
políticas sociales

El gasto social en El Salvador,
el Paraguay y el Perú

Rodrigo Martínez
María Paz Collinao
(Editores)

División de Desarrollo Social
Santiago de Chile, mayo de 2010



NACIONES UNIDAS



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Este documento fue preparado y editado por Rodrigo Martínez y María Paz Collinao de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL/GTZ: “Hacia una globalización sostenible y equitativa (GER/06/004)”. Los casos nacionales fueron desarrollados por profesionales de cada país. El capítulo II fue desarrollado por Ernesto Zúñiga de la Secretaría Técnica de la Presidencia, Gloria Larios y Rafael Sigüenza del Ministerio de Hacienda de El Salvador. El capítulo III, por Elba Mencia, Teodora Recalde y Darío Saubbi del Ministerio de Hacienda del Paraguay. El capítulo IV, por Alex Carbajal y Ricardo Goñi del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323400-6

LC/L.3196-P

N° de venta: S.10.II.G.12

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Breve descripción del modelo de medición	13
II. El Salvador	19
A. Antecedentes	20
1. El concepto de gasto social en El Salvador	20
2. Estimaciones del gasto social	21
B. Algunas experiencias de medición de gasto por funciones sociales en El Salvador	24
1. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	24
2. Ministerio de Educación (MINED)	25
C. Propuesta metodológica	27
1. Nuevas definiciones y funciones	27
2. Fuentes de información	27
3. Características del Sistema de Información Pública	29
4. Proceso de la base de datos	30
5. Resultados para el año 2005	32
D. Ventajas de la implementación y desafíos	32
1. Ventajas de la implementación	32
2. Desafíos	34
Bibliografía	34
III. Paraguay	35
A. Antecedentes sobre gasto social	35
B. Concepto de gasto social	36

C.	Implementación del modelo de medición del gasto social	36
1.	Delimitación del universo	37
2.	Funciones sociales	38
3.	Fuentes de información.....	39
4.	Desarrollo del ejercicio.....	44
5.	Compatibilización con Cuentas Nacionales.....	46
6.	Resultados por función social	46
D.	Logros y desafíos.....	48
	Bibliografía	49
	Anexo 1.....	50
	Anexo 2.....	51
IV. Perú	.....	55
A.	El gasto social en el Perú.....	56
1.	Definición	56
2.	Identificación presupuestaria	56
B.	Objetivos y alcances del modelo de medición.....	57
C.	Aplicación de la metodología en el Perú.....	58
1.	La formación de un equipo de trabajo: características y necesidades.....	59
2.	Conformación del equipo de trabajo.....	59
3.	Liderazgo del equipo de trabajo y roles	60
4.	Discusión: avances y posibilidades.....	60
5.	Codificación de las bases de datos.....	61
D.	Presentación de los resultados.....	66
1.	Línea de Base (2001)	66
2.	Período 2005-2008.....	69
E.	Ventajas y limitaciones del modelo de medición	72
1.	Ventajas	72
2.	Limitaciones.....	72
F.	Conclusiones, recomendaciones y desafíos.....	74
	Bibliografía	75
	Anexo 1.....	77
	Anexo 2.....	79
	Anexo 3.....	81
	Serie Políticas sociales: números publicados.....	83
	Índice de cuadros	
CUADRO I.1	UNIVERSO DEL GASTO SOCIAL.....	14
CUADRO I.2	MODELO DE PRESENTACIÓN DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIÓN, TIPO DE GASTO Y POR AGENTE EJECUTOR	17
CUADRO II.1	EL SALVADOR: GASTO EN DESARROLLO SOCIAL, 2008	22
CUADRO II.2	EL SALVADOR: GASTO PÚBLICO	22
CUADRO II.3	EL SALVADOR: GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, POR FUNCIÓN SOCIAL.....	24
CUADRO II.4	EL SALVADOR: INGRESOS	31
CUADRO II.5	EL SALVADOR: GASTOS	31
CUADRO II.6	EL SALVADOR: GASTO SOCIAL PÚBLICO POR ENTIDADES PARA EL AÑO 2005	33
CUADRO III.1	PARAGUAY: UNIVERSO DE MEDICIÓN ACTUAL Y NUEVO	38
CUADRO III.2	PARAGUAY: FUNCIONES SOCIALES ACTUAL Y COFOG.....	38
CUADRO III.3	PARAGUAY: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2005	39

CUADRO III.4	PARAGUAY: GENERACIÓN DEL INGRESO DE GOBIERNO	41
CUADRO III.5	PARAGUAY: VALOR AGREGADO BRUTO DE GOBIERNO	41
CUADRO III.6	PARAGUAY: INFORMACIÓN DE INGRESOS, 2005	42
CUADRO III.7	PARAGUAY: INFORMACIÓN DE GASTOS, 2005	43
CUADRO III.8	PARAGUAY: ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, 2005...	44
CUADRO III.9	PARAGUAY: ESTRUCTURA DEL ANÁLISIS	45
CUADRO III.10	PARAGUAY: GASTO SOCIAL PÚBLICO	46
CUADRO III.11	PARAGUAY: GASTO SOCIAL PÚBLICO	47
CUADRO III.A-1	PARAGUAY: CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES SOCIALES	50
CUADRO III.A-2	PARAGUAY: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	51
CUADRO IV.1	PERÚ: CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES SOCIALES.....	62
CUADRO IV.2	PERÚ: ATRIBUTOS DE LA BASE DE DATOS	63
CUADRO IV.3	PERÚ: CONTRASTE EN LOS RESULTADOS DE CUENTAS NACIONALES Y FINANZAS PÚBLICAS.....	64
CUADRO IV.4	PERÚ: CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES SOCIALES SEGÚN CUENTAS DE PRODUCCIÓN Y DE GENERACIÓN DEL INGRESO PARA EL SECTOR PRIVADO (AÑO BASE)	67
CUADRO IV.5	PERÚ: GASTO SOCIAL POR FUNCIÓN SEGÚN SECTOR DE PROCEDENCIA, 2001	68
CUADRO IV.6	PERÚ: REMUNERACIONES COMO PARTE DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO (AÑO BASE).....	68
CUADRO IV.7	PERÚ: PRINCIPALES DIFERENCIAS A PARTIR DEL CAMBIO DE METODOLOGÍA (AÑO BASE)	69
CUADRO IV.8	PERÚ: CONTRASTE EN LOS RESULTADOS DE CUENTAS NACIONALES Y FINANZAS PÚBLICAS, 2007.....	70
CUADRO IV.A-1	PERÚ: CODIFICACIÓN DE ELEMENTOS DE GASTO.....	77
CUADRO IV.A-2	PERÚ: CODIFICACIÓN DE FUNCIONES Y SUBFUNCIONES SOCIALES.....	79
CUADRO IV.A-3	PERÚ: DIVISIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO SEGÚN FUNCIONES, CUENTAS Y TRANSACCIONES, 2005-2008.....	81

Índice de diagramas

DIAGRAMA I.1	MODELO DE MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL.....	16
DIAGRAMA II.1	EL SALVADOR: ESTRUCTURA DEL GASTO POR ÁREAS DE GESTIÓN.....	20
DIAGRAMA II.2	EL SALVADOR: ESQUEMA RELACIONAL PARA MEDIR LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	21
DIAGRAMA II.3	EL SALVADOR: FLUJOS FINANCIEROS DEL SECTOR SALUD	25
DIAGRAMA II.4	EL SALVADOR: FLUJOS Y AGENTES DEL SECTOR EDUCACIÓN.....	26
DIAGRAMA II.5	EL SALVADOR: FUNCIONES SOCIALES EN EL GASTO SOCIAL	28
DIAGRAMA II.6	EL SALVADOR: RELACIÓN DE LAS DIRECCIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA PARA ESTIMAR EL GASTO SOCIAL PÚBLICO.....	29
DIAGRAMA II.7	EL SALVADOR: COBERTURA DEL SECTOR PÚBLICO	30
DIAGRAMA IV.1	PERÚ: PASOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO METODOLÓGICO	58
DIAGRAMA IV.2	PERÚ: CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPO DE TRABAJO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA	59
DIAGRAMA IV.3	PERÚ: CRITERIOS PARA LA VERIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	64

Índice de gráficos

GRÁFICO II.1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO SOCIAL, 1990-1991, 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003 Y 2004-2005	23
GRÁFICO II.2	EL SALVADOR: GASTO SOCIAL POR ENTIDAD DEL SECTOR PÚBLICO ..	33
GRÁFICO III.1	PARAGUAY: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR CATEGORÍAS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, 2005	48
GRÁFICO IV.1	PERÚ: RESULTADOS 2005-2007, VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA VS PRIVADA.....	71
GRÁFICO IV.2	PERÚ: PRINCIPALES TRANSACCIONES RELACIONADAS CON EL GASTO SOCIAL PÚBLICO, 2005-2008.....	71

Resumen

La División de Desarrollo Social, a través de su proyecto CEPAL/GTZ 2006-2008 “Política social y reducción de la pobreza: optimizando el gasto social”, desarrolló un modelo que busca estandarizar las mediciones de esta variable en la región a través de la unificación de criterios tanto para la cobertura total del gasto como para las funciones sociales, insertando su análisis en el marco de los objetivos de la política social.

