y en un número importante de casos incluso evolucionaron de manera opuesta, esto es, incrementaron sus niveles, con lo cual el peso del ajuste recayó principalmente sobre educación y vivienda. Por el contrario, durante las fases de expansión del gasto social, los sectores relativamente más favorecidos fueron seguridad social y en segundo lugar salud, siendo vivienda y

educación los menos beneficiados. Estos últimos sectores siguieron deteriorándose en un número importante de casos, incluso cuando el gasto social aumentó.

Llama la atención comprobar que la seguridad social contribuyó sistemáticamente al desajuste fiscal cuando el gasto social tuvo un comportamiento prodesajuste. Cabe destacar, sin embargo, que el rol prodesajuste de este sector actuó también por el lado de los ingresos fiscales. En efecto, existe evidencia de una seria merma de los fondos de diversos institutos previsionales en la región, como consecuencia de los menores aportes al sistema de seguridad social durante el período de crisis, debidos a los mayores niveles de desempleo y a los procesos inflacionarios del período.

En síntesis, la revisión de los diversos episodios de expansión y reducción del gasto social en América

Latina indica que el sector vivienda ha presentado un alto grado de vulnerabilidad durante los períodos de ajuste del gasto social y es a la vez el que menos se ha beneficiado en los períodos de recuperación de dicho gasto. El gasto en seguridad social, en cambio, ha tendido a contrarrestar la evolución negativa del gasto social agregado en períodos de ajuste y es, al mismo tiempo, el que ha contribuido en mayor medida a la expansión del gasto social en los períodos en que éste ha desempeñado un rol prodesajuste. Este comportamiento demuestra que, a pesar de que el gasto social en su conjunto no privilegió el rol compensatorio de ingresos, los cambios en la asignación sectorial del gasto social tendieron a contrarrestar en parte ese hecho, reflejando en alguna medida el sesgo asistencial que asumió la política social en el decenio de 1980.

CUADRO 5

América Latina: Comportamiento del gasto social real por sectores sociales
(Número de casos)

	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
Gasto social proajuste ^a				
<i>Episodios de ajuste</i>				
>	5	5	4	6
<	5	2	2	2
c	2	5	2	3
<i>Episodios de desajuste</i>				
>	5	2	3	8
<	1	2	1	1
c	5	7	5	2
Gasto social prodesajuste ^b				
<i>Episodios de ajuste</i>				
>	2	3	2	1
<	1	0	1	1
c	1	1	1	2
<i>Episodios de desajuste</i>				
>	4	4	5	1
<	2	4	3	1
c	4	2	0	6

Fuente: CEPAL, en prensa

^a En el gasto social (GS) proajuste:

> Significa que la disminución porcentual del GS real sectorial es > que la reducción del GS real agregado;

< Significa que la disminución porcentual del GS real sectorial es < que la reducción del GS real agregado, y

c Significa que la evolución del GS real sectorial es contracíclica respecto del GS real total.

^b En el gasto social prodesajuste:

> Significa que el aumento porcentual del GS real sectorial es > que el incremento del GS real agregado;

< Significa que el aumento porcentual del GS real sectorial es < que el incremento del GS real agregado, y

c Significa que la evolución del GS real sectorial es contracíclica respecto del GS real total.

V

Evolución del gasto social en los años ochenta

El comportamiento marcadamente proajuste del gasto social en los diversos episodios de ajuste y desajuste fiscales explica en gran medida el deterioro más o menos generalizado de esta partida en el presupuesto fiscal de los países de la región.

El cuadro 6 muestra la evolución del gasto social en términos reales per cápita, en relación con la evolución del PIB y del gasto público total, distinguiendo tres períodos: 1980-1981, 1982-1989 y 1990-1991. Se intenta evaluar así el comportamiento de este gasto durante los períodos de precrisis, de crisis y ajuste, y de poscrisis.¹¹ A lo largo de la década el gasto social exhibió un deterioro generalizado, independientemente de la forma en que se le mida, aunque debido a las importantes fluctuaciones del nivel de actividad durante el período, esto resulta menos claro para algunos países al observar

el indicador gasto social/PIB. Sin embargo, en términos reales per cápita, la evolución del nivel de gasto social fue claramente negativa. Así, en 1982-1989 cayó en todos los países —salvo Uruguay— la disponibilidad de recursos reales por habitante destinados al financiamiento de programas sociales, y en la mayoría de ellos los niveles de la precrisis no se habían recuperado aún a comienzos de los noventa.¹² Esta situación, en ausencia de cambios institucionales radicales —salvo reformas sociales aisladas en algunos países— que ayudasen a compensar la pérdida de recursos con mayor eficiencia, apunta a un probable deterioro en el acceso de la población a los servicios sociales administrados por el Estado o bien en la calidad de éstos.¹³ Por último, cabe destacar que en 1982-1989 la participación del gasto social en el gasto público total también sufrió un deterioro