Junto con el desarrollo metodológico, el proyecto contempló la firma de convenios de cooperación técnica con El Salvador, Paraguay y Perú, con el objeto de realizar experiencias piloto y testear la factibilidad técnica y confiabilidad, y así retroalimentar, profundizar, adaptar y mejorar el modelo.

En este documento se exponen aspectos técnicos y prácticos generados a partir de la implementación del modelo. A través de la revisión de estas experiencias se pueden advertir los cambios institucionales requeridos para ampliar la frontera del gasto social como también articular la información proveniente de distintas fuentes. Esto se traduce en la necesidad de formar equipos de trabajo multidisciplinarios y profundizar las relaciones interinstitucionales.

Como se aprecia en los casos aquí presentados, la organización de la información de acuerdo a las pautas sugeridas por el modelo tiene como consecuencia un aumento del gasto social, básicamente por una revisión más exhaustiva de la información básica y por la incorporación de nuevos agentes en la medición.

Introducción

La falta de uniformidad de conceptos y categorización en los atributos esenciales en la medición del gasto público social en la región, instó a los profesionales de la División de Desarrollo Social a elaborar una propuesta que homogeneizara las categorías que identifican al gasto social como son: transacciones económicas, funciones sociales y universo. Esta coincidencia de criterios eliminará el sesgo que existe hoy día cuando se analiza las prioridades macroeconómicas de los países en materia social.

Antes de iniciar el trabajo metodológico, era necesario conocer las definiciones nacionales para las estimaciones de gasto social público y los avances existentes en cada uno de ellos en relación a estudio específicos de algunas funciones sociales, particularmente a través de cuentas satélites. Por esta razón, en agosto del año 2007, se realiza la primera reunión técnica denominada “La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos”.

En esta ocasión participaron representantes de instituciones especializadas en la estimación y análisis del gasto social de: Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, España, Paraguay y Perú, así como del Banco Mundial, FMI, UNICEF junto a consultores internacionales. En esta reunión se analizó el avance de las distintas iniciativas de mejoramiento de la medición y análisis del gasto social en los países, además de los desafíos metodológicos que se estaban emprendiendo para lograrlo.

A partir del conocimiento de los avances regionales, el equipo de trabajo de CEPAL inició la investigación del estado del arte a nivel internacional sobre la medición del gasto social, como también la búsqueda de clasificadores internacionales para organizar funciones sociales y transacciones económicas entre otras.

Junto con el trabajo de elaborar un modelo metodológico, CEPAL estableció convenios de colaboración con cuatro países: Brasil, El Salvador, Paraguay y Perú. El objetivo de la celebración de estos acuerdos, buscaba mantener una retroalimentación permanente en el desarrollo del modelo de medición, evaluando desde sus orígenes la factibilidad en la implementación, la conformación de equipos de trabajos, relaciones interinstitucionales y al interior de las instituciones potencialidades de la información.

Siguiendo con las pautas de trabajo establecidas inicialmente, en abril de 2008 se lleva a cabo la segunda reunión técnica denominada “Propuesta metodológica para mejorar la medición del gasto social”. En esta oportunidad se expuso el modelo de medición elaborado por el equipo de trabajo de CEPAL para un año base. El modelo desarrollado a esta fecha, se inicia con una definición de gasto social estándar, en donde la incorporación de los agentes privados es un elemento innovador dentro de esta medición, también se adopta el uso del Clasificador de las Funciones de Gobierno (COFOG) como clasificador de las funciones sociales en tanto el cimiento metodológico para la organización de las transacciones económicas y delimitación del universo público y privado se obtiene del sistema de cuentas nacionales. Una vez dada a conocer la forma en la cual se orienta la medición del gasto social, se convoca a los participantes de los equipos nacionales, con los cuales se ha firmado convenios, a implementar el modelo de medición en sus países.

Finalizada esta reunión, se continúa el trabajo de depuración de la metodología para el año base y se inicia el proceso de elaborar la propuesta de seguimiento. En forma paralela se prepara el trabajo de asistencia técnica (*online*) a los países, guiándolos en la búsqueda y revisión de la información, para luego proceder con el trabajo de clasificación de acuerdo al modelo presentado en la segunda reunión.

En noviembre de 2008 se efectuó la tercera reunión técnica “Avances en la propuesta metodológica para mejorar la medición del gasto social”. En esta ocasión se presentó el modelo de seguimiento de la medición de gasto social y se expuso los primeros avances de los casos nacionales. Para esta fecha, Perú¹ había logrado implementar el modelo para el año 2001 y en los casos de El Salvador y Paraguay se presentó el desarrollo del ejercicio efectuado en CEPAL con información secundaria. A partir de los resultados obtenidos de los estudios nacionales elaborados por CEPAL, se estableció las líneas de trabajo a seguir en El Salvador y Paraguay.

Teniendo presente el buen resultado de la misión efectuada a Perú, en la cual se expuso el trabajo desarrollado por el equipo de CEPAL a una mayor cantidad de profesionales que intervienen como proveedores o como usuarios de estadísticas de gasto social. Se organiza las asistencias técnicas, presenciales, en Paraguay y El Salvador. En ambos países se convocó a los profesionales de las direcciones de presupuestos, de cuentas nacionales y contabilidad gubernamental, a quienes se les presentó el trabajo desarrollado por el equipo de CEPAL, buscando de esta forma incentivarlos e involucrarlos en esta tarea.

Finalmente, en Junio de 2009 se realizó el seminario “El gasto social en la crisis: Como mejorar el análisis del gasto social frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe”. En esta ocasión se invitó a los generados de estadísticas de gasto social de la región para presentarles el trabajo desarrollado en CEPAL, además de mostrar los resultados obtenidos de la implementación del modelo en El Salvador, Paraguay y Perú.

La presentación de los casos nacionales evidencia las diferencias entre la medición actual de gasto social y la nueva basada en las recomendaciones del modelo de medición. En Perú, cubrir las necesidades de la población determina al gasto social como aquel gasto que realiza el Estado ante la incapacidad de los individuos de poder integrarse eficazmente al mercado, esto influye en la generación y reproducción de la pobreza. En los casos de El Salvador y Paraguay no existe una definición precisa sobre gasto social. El Salvador adopta la definición del área de gestión de desarrollo social², que agrupa a los servicios que presta el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, particularmente a los de menores ingresos, permitiendo su incorporación al sistema económico. Paraguay, por su parte, ha

¹ Se había realizado una misión al Ministerio de Economía y Finanzas en octubre de 2008.

² Es una de las siete áreas en las cuales se estructura la información de las finanzas públicas.

considerado la definición desarrollada por UNICEF, que se establece que el gasto social o inversión social comprende los recursos del presupuesto asignados a los servicios de Salud, Educación y Cultura, Saneamiento Ambiental, Asistencia y Seguridad Social.

Sólo Perú menciona que el gasto social considera todos los niveles de gobierno, El Salvador incluye a los organismos descentralizados, sin embargo, Paraguay no hace mención al universo incorporado en su medición.

Si bien, estos países presentan su gasto público social diferenciado en salud, educación, seguridad social, asistencia social y vivienda. Los límites y contenidos de estas funciones no son similares entre ellos, por ejemplo, Paraguay mide dentro de la función de educación los temas culturales. Por otro lado, fue una constante en los tres países considerados que el tema de la protección al medio ambiente al igual que las actividades recreativas no estaban siendo consideradas como funciones sociales.

A través de la implementación del modelo de medición del gasto social, se obtiene montos de gasto social superiores a los existentes hoy en día, debido a una ampliación de la definición de gasto social y una revisión más exhaustiva de los gastos asociados a cada una de las funciones sociales. Esta ampliación de la definición se refiere, por una parte a la incorporación de los agentes privados y por otro lado la demarcación del universo público que considera al gobierno general (diferenciando entre administración central, organismos descentralizados y gobiernos locales), empresas públicas e instituciones sin fines de lucro. Como consecuencia de este cambio en la definición social, Perú duplica su gasto social debido a la incorporación de los agentes privados en esta medición y El Salvador incorpora todo el universo público diferenciando el aporte de cada uno de ellos a las diversas funciones sociales.

La adopción del COFOG como clasificador de las funciones sociales generó una reclasificación de los montos del gasto social en Paraguay, lo que conlleva a un cambio en la participación de las funciones sociales en el total de gasto público social.

En cada uno de los casos nacionales el modelo implementado no se llevó a cabo en su totalidad, debido principalmente a la información disponible en cada uno de los países. Perú disponía de información de actividades económicas sociales privadas, las cuales incorporó a su medición teniendo la precaución que sólo contaba con una parte de las transacciones económicas. El Salvador estimó su gasto social para el año 2005 por ser éste el año base de sus cuentas nacionales, pero a la fecha de entrega de este informe el Banco Central de Reservas no ha publicado la información, por lo tanto, el gasto privado queda pendiente para su inclusión. Finalmente, Paraguay sólo midió su gasto social para la administración central y espera incorporar el resto de las unidades del sector público en el corto plazo, en tanto, el gasto privado requiere más tiempo ya que se espera que en los próximos años se realice un cambio de año base³ y con esta nueva información poder identificar el gasto social privado.