CUADRO 6

América Latina: Gasto social

	Gasto social/PIB			Gasto social real per cápita (Dólares de 1985; 1980-81=100)	
	1980-81	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91
Argentina	16.8	15.1	116.0	82.6	80.4
Bolivia	5.7	4.7	4.5	67.5	61.0
Brasil	9.7	9.4	10.8	98.7	111.1
Chile	17.7	18.7	14.2	96.8	90.0
Colombia	7.8	8.1	7.7	107.1	114.4
Costa Rica	15.2	15.2	15.9	91.9	103.9
Ecuador	10.3	8.9	6.4	82.0	60.2
México	8.6	6.8	7.1	72.5	74.5
Paraguay	3.9	4.2 ^a	b	100.0 ^c	b
Perú	4.6	3.6	2.0	87.0	35.8
Uruguay	14.9	16.3	17.5	99.7	118.5
Venezuela	11.5	9.5	8.5	72.9	64.4 ^a
<i>Promedio de la región^d</i>	<i>11.2</i>	<i>10.6</i>	<i>10.2</i>	<i>87.1</i>	<i>83.</i>

Fuente: Elaboración propia.

^a 1990. ^b Cifras no comparables. ^c 1980-1987. ^d Promedio simple; excluye Paraguay debido a cambio de cobertura institucional a partir de 1988.

¹¹ Esta división cronológica de las fases relacionadas con la crisis se realiza con fines de simplificación, ya que la evolución de la crisis difirió de un país a otro: Perú, por ejemplo, por circunstancias propias, dio inicio al ajuste sólo a fines de los años ochenta.

¹² A pesar de que un análisis por país para todo el período indica que, salvo en Ecuador y en Perú, el gasto social tendió hacia fines de la década a recuperar la tendencia expansiva. Esta observación se pierde al operar con promedios (CEPAL, en prensa).

¹³ Según datos disponibles, en diversos países de la región, como Perú y México, la caída del gasto social en el sector educación afectó principalmente a la calidad de este servicio.

generalizado, de modo que la caída del gasto social refleja una política fiscal que privilegió las áreas no sociales.

El comportamiento sectorial asimétrico del gasto social determinó una evolución del gasto sectorial en los años ochenta que tiende a reflejar el grado de protección y vulnerabilidad relativas de los distintos sectores, durante las diversas fases de ajuste y desajuste fiscales (cuadro 7). Llama la atención la caída generalizada del gasto social en el sector salud, lo que indica que, pese al relativo grado de protección otorgado durante la década, las reducciones en las fases de deterioro del gasto en este sector superaron los incrementos experimentados en las fases de expansión del mismo. La mayor dispersión observada en el sector vivienda obedece a que la participación de este sector en el gasto social es muy baja. En el caso de la educación, la caída generalizada del gasto real per cápita se debe a la relativa vulnerabilidad de este sector, cuyo gasto social tiene un componente muy importante de remuneraciones. Ellas, como se dijo antes, fueron un instrumento ampliamente utilizado en los diferentes planes de ajuste y estabilización aplicados en la región. Por otra parte, el sector menos deteriorado en 1982-1989 fue el de la seguridad social, lo que es coherente con el relativo grado de

protección que recibió este sector durante los diferentes episodios de ajuste y desajuste fiscales.

Como resultado, a comienzos de los años noventa el sector de la seguridad social exhibe mejores indicadores que a comienzos de los ochenta en casi todos los países considerados. Este resultado, que coincide con el de otros estudios sobre gastos sociales, suele atribuirse a diferentes factores: por ejemplo, a la reorganización del sistema de seguridad social (Uruguay), a las mayores transferencias de recursos para viabilizar un nuevo sistema de seguridad social (Chile) y al aumento del componente asistencial del gasto en seguridad social.