La experiencia adquirida por los equipos nacionales queda reflejada en este documento, el cual se organiza en cuatro capítulos. En el primero de ellos, se hace una breve descripción del modelo de medición del gasto social y los principales lineamientos y los tres capítulos siguientes abordan en detalle el trabajo desarrollado en El Salvador, Paraguay y Perú.

³ El año base actual es 1994 y no cuenta con la apertura de las actividades económicas privadas necesarias para este trabajo.

I. Breve descripción del modelo de medición

Efectuada una revisión de la medición del gasto social en Latinoamérica se advierte que esta variable ha sido medida tradicionalmente en forma aislada y no ha sido entendida dentro de una concepción integral de la gestión social.

A la falta de una visión integradora, se suma la carencia de una definición común y de ahí en adelante la cadena de diferencias hace que la información existente hoy en día genera distorsiones tanto en los análisis como en las conclusiones obtenidas a partir de ella.

A la luz de las limitaciones identificadas, se creó un proyecto que busca contribuir a una mayor efectividad y eficiencia de la gestión social en los países de América Latina y el Caribe, promoviendo un modelo de análisis detallado de los recursos destinados a la política social, que permita:

- Cuantificar los recursos en relación con los objetivos de la política social y hacer análisis costo-impacto de ésta, considerando la participación de los recursos de actores públicos y privados.
- Desagregar la información a nivel de distintas poblaciones objetivo, agentes ejecutores, fuentes de financiamiento, etc.
- Adaptarse a la realidad de los países, sin limitar el uso de sus actuales sistemas contables, pero permitiendo la difusión de sistemas comparables a nivel regional.

Como resultado de este proyecto, se elaboró el documento “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe” CEPAL (2009). Este modelo de análisis del gasto social va en la línea de desarrollo de las cuentas satélites a partir de la explotación conjunta de las Estadísticas de las Finanzas Públicas y de Cuentas Nacionales haciendo uso de la clasificación funcional de las primeras y la mayor capacidad de desagregación y sustento metodológico del segundo.

El modelo de medición busca dar una visión completa de la información social y aportar antecedentes a los resultados de gestión integrando los sistemas de selección de beneficiarios y de monitoreo, evaluaciones de procesos y de impacto de programas y proyectos específicos, así como de censos, encuestas de hogares, encuestas especializadas y registros administrativos.

Conocido el objetivo de contar con esta medición y las áreas con las cuales se relacionan, se determinó necesario establecer una definición de gasto social que sirva de línea base en las estimaciones que elaboren los países. Así se consideró como gasto social “al monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”, donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de inversión)”.

El cambio en el enfoque, que el gasto social no es exclusivo del sector público, es sin duda uno de los aspectos más innovadores en este modelo. Comenzar a dimensionar la penetración de los agentes privados dentro del gasto social será un desafío en los países. Si bien existe consenso en que el estado ha traspasado algunas de sus funciones al sector privado para que éste intervenga ya sea por el lado del financiamiento como de la ejecución de funciones sociales, este traspaso no ha sido dimensionado e identificado hasta ahora. Por otro lado, la sociedad civil se ha organizado e involucrado en estos temas a través de organismos no gubernamentales que han intervenido en aquellas áreas, en los cuales han sentido que el estado no ha dado respuestas satisfactorias. Finalmente, los hogares han participado históricamente ya sea financiando o ejecutando gasto social, sin embargo, no ha sido presentada explícitamente su contribución. Si bien se incorpora un nuevo agente en la medición, el sector público sigue siendo un actor importante en la ejecución y financiamiento del gasto social. En este modelo se intentó delimitar las unidades del sector público y privado que tienen relación con el gasto social organizándolas y clasificándolas de acuerdo a las definiciones de cuentas nacionales⁴.

CUADRO I.1
UNIVERSO DEL GASTO SOCIAL

	Interno		Externo	
	Público	Privado	Público	Privado
Gobierno general				
Administración central	X			
Organismos descentralizados	X			
Gobiernos locales	X			
Instituciones sin fines de lucro	X	X		X
Sociedades no financieras	X	X		X
Hogares		X		X
Organismos internacionales			X	

Fuente: Martínez, R. y M. Paz Collinao (2009), Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe, *Serie Manuales* N° 65.

⁴ Corresponde a la misma clasificación del Manual de la Finanzas Públicas 2001.

Cuando se analiza el universo del gasto social, es importante identificar si se estudia desde la óptica del financiamiento o de la ejecución, debido a que en este último caso todas las entidades son nacionales, en cambio por el lado del financiamiento el universo se expande más allá de las fronteras del país analizado e incorpora al resto del mundo⁵ como parte importante en la provisión de recursos para que los países puedan llevar a cabo sus políticas sociales.

Al estudiar los clasificadores internacionales, se advierte que el Clasificador de las Funciones de Gobierno⁶ es el que mejor se ajusta a los requerimientos del modelo. Este clasificador contiene diez divisiones que cubren todas las funciones que realiza un gobierno, de las cuales seis, tienen un sentido social como son: Protección del Medio Ambiente, Vivienda y servicios relacionados, Salud, Actividades recreativas, culturales y religión; Educación y Protección Social.

Las funciones detalladas anteriormente contienen diversas categorías asociadas a ellas, partiendo por las propias que definen la función hasta llegar a las administrativas y de investigación y desarrollo, lo que garantiza que se considera la función en su totalidad.

Para la organización de las transacciones económicas que intervienen en la medición del gasto social, se ha considerado que el soporte sobre el cual descansa este modelo de medición sea el Sistema de Cuentas Nacionales. Este sistema brinda las definiciones y conceptos necesarios para la organización de la información de tipo monetaria que es utilizada por todos los países. Por lo tanto, aprovechando las herramientas que brinda este sistema se organiza el modelo de medición del gasto social bajo un enfoque de cuenta satélite, lo que permite vincular los resultados del gasto social al marco central de cuentas nacionales permitiendo relacionar el tema social a la economía en su conjunto y por otro lado los resultados obtenidos se complementan con indicadores no monetarios potenciando aún más el análisis de la información y dependiendo del tipo de indicadores se puede dirigir el análisis hacia los impactos sociales del gasto.

A través de este enfoque satélite, se integra la información de las finanzas públicas y de cuentas nacionales, en donde la primera sirve de base para la estimación del gasto público y la segunda proporciona antecedentes para el gasto privado. Considerando ambas fuentes de información se estructura la forma de medir el gasto social, que se presenta en el diagrama I.1.

La información de las finanzas públicas (la base para estimar el gobierno general, empresas públicas⁷ e instituciones sin fines de lucro) necesita un mayor proceso de elaboración, como la reclasificación de las transacciones económicas de acuerdo a las definiciones de cuentas nacionales y clasificar las instituciones, actividades, programas, etc. de acuerdo a la clasificación funcional.

Por el lado de las cuentas nacionales, sólo es necesario identificar aquellas actividades económicas que tiene un sentido social, asignarles la función social respectiva y aislarlas del resto de las actividades económicas.

Un elemento importante en el diseño de la metodología, es contrastar los resultados obtenidos a través de este procesamiento del sector público⁸ con los registrados en el sistema de cuentas nacionales. Esta compatibilización es fundamental para luego integrar ambos sistemas de información y posteriormente reorganizarlos de acuerdo a las funciones sociales.

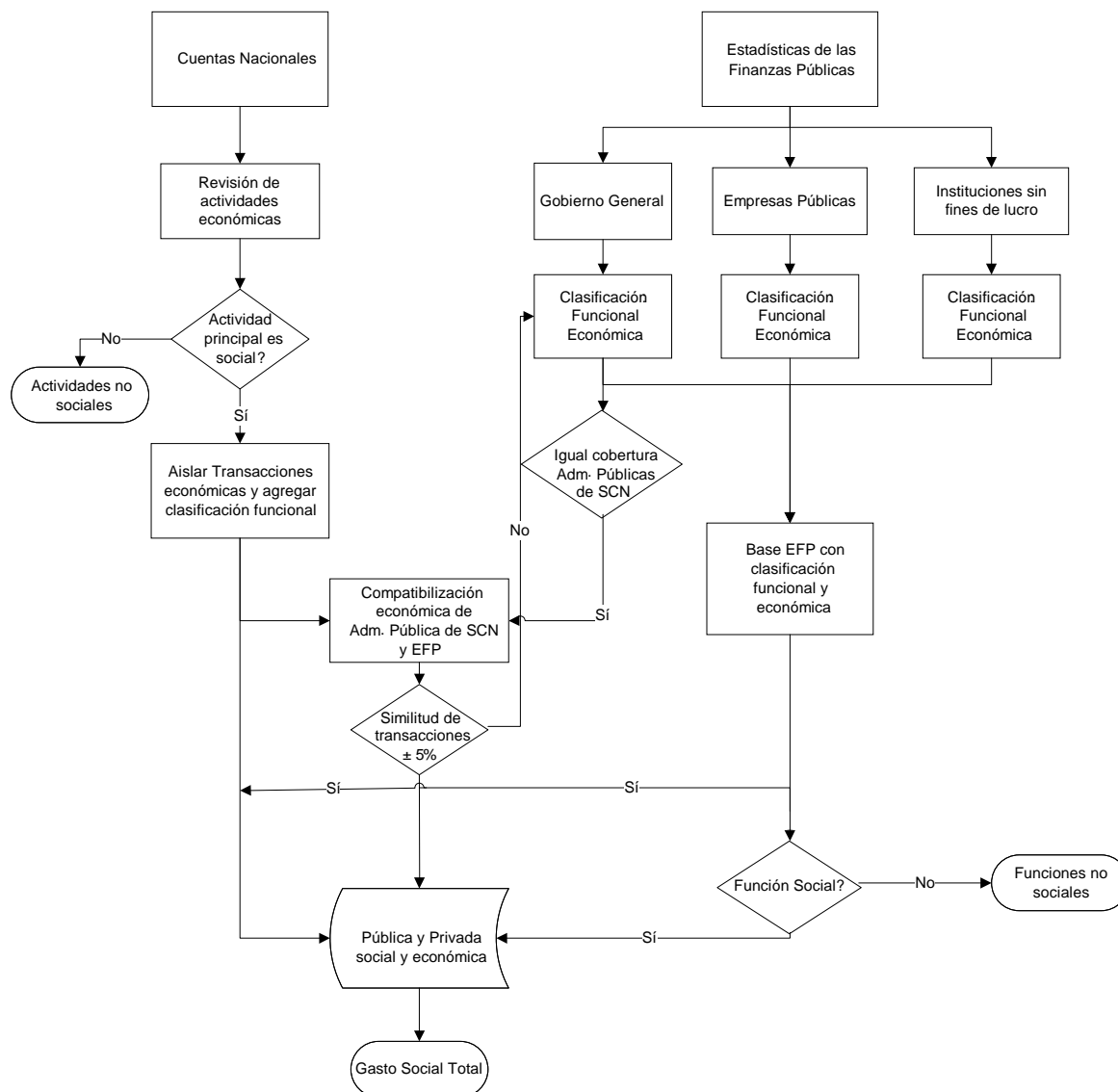
⁵ Es necesario identificar a los organismos internacionales, organismos no gubernamentales, entre otros.

⁶ Conocido como COFOG por sus siglas en inglés.

⁷ Para las empresas públicas también se puede hacer uso de los estados financieros. Es necesario coordinar con los profesionales de cuentas nacionales cual fuente de información utilizar para mantener la coherencia con este sistema.

⁸ Para ser compatibles debe considerarse el mismo universos en ambos casos.

DIAGRAMA I.1
MODELO DE MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL



Fuente: Martínez, R. y M. Paz Collinao, (2009), Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe, *Serie Manuales* N° 65.

En el proceso de medición del gasto social contiene tres etapas: año base, seguimiento y proyección:

Para el año base o inicio de la implementación del modelo, se sugiere considerar el mismo año base de las cuentas nacionales, por disponer de una mayor cantidad y apertura de información⁹, lo que permitirá una mejor aproximación del gasto social de los agentes privados. Para este año se sigue los pasos detallados en el diagrama I.1.

- En el seguimiento del gasto social público se mantiene el mismo esquema del año base, donde se produce algunos cambios es por el lado de los agentes privados, en donde mucha información se trabaja en forma agregada en las cuentas nacionales, por lo tanto, en el año

⁹ Generalmente se hace un levantamiento de muchas encuestas que por su elevado costo no son replicables en los años siguientes.

base se requiere elaborar las estructuras e indicadores necesarios para mantener la contabilización de las actividades económicas sociales identificadas en el año base.

- Las cuentas nacionales presentan resultados definitivos, provisionales o preliminares. Estos dos últimos generalmente coinciden con los últimos años y tienen este carácter debido a que no se cuenta con toda la información necesaria, por lo tanto, se realiza algunos supuestos y se emplea indicadores que proyectan la actividad en este período. En el caso de necesitar estimar el gasto público para el año en curso, será necesario considerar la relación presupuesto aprobado v/s presupuesto devengado de los años anteriores para poder hacer una proyección del gasto en espera de los resultados finales.

A través de esta forma, se obtiene la medición del gasto social total, diferenciado entre público y privado, por funciones sociales, por transacciones económicas atributos esenciales en esta medición como se muestra en el cuadro I.2, sin embargo, si la información lo permite desde el origen identificar otros atributos como son: grupos étnicos, género, etnias, etc., beneficiando mucho más el análisis final.

CUADRO I.2
MODELO DE PRESENTACIÓN DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIÓN,
TIPO DE GASTO Y POR AGENTE EJECUTOR

Funciones	Público				Privado			Total
	Central	Estatad	Local	Empresas	Sociedades	IPSFLH	Hogares	
Corriente	Salud							
	Cultura y recreación							
	Educación							
	Protección del medio ambiente							
	Protección social							
	Vivienda y servicios relacionados							
	Total Gasto corriente							
Capital	Salud							
	Cultura y recreación							
	Educación							
	Protección del medio ambiente							
	Protección social							
	Vivienda y servicios relacionados							
	Total Gasto capital							

Fuente: Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe, *Serie Manual* N° 65.

Sin duda una de las principales ventajas de implementar el modelo de medición de gasto social, es que sus resultados son compatibles con los principales indicadores macroeconómicos, es decir, se puede vincular el gasto social a los resultados de cuentas nacionales a las estadísticas fiscales y a otros indicadores no monetarios y así potenciar el análisis que se hace de esta variable a nivel nacional como regional.

La metodología propuesta permite mejorar la relación entre la identificación del gasto social y los objetivos de las políticas sociales, a través de un tratamiento ex-ante de la información. Por otro lado, incorporar a los agentes privados en la medición del gasto social, debido a que hasta ahora se conoce su participación, pero se desconoce su importancia.

Poder identificar el gasto social de cada una de las instituciones que interviene en la ejecución como el financiamiento, además de la forma en la cual se ejecuta el gasto (gasto corriente o de capital) y cuales son las prioridades sociales en cada país, permiten efectuar un análisis más preciso que el obtenido hasta ahora.

Algunos de los desafíos que se plantea a un corto a mediano plazo es la incorporación del trabajo no remunerado (voluntario) a la medición del gasto social, en la medida que se implementen las encuestas del uso del tiempo así como también se estandaricen los métodos de valoración.

Otro desafío que será necesario abordar, se refiere a la incorporación de otras funciones al tema social. Por ejemplo, existen algunas tareas relacionadas con la seguridad pública que tiene un sentido social, por ejemplo, resguardo en el caso de violencia intrafamiliar que son contabilizados en la función orden público y seguridad. Para esta y otras funciones, es necesario hacer un análisis más profundo que permita fijar los límites de estas funciones para ser consideradas como sociales.

El gasto social se ha considerado dentro del ámbito de la gestión social, es decir, se analiza desde una perspectiva de la solución de un problema social *top-down*, sin embargo, será necesario estudiarlo en un enfoque *bottom-up*, es decir, vincular el gasto social público al crecimiento económico y la generación de impuestos que es en definitiva lo que financia el gasto con recursos propios. También revisar las transferencias y donaciones internacionales para dimensionar el aporte externo al cumplimiento de las metas sociales.

II. El Salvador¹⁰

En El Salvador, el gasto social se ha convertido en una de las principales prioridades nacionales sobre las cuales se han determinado metas y objetivos de gobierno para mejorar el bienestar de la población, en la satisfacción de necesidades básicas como educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros.

Teniendo presente la importancia que reviste el tema social, durante el año 2007, se firmó un convenio de colaboración entre la CEPAL y la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), para implementar el proyecto CEPAL/GTZ 2006-2008 “Política social y reducción de la pobreza: optimizando el gasto social”.

Este convenio busca mejorar la medición del gasto social a través de la implementación de una metodología estándar para los países de la región que se basa en el Sistema de Cuentas Nacionales y que integra la información de las finanzas públicas y de las cuentas nacionales A partir de una mejor medición del gasto social, complementada con información de los beneficiarios de este gasto, se fortalece el análisis de la efectividad y eficiencia de las políticas sociales en el país.

En este capítulo se detalla la experiencia salvadoreña y los principales resultados en la aplicación del modelo de medición elaborado por CEPAL. El capítulo está compuesto de tres secciones. La primera se centra en los conceptos, mediciones y estudios efectuados hasta la fecha en el país. En la segunda se detalla el trabajo específico de implementación de la propuesta metodológica desarrollada por la División de Desarrollo Social. En la tercera sección se delinean las ventajas de esta nueva forma de medir el gasto social y los desafíos futuros a considerar en El Salvador.

¹⁰ El equipo de trabajo estuvo conformado por un grupo de profesionales coordinado por Ernesto Zúñiga de la Secretaría Técnica de la Presidencia, Gloria Larios y Rafael Sigüenza del Ministerio de Hacienda.