En el sector de la salud, los mayores niveles de gasto social real per cápita observados en algunos países obedecen al desplazamiento de población desde las atenciones privadas a las atenciones gratuitas de salud, como resultado de la crisis. En general, hay indicios de un importante deterioro en la calidad de la educación impartida por el sector público, así como en las atenciones de salud. El hecho de que los sectores de la educación y la vivienda muestren una situación más precaria en 1990-1991 que a comienzos de la crisis, plantea una situación preocupante por sus posibles efectos adversos sobre las posibilidades de crecimiento, así como sobre la capacidad de resolver de manera permanente los problemas de pobreza y marginalidad.

CUADRO 7

América Latina: Evolución del gasto social real per cápita
(Dólares de 1985; 1980-1981 = 100)

	Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda	
	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91
Argentina	86.1	73.0	91.1	90.0	76.8	78.8	133.5	61.9
Bolivia	76.2	59.8	51.3 ^a	71.2 ^a	...	...	37.7	27.3
Brasil	143.3	120.7	116.0	127.4	95.1	119.2	58.9	53.1
Chile	85.2	74.1	90.5	94.5	102.1	102.8	87.2	119.6
Colombia	109.3	103.3	98.6	123.6	107.6	136.9	109.2	50.7
Costa Rica	75.1	85.5	78.4	108.2	153.3	168.0	191.6	43.8
Ecuador	80.0	54.0	90.2	73.3	81.1	63.5	...	...
México	78.4	76.7	75.4 ^a	85.3 ^a	...	...	48.3	35.1
Paraguay	81.7	...	95.4	...	125.6	...	42.3	...
Perú ^b	92.0	77.6	88.1	75.8	...	...	32.6	7.4
Uruguay	88.5	100.5	97.0	129.2	102.0	121.7	117.4	209.1
Venezuela	79.9	58.7 ^c	85.1	79.2 ^c	71.7	83.6 ^c	51.1	44.4 ^c

Fuente: Elaboración propia.

^a Incluye seguridad social.

^b Gobierno central presupuestario.

^c 1990.

VI

Síntesis

Tras la crisis de endeudamiento externo que afectó a la región a comienzos de los años ochenta, el gasto social como instrumento de política fiscal se vio enfrentado a un conflicto de objetivos. Por un lado, el de cumplir con su función compensatoria de ingresos durante períodos recesivos, y por otro, el de contribuir al restablecimiento del equilibrio fiscal para corregir una importante fuente de inestabilidad macroeconómica. La información analizada sobre un grupo de países de América Latina muestra que en el decenio se asignó prioridad al papel del gasto social como instrumento de ajuste fiscal; esto llevó a un deterioro generalizado del gasto social durante el período, de magnitud tal, que a comienzos de los años noventa una gran mayoría de los países analizados todavía no había conseguido recuperar sus niveles reales de principios de los años ochenta.

Los datos indican que, en general, el gasto social no fue un factor significativo en la generación de los déficit fiscales y que, por el contrario, contribuyó de manera significativa a los procesos de ajuste fiscal.

La reducción del gasto social que caracterizó dichos procesos no se distribuyó en forma simétrica entre los distintos sectores sociales. La seguridad social aparece como el sector relativamente más protegido, seguido por salud, en detrimento de los sectores vivienda y educación, que mostraron un alto grado de vulnerabilidad. En general, los aumentos del gasto social fueron mayores en el sector seguridad social, con un incremento bastante generalizado en términos reales per cápita durante la década. Este incremento

reflejó en parte el creciente sesgo asistencial de la política social, en contraposición a una política de más largo plazo encaminada a igualar oportunidades. Esta última política se alentó menos durante el período, como lo demuestra el deterioro generalizado de los indicadores de gasto social real per cápita en los sectores educación y salud.

Si bien el gasto social no fue un factor relevante de desequilibrio fiscal, la experiencia latinoamericana deja una lección importante respecto del gasto social como componente del presupuesto fiscal, que dice relación con las restricciones macroeconómicas asociadas a la política social. Una política social expansiva que no garantice responsablemente el financiamiento de los programas sociales puede poner en peligro la estabilidad macroeconómica, al inducir la implementación de planes de ajuste que pueden resultar socialmente muy costosos.