A. Antecedentes

1. El concepto de gasto social en El Salvador

En la actualidad no existe una definición precisa de gasto social, sino que se adopta como tal la definición del área de desarrollo social del estado, que corresponde a una de las siete áreas de gestión en las cuales se estructura el presupuesto del país. El área de desarrollo social agrupa a todos los “servicios que presta el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población”, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y alcanzar su bienestar. En el diagrama II.1 se muestra la estructura del gasto por área de gestión que considera el Ministerio de Hacienda para presentar la información pública.

DIAGRAMA II.1
EL SALVADOR: ESTRUCTURA DEL GASTO POR ÁREAS DE GESTIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de Estructura del gasto por áreas de gestión, Boletín Presupuestario, enero-marzo 2005 del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

El área de gestión de desarrollo social en El Salvador la conforman todas las instituciones y entidades públicas que tienen a su cargo la definición y coordinación de políticas en materia de educación, salud pública y asistencia social, trabajo y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, así como todos aquellos programas relacionados con el desarrollo local, seguridad social, apoyo al deporte, desarrollo integral de la niñez y adolescencia, etc., cuya responsabilidad no solamente es del Gobierno Central, sino también de aquellas instituciones descentralizadas vinculadas a éste.

El gasto considerado en el área de desarrollo social constituye una herramienta gubernamental que contribuye a mejorar la situación económica y social de manera sostenida para la población, a través del fortalecimiento de la educación, salud, vivienda, etc. Esto implica hacer uso de instrumentos como la política social, por medio de la cual se establecen directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

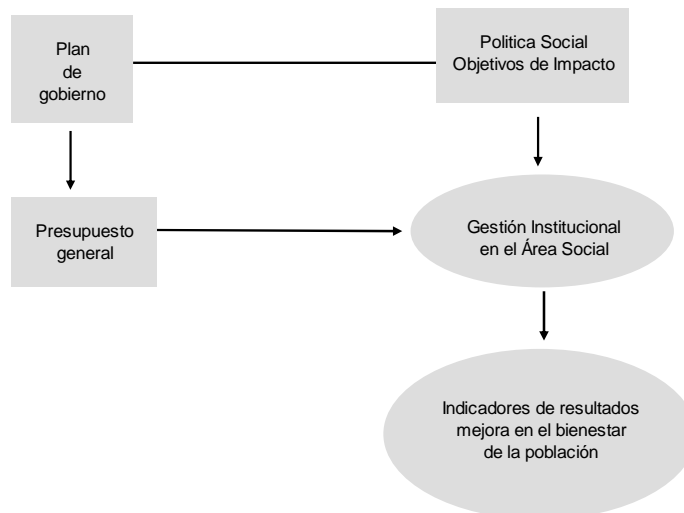
El Sistema Integrado de Administración Financiera (SAFI) contiene datos sobre presupuesto, tesorería, contabilidad e inversión pública. El sistema es único y uniforme en la clasificación de la información financiera lo que facilita la recopilación e ingreso de los datos para los diferentes niveles de gobierno (central, descentralizado, locales y empresas públicas).

La efectividad del gasto es posible estudiarla a través de dos documentos de referencia. El primero de ellos es el “El Plan de Gobierno”, considerado como la herramienta gubernamental por medio de la cual se definen las estrategias, orientaciones, criterios y lineamientos que conducen al

desarrollo de una gestión social, de tal manera de lograr los objetivos que generan un impacto positivo para mejorar el bienestar de las personas.

El segundo documento es el “Presupuesto General de la República”, que toma como referencia al Plan de Gobierno, para focalizar los recursos orientados hacia la calidad del gasto. En ambos documentos podemos diferenciar lo correspondiente al componente social de acuerdo al diagrama II.2.

DIAGRAMA II.2
EL SALVADOR: ESQUEMA RELACIONAL PARA MEDIR LA EFICIENCIA
DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia a partir de Esquema de Política Social, Boletín Presupuestario enero-marzo 2005 del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

La formulación del presupuesto y su relación Plan/Presupuesto está sustentada en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado en su artículo 21, literal a) En el esquema se muestra como base fundamental para la definición de política social el Plan de Gobierno, y es a partir de la definición de objetivos de impacto social que se desarrolla la gestión institucional de la política social de manera interinstitucional y estableciendo los indicadores de resultados que permita darle seguimiento a programas y verificar los costos y beneficios obtenidos. Permite asimismo, medir el impacto de la política social en los diferentes sectores de la población. Los indicadores sociales determinarán las prioridades sobre las cuales el Gobierno debe focalizar el gasto social.

2. Estimaciones del gasto social

En el área de gestión social se concentra el gasto social efectuado en el país. El Informe de la Gestión Financiera del Estado presenta esta información diferenciada para cada área de gobierno, es decir, gobierno central y organismos descentralizados, o consolidado, explicando el gasto efectuado por cada unidad institucional perteneciente a dicho ámbito de gobierno..

A partir del cuadro II.1, es fácil identificar los montos que destina cada unidad administrativa al tema social, sin embargo, conocer cuáles son las funciones sociales que se está financiando así como los objetivos de ellas no es factible distinguirlas a partir de esta información.

Por otro lado, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, proporciona información sobre las estadísticas de las finanzas públicas al Fondo Monetario Internacional, siguiendo los lineamientos planteados en el Manual de las Finanzas Públicas 2001. El cuadro II.2 muestra datos que publica este organismo con información de El Salvador.

CUADRO II.1
EL SALVADOR: GASTO EN DESARROLLO SOCIAL, 2008

Gobierno central			
Desarrollo Social	Detalle	Miles US\$	
Ramo Educación		632,2	
Ramo Salud Pública y Asistencia Social		365,3	
Presidencia de la República (programas Sociales)		21,7	
Ramos diversos		11,8	
Ramo de obras públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano		30,1	
Obligaciones y Transferencias Generales del Estado		346,8	
- Financiamiento a Gobiernos Municipales (incluye aporte a COMURES e ISDEM)	203,3		
- Financiamiento FISDL (incluye proyectos municipales)	26,1		
- Financiamiento al Fondo de Amortización Fideicomiso Sistema de Pensiones)	82,0		
- Financiamiento a la Red de Protección Social (Red Solidaria)	19,6		
- Financiamiento al Programa de Rehabilitación de Lisiados	15,8		
Total		\$1 407,90	
Organismos Descentralizados			
	Millones US\$	Porcentaje	
Hospitales Nacionales y Unidades Adscritas al Ramo de Salud	176,8	13,3	
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	204,3	15,3	
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	56,0	4,2	
Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos	195,3	14,7	
Universidad de El Salvador	49,2	3,7	
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial	30,9	2,3	
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	520,0	39,1	
Fondo Solidario para la Salud	19,9	1,5	
Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencias del Conflicto Armado	17,0	1,3	
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia	14,0	1,0	
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	18,5	1,4	
Instituto Salvadoreño de los Deportes	11,5	0,9	
Instituciones diversas	17,6	1,3	
Total	\$1 331,0	100,0	

Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 2008, Ministerio de Hacienda.

CUADRO II.2
EL SALVADOR: GASTO PÚBLICO

(En millones de dólares. Año fiscal finaliza al 31 de diciembre)

	Pres. Gobierno central			Gobierno central			Gobierno local			Gobierno general		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
705 Protección del medio ambiente	21,8	25,5	6,3	21,9	25,5	6,3	—	...	—	21,9	...	6,3
706 Vivienda y servicios comunitarios	60,2	47,2	24,6	219,2	95,1	28,3	139,5	...	159	358,7	...	187
707 Salud	264,2	307,7	284,7	552,4	534	548	—	...	0,1	552,4	...	549
7072 Servicios para pacientes externos	0,6	1,3		3,8	3,2	0,5	—	...	—	3,8	...	0,5
7073 Servicios hospitalarios	203,5	216,2	147,8	469,9	439	376	—	...	—	469,9	...	376
7074 Servicio público de salud	...	17	85,6	.....	18,6	81,3	—	...	0,4	.....	...	81,3
708 Recreación cultura y religión	11,9	23,4	28,3	25,4	24,9	29	—	...	0,3	25,4	...	29,4

(continúa)

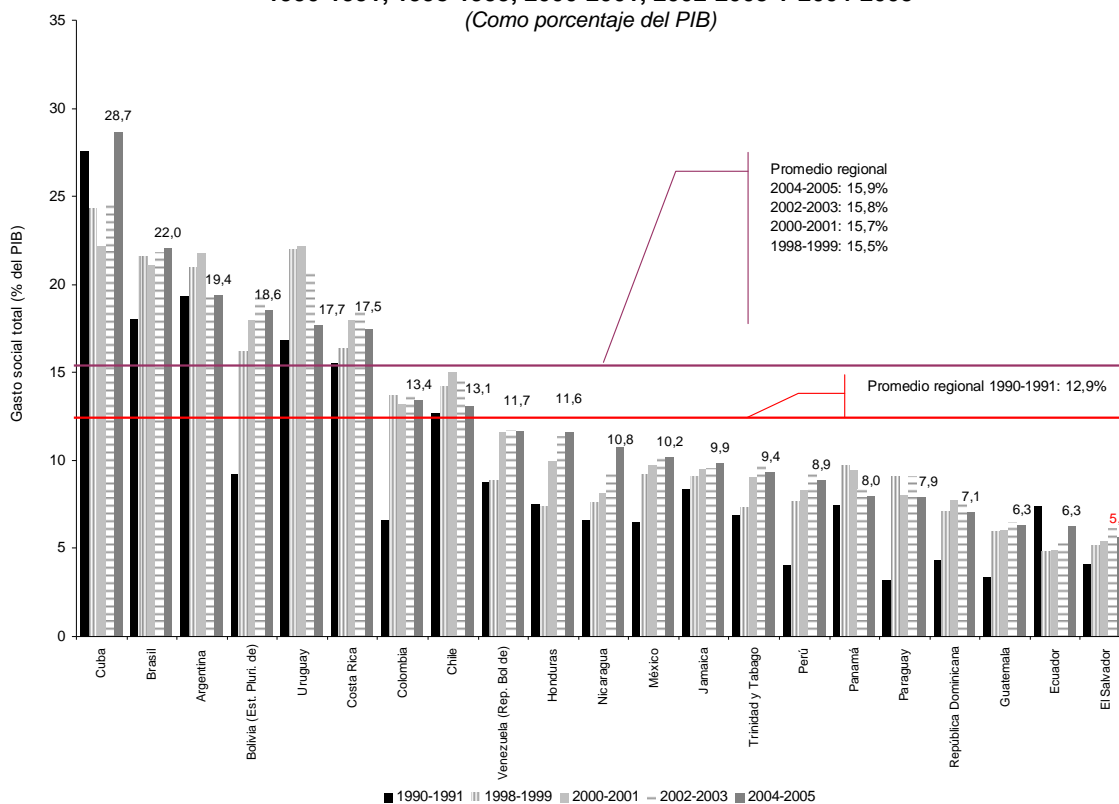
Cuadro II.2 (conclusión)

	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
709 Educación	489,7	537,6	540	512,2	560	541	—	...	—	512,2	...	541
7091 Preprimaria y primaria	330	354,8	367,8	330	355	368	—	...	—	330	...	368
7092 Secundaria	30,4	35,2	35,6	29,5	35,2	35,6	—	...	—	29,5	...	35,6
7094 Terciaria	...	52,9	55,2	40,6	52,9	56,6	—	...	—	40,6	...	56,6
710 Protección social	365	403,8	264,2	394,3	760	788	—	...	—	394,3	...	788
7 Discrepancia estadística y total desembolso	44,9	...	0,1	250,7	0,7	-13,3	134,7	...	30,6	136,3	...	17,3

Fuente: Government Finance Statistics. Yearbook 2008. International Monetary Fund.

La información sobre gasto social en CEPAL indica que en 2004-2005 El Salvador destinaba el 5,6% de su PIB al tema social. Como se advierte en el gráfico II.1 publicado en el Panorama Social de 2007, El Salvador era el país que menos recursos destinaba al tema social en la región; aunque mostraba una tendencia creciente, las tasas de gasto social distan mucho del promedio de la región.

GRÁFICO II.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO SOCIAL,
1990-1991, 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003 Y 2004-2005
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007.

A partir de lo anterior, se hizo una revisión de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda a la CEPAL, verificando que solo consideraba algunos ítems ejecutados por el gobierno central, sin contabilizar el gasto de los organismos descentralizados, menos aún de los gobiernos locales. Como se muestra en el cuadro II.3, una vez efectuadas las revisiones y correcciones respectivas, hoy se

dispone de información que indica que al menos desde 2001 El Salvador destina más de 10% del PIB al gasto social.

Dicha revisión de la medición del gasto social ubica a El Salvador en una mejor posición, pero aún bajo del promedio de la región.

CUADRO II.3
EL SALVADOR: GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, POR FUNCIÓN SOCIAL
(Como porcentaje del PIB)

Función	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Educación	3,0	3,8	3,7	3,4	3,2	3,2	3,1	3,1
Salud	3,4	3,3	3,4	3,3	3,3	3,6	3,8	3,4
Seguridad social	0,8	1,5	2,2	2,1	2,4	2,6	2,4	2,2
Vivienda y otros	2,1	2,1	1,7	1,7	1,7	2,2	2,2	2,3
Total	9,2	10,7	11,1	10,5	10,7	11,6	11,6	11,1

Fuente: Base de datos de gasto social de América Latina. División de Desarrollo Social de CEPAL [en línea] http://www.risalc.org:9090/GastoSocial/Fuentes_listado.php?es_indicador=1&num_reg=10.

B. Algunas experiencias de medición de gasto por funciones sociales en El Salvador

1. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)

A nivel internacional, existen estándares para la medición del gasto en salud de los cuales derivan los indicadores de gasto reportados a organismos internacionales. Estos indicadores presentan información de gasto en salud de un país utilizando la Clasificación Internacional de Cuentas en Salud (ICHA por sus siglas en inglés), que establece cuatro dimensiones para clasificar los flujos de gasto dentro de un sistema de salud: fuentes de financiamiento (origen de los fondos), agentes de financiamiento (quién concentra los fondos y tiene capacidad para determinar en qué se gastan), proveedores de servicios de salud y funciones del sistema de salud (rectoría, prestación de servicios de atención médica y salud pública e inversión en salud).

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) ha implementado el Sistema de Cuentas de Salud en El Salvador, con el apoyo del programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del proyecto “Fortalecimiento de la Salud”, utilizando una metodología internacionalmente aceptada y establecida en la “Guía del Productor de Cuentas Nacionales de Salud”, el “Sistema de Cuentas de Salud” y la ICHA, adaptado a la realidad del sistema de salud salvadoreño y a la información disponible en el país. Se cuenta con información anual desde 1996 a la fecha.

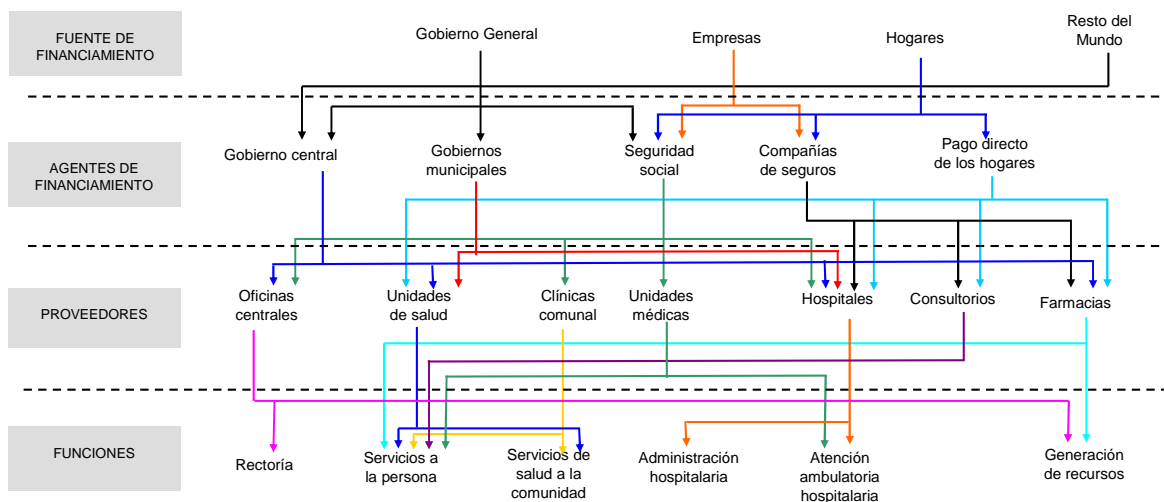
A través de tablas de doble entrada, las Cuentas en Salud muestran los flujos financieros que se realizan dentro del sector salud en un período dado y, al mismo tiempo, dan respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la atención de salud?
- ¿Quién administra el dinero y define el destino del gasto?
- ¿Cuál es el destino del gasto?
- ¿Qué tipo de bienes y servicios se ofrecen y compran?

Para la búsqueda de la respuesta a estas interrogantes, ha sido necesario conocer la dinámica del sector salud en El Salvador, es decir, cuáles son los agentes que intervienen, como también la forma en

la cual se relacionan. En el diagrama II.3 se muestra esquemáticamente la conformación y relación del sector Salud en El Salvador.

DIAGRAMA II.3
EL SALVADOR: FLUJOS FINANCIEROS DEL SECTOR SALUD



Fuente: Ministerio de Salud Pública, Cuentas Nacionales en salud. Estimación del Gasto Nacional en Salud en El Salvador, Licenciada Gloria Miriam Rubio Esquivel, Dirección de Planificación, MSPAS.

La posibilidad de contar con una panorámica general del comportamiento del sector salud ayuda enormemente al paso siguiente, que es la búsqueda de información para dimensionar este sector con todas sus particularidades. Sin embargo, se está consciente que hay algunas áreas de este sistema de las que no será fácil obtener información directa y que se tendrá que abordar vía indicadores indirectos o a través del establecimiento de algunos supuestos, todos ellos bajo la supervisión e intervención de los profesionales competentes.