Por otra parte, el elevado costo social en pobreza e inequidad acumulado en los años ochenta en condiciones de gasto social limitado, pone de manifiesto la necesidad de revisar los programas sociales, de manera que los recursos públicos puedan contribuir de una manera más efectiva a mejorar la situación de los grupos más vulnerables y a reducir las desigualdades sobre una base permanente. Ambas consideraciones —restricciones macroeconómicas de la política social y deterioro de la equidad— plantean la necesidad de perfilar un nuevo paradigma que haga hincapié en la eficiencia, la calidad y la focalización del gasto social.

Bibliografía

- Altimir, Oscar (1993): *Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment*, Working Paper N° 15, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Banco Central del Ecuador (1993): *Cuentas Nacionales del Ecuador 1969-1992*, Cuentas nacionales, N° 16, Quito, División Técnica.
- Carciofi, Ricardo y Luis Beccaria (1993): *Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta*, Taller CEPAL/UNICEF sobre "Reformas de políticas públicas y gasto social", Santiago, 14-15 junio, 1993.
- CEPAL (1989): América Latina: *La política fiscal de los años ochenta*. Serie política fiscal, N° 2, LC/L. 490, Santiago de Chile. Proyecto regional de política fiscal CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- (en prensa) *El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chile, Dirección de Presupuesto (1993): *Estadísticas de las finanzas públicas 1989-1992*. Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, junio.
- Cominetti, Rossella (cons.) (1994): *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, Serie Reformas de políticas públicas, N° 20, LC/L. 819, Santiago de Chile, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.

- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly, Frances Stewart (1987): *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Nueva York, Oxford University Press.
- Devlin, R. y R. Cominetti (1994): *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*, Serie Reformas de políticas públicas N° 26, LCL/ 832, Santiago de Chile, CEPAL/ Gobierno de los Países Bajos.
- Ebel Beth (1991): *Patterns of Government Expenditure in Developing Countries during the 1980s: The Impact on Social Services*, Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, N° 18, Florencia, Italia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Fanelli J. M. y R. Frenkel (1990): *Un marco macroeconómico de consistencia para el análisis del ajuste y el cambio estructural en América Latina: Metodología y hechos estilizados*, Documento CEDES N° 44, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Figuroa, Adolfo (1992): *Social Policy and economic adjustment in Perú*, trabajo presentado a la conferencia Poverty and Inequality in Latin America, Washington D.C., The Brookings Institution/Diálogo Interamericano, 16 y 17 de julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios números): *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- Frenkel R. (1990): *Ajuste y estabilización: revisión de algunas experiencias latinoamericanas*, Documento CEDES N° 45, Buenos Aires, CEDES.
- Grosh, Margareth (1990): *Social Spending in Latin America. The Story of the 1980s*, World Bank Discussion Papers N° 106, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hicks N. y A. Kubish (1984): *Cutting government expenditures in LDCs*, *Finance and Development*, vol. 21, N° 3, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/ Banco Mundial.
- Lustig Nora (1991): Mexico: The social impact of adjustment, trabajo presentado al taller Macroeconomic Crises, Policy Reform and the Poor in Latin America (Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre) Cornell Food and Nutrition Policy Program, Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT)/ Fundación Ford/UNICEF.
- Marcelo José R. y Francisco Piola (1993): *Consolidación del gasto público social en Brasil*, documento N° 6. Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Marfán M. (1986): *La política fiscal macroeconómica, en R. Cortázar (ed.), Políticas macroeconómicas; una perspectiva latinoamericana*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Mujica Patricio y Osvaldo Larrañaga (1992): *Políticas sociales y de distribución del ingreso en Chile*, Serie de documentos de trabajo N° 106, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Económico y Social.
- Pfeffermann, Guy (1987): *Public Expenditure in Latin America. Effects on Poverty*, World Bank Discussion Papers N° 5, Washington, D.C. Banco Mundial.
- UDAPSO (Unidad de Análisis de Políticas Sociales) (1993): *Indicadores Sociales*, Bolivia.
- Universidad del Pacífico, Centro de Investigación (CIUP) (1993): *Políticas sociales en el Perú: una agenda para la investigación*, Informe de coyuntura, Perú, primer semestre
- Vargas de Flood, María Cristina y Marcela Harriague (1993): *Medición del gasto público social*, Documento taller N° 1 sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD/ILPES.