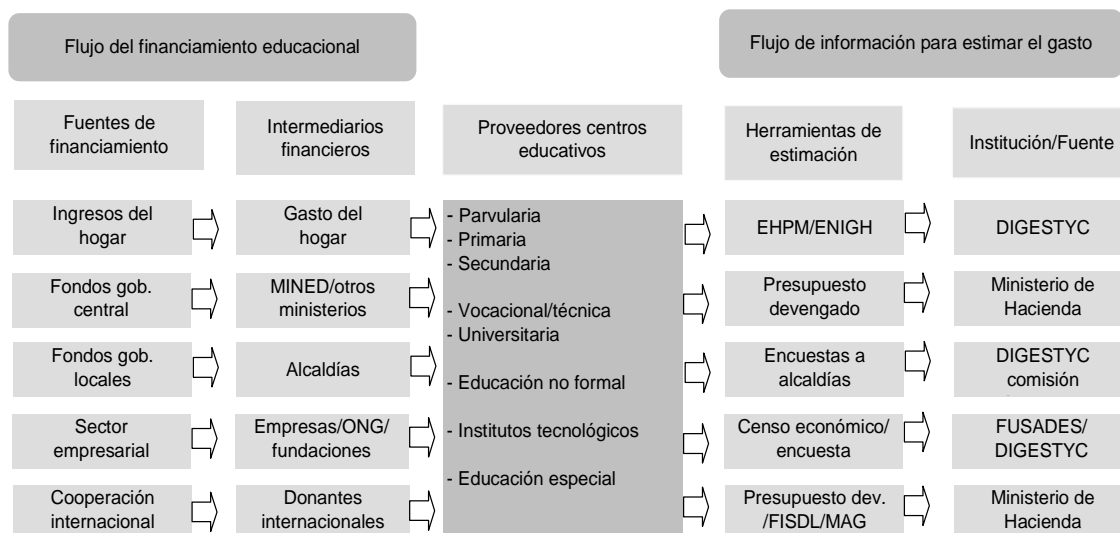
El trabajo desarrollado por el MSPAS ha sido muy complejo, sin embargo, ha dado sus frutos a través de la publicación de Estimación del Gasto Nacional en Salud en El Salvador y ha pasado a ser una tarea habitual que permite proporcionar a las autoridades tanto de este Ministerio como a otros organismos, una información muy completa sobre este sector en El Salvador.

2. Ministerio de Educación (MINED)

Este Ministerio, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), inició la construcción de Cuentas Nacionales de Educación (CNE) y presentó su primer informe denominado "Cuentas Nacionales de Educación, Visión General 2007". Dicho informe es el resultado de un amplio proceso de investigación, consulta y la utilización de una metodología internacionalmente reconocida para determinar la inversión total en la educación de un país.

Esta metodología se basa en el sistema de Cuentas Nacionales y al igual que en el trabajo desarrollado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) busca incorporar a todos los agentes que intervienen en este sector, analizado fuera del marco central del sistema de cuentas nacionales. Es decir, se desarrolla un sistema de cuenta satélite de educación que incluye los aportes de actores públicos, privados y donantes, y también se puede encontrar el detalle de la inversión y distribución de recursos. En el diagrama II.4 se muestran las relaciones de los diversos agentes y flujos del sector Educación en El Salvador.

DIAGRAMA II.4
EL SALVADOR: FLUJOS Y AGENTES DEL SECTOR EDUCACIÓN



Fuente: Cuentas Nacionales de Educación, Visión General 2007.

Al igual que en el caso del sector salud, la visión general del comportamiento de este sector permite conocer las diferentes relaciones entre todos los agentes que intervienen como también ayuda en una búsqueda organizada de información que favorezca la medición de los aporte de cada uno de ellos.

El objetivo de analizar este sector en su conjunto permite una mejor asignación de recursos hacia los sectores y áreas educativas más débiles, utilizando para ello un conjunto de cuadros en los que se organizan y presentan datos sobre la inversión nacional en educación y contestar a las siguientes interrogantes:

- ¿Quiénes financian la educación?
- ¿Cuánto gastan estas fuentes de financiamiento?
- ¿Cuál es el destino de estos fondos de educación?
- ¿Quiénes se benefician de este esquema de distribución del gasto?

La forma en la cual se busca dar respuesta a estas interrogantes es a través de la elaboración de matrices que relacionen fuente de financiamiento y agentes ejecutores, transacciones económicas, niveles de escolaridad, entre otros.

La experiencia adquirida por estas instituciones permitirá la continuidad de este trabajo, así como el desarrollo de pautas para mejorar la información básica mediante la incorporación de otras fuentes de información que no han podido ser contempladas.

En términos generales El Salvador ha estado preocupado del fortalecimiento de sus estadísticas relacionadas con aspectos sociales, específicamente se han mostrado las cuentas satélites de salud y educación. En el futuro el Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central de Reserva, podrá hacer estimaciones de matrices sociales con lo cual se puede abordar este tema desde otra óptica que también permitirá agregar información para el análisis del ámbito social.

C. Propuesta metodológica

1. Nuevas definiciones y funciones

El gasto social históricamente ha estado concentrado en el sector público, sin embargo, éste ha traspasado el financiamiento y/o ejecución de algunas funciones al sector privado, a partir de este cambio se advierte la existencia de los seguros de salud, educación privada, administradoras de fondos de pensiones, entre otros. Además, la comunidad se ha organizado a través de las organizaciones no gubernamentales ONGs para apoyar aquellas áreas en las cuales el Estado ha tenido una baja participación.

Este cambio de escenario en el tema social es un elemento que ha considerado CEPAL para definir el Gasto Social como el monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”, donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital)¹¹.

Considerando esta nueva definición de gasto social, el paso siguiente es analizar cuáles serían las funciones que debieran ser incluidas en esta medición.

En la búsqueda de la uniformidad de criterios para medir las funciones sociales, es que el modelo de medición sugiere hacer uso del Clasificador de las Funciones del Gobierno (COFOG). Este clasificador tiene la ventaja de ser utilizado tanto en cuentas nacionales como en las estadísticas de las finanzas públicas, además del hecho que el Manual 2001 del Fondo Monetario Internacional lo sugiere como clasificador a utilizar en la información presupuestaria.

El COFOG consta de 10 funciones de las cuales se considera sólo seis para el tema social:

- Protección del Medio Ambiente.
- Vivienda y servicios relacionados.
- Salud.
- Actividades recreativas, culturales y de religión.
- Educación.
- Protección social.

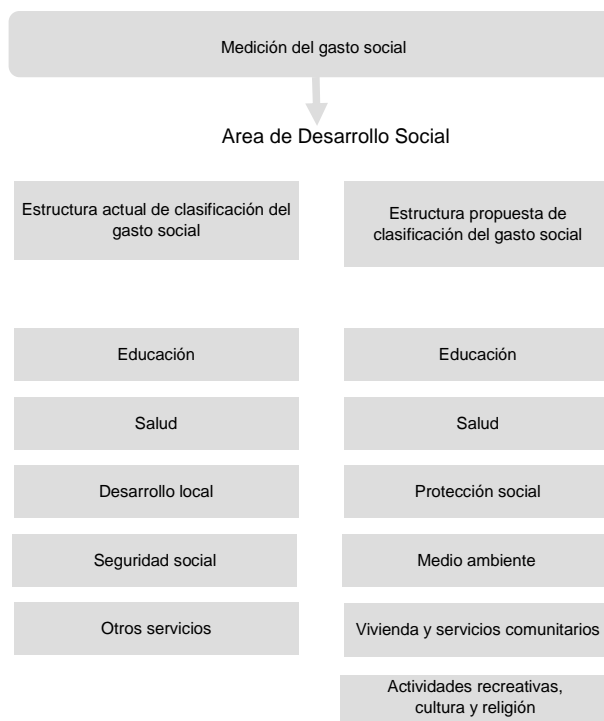
En el clasificador se detallan las categorías contenidas en cada una de estas funciones sociales. Por lo tanto, se produce una diferencia entre la medición actual y la que se considera a partir de la implementación de la propuesta metodológica que se expone en el diagrama II.5.

2. Fuentes de información

El modelo de medición del gasto social considera como sustento metodológico al Sistema de Cuentas Nacionales e integra las estadísticas provenientes de las finanzas públicas y de cuentas nacionales. En esta sección se detalla la forma en la cual se encuentran las estadísticas de ambos sistemas en El Salvador.

¹¹ Extraído de la presentación de Rodrigo Martínez en el seminario “El gasto social en la crisis. Cómo mejorar el análisis del gasto social frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe” realizado los días 16 y 17 de junio de 2009 en CEPAL.

DIAGRAMA II.5
EL SALVADOR: FUNCIONES SOCIALES EN EL GASTO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

2.1 Cuentas Nacionales

El Banco Central de Reserva es la entidad encargada de elaborar y poner a disposición de los usuarios las estadísticas económicas proveniente de las cuentas nacionales. En los últimos años ha estado dedicado a la labor de levantamiento de información básica y al procesamiento de ellas con el objeto de actualizar la base de medición de sus estadísticas macroeconómicas que se espera estén disponibles en el corto plazo.

En la actualidad, la información de este sistema sólo presenta resultados a nivel de la cuenta de producción y generación del ingreso además de disponer de la matriz de oferta y usos. Sin embargo, se espera que con el cambio de año base de las cuentas nacionales se obtenga, además de la medición de la economía considerando la realidad actual, un cuadro económico integral por sectores institucionales.

Si bien no ha sido posible obtener hasta la fecha información proveniente de este sistema, existe el compromiso del Gerente de Estudios y Estadísticas Económicas del Banco Central, que al concluir el cambio del año base se proporcionará la información relativa a funciones económicas que tienen relación con las actividades sociales detalladas anteriormente y la capacitación necesaria al personal técnico del Ministerio de Hacienda, específicamente a los profesionales de la Dirección de Contabilidad Gubernamental, Dirección General del Presupuesto y la Dirección de Política Económica y Fiscal, para implementar un clasificador paralelo que permita la clasificación de las transacciones económicas que utiliza cuentas nacionales desde el origen del sistema. Esto facilitaría el trabajo de medición del gasto social como también mejorará la eficiencia en la entrega de información al Banco Central.

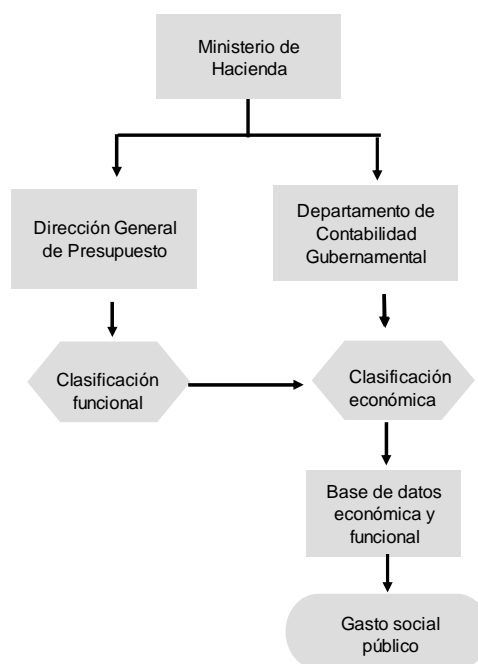
Es importante señalar que para esta primera etapa se dejará pendiente la incorporación de los agentes privados en esta medición, a la espera de la publicación del nuevo año base.

2.2 Finanzas públicas

El Ministerio de Hacienda es la institución responsable de las estadísticas de la Finanzas Públicas. Dentro de esta institución se analizó las competencias de las diversas unidades existentes con miras a conformar un equipo de trabajo que pudiera implementar el modelo desarrollado por CEPAL. En esta revisión se pudo advertir que la Dirección General de Presupuesto (DGP), es la unidad responsable de analizar los objetivos de cada uno de los programas institucionales que contiene el Presupuesto General de la Nación. En este sentido la DGP es la unidad con capacidad técnica para clasificar la información presupuestaria desde su origen, bajo las diferentes categorías contenidas en el COFOG. Por otro lado, la Dirección de Contabilidad Gubernamental es la que cuenta con la especialización en todo lo relativo a las transacciones económicas. El trabajo conjunto de ambas direcciones del Ministerio de Hacienda permitirá elaborar de mejor forma las estadísticas del gasto social para el país.

En el diagrama II.6 se muestra la forma en que fue abordado el trabajo de implementación del gasto social público en términos institucionales. En este se muestra la necesidad de contar con la participación de estas dos unidades del ministerio, cada una dentro de su especialidad, para conseguir el objetivo final.

DIAGRAMA II.6
EL SALVADOR: RELACIÓN DE LAS DIRECCIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA PARA ESTIMAR EL GASTO SOCIAL PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia.

3. Características del Sistema de Información Pública

El Subsistema de Contabilidad Gubernamental, forma parte del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI), respaldado en el Decreto Legislativo N° 516 del 23 de noviembre de 1995 y su reglamento aprobado en agosto de 1996.

Este subsistema es el elemento integrador de las operaciones del SAFI, y está constituido por un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar toda la información referente a las transacciones del sector público, expresable en términos monetarios,

con el objeto de proveer información sobre la gestión financiera y presupuestaria. Funciona sobre la base de la descentralización de los registros básicos a nivel institucional o fondos legalmente creados, conforme lo determine el Ministerio de Hacienda, y una centralización de la información financiera para efectos de consolidación contable en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Los principios en los que se sustenta son: Ente Contable, Medición Económica, Dualidad Económica, Devengado, Realización, Costo como Base de Valuación, Provisiones Financieras, Período Contable, Exposición de Información, Existencia Permanente, Cumplimiento de Disposiciones Legales y Consistencia.

Actualmente el Sistema¹² se encuentra operando en las instituciones del gobierno central, instituciones descentralizadas del Estado, fondos creados por ley y gobiernos municipales, lo que da como resultado que cada institución pueda generar los estados financieros básicos: el estado de situación financiera, estado de rendimiento económico, estado de ejecución presupuestaria, flujo de fondos, y clasificación económica de ingresos y gastos.

DIAGRAMA II.7
EL SALVADOR: COBERTURA DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia.

El sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) y el Sistema de Información de Contabilidad Gubernamental (SICG) permiten el registro de las operaciones financieras institucionales las cuales son transmitidas a un sistema central llamado Sistema de Información de Contabilidad Gubernamental Consolidado (SICGC) que es el que consolida la información institucional de acuerdo a la normativa elaborada para tal efecto, en términos operativos existen dos bases principales de información, la que acumula la información del gobierno central y las instituciones descentralizadas y la que acumula la de los gobiernos municipales.

Estos sistemas pueden poner a disposición de los usuarios la información de ingresos y gastos con el detalle de las transacciones económicas para los organismos descentralizados y empresas públicas y sólo gasto para los organismos pertenecientes al gobierno central.

La uniformidad de clasificaciones y de criterios económicos utilizados por los sistemas de información es una ventaja a la hora de clasificar esta información de acuerdo a los criterios de cuentas nacionales¹³. A su vez, la capacidad tecnológica que posee hoy en día el país, permiten elaborar anualmente la medición del gasto social a partir de la información básica ya que solo se requiere la incorporación al sistema de dos atributos: la clasificación funcional y la económica de cuentas nacionales.

4. Proceso de la base de datos

El procedimiento de codificación incorporó a todas las instituciones del gobierno central, descentralizadas, empresas públicas y gobiernos locales, que efectuaron gastos sociales en el año 2005 enmarcados en la descripción de cuentas definidas en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP, 2001).

¹² La información institucional se actualiza diariamente y la centralizada para fines de consolidación, se hace mensualmente.

¹³ Es preciso señalar que ambos sistema de clasificación económica no son excluyentes sino complementarios y la forma de trabajarlos sería agregando un nuevo atributo al sistema que contenga la clasificación económica de cuentas nacionales.

**CUADRO II.4
EL SALVADOR: INGRESOS**

Ingresos	Monto	Total
Ingresos corrientes		
14 Ventas de bienes y servicios		528 300
142 Ingresos por prestación de servicios públicos		
14299 Servicios diversos	528 300	
16 Transferencias corrientes		2 081 700
162 Transferencias corrientes del sector público		
1623100 Ramo de educación	1 700 000	
163 Transferencias corrientes del sector privado		
16301 De empresas privadas no financieras	131 700	
164 Transferencias corrientes del sector externo		
16404 De organismos multilaterales	250 000	
Total		2 610 000

Fuente: Ministerio de Hacienda. Ley de Presupuesto 2005.

**CUADRO II.5
EL SALVADOR: GASTOS**

4. Asignación presupuestaria por rubro de agrupación, fuente de financiamiento y destino económico						
Unidad presupuestaria y cifrado presupuestario	Línea de trabajo	51 Remuneraciones	54 Adquisición de bienes y servicios	55 Gastos financieros y otros	56 Transferencias corrientes	Gastos corrientes
01 Apoyo y coordinación del fútbol		1 076 650	1 476 860	37	19,49	2 610 000
2005-3102-3-01-01-21-1 Fondo general	Dirección y administración	194,62	145,38			340
2 Recursos propios		86,28	145,86	5		237,14
02-21-1 Fondo general	Actividades fútbolísticas	635,18	703,82	21		1 360 000
2 Recursos propios		146,375	444,535	11	19,49	621,4
03-21-2 Recursos propios	Mantenimiento a la infraestructura deportiva	14,195	37,265			51,46
Total		1 076 650	1 476 860	37	19,49	2 610 000

Fuente: Ministerio de Hacienda. Ley de Presupuesto 2005.

La uniformidad de la información de cada una de las instituciones de gobierno, facilitó el trabajo de organización de la base de datos. El mayor esfuerzo consistió en la asignación de los códigos de las funciones sociales. Esta codificación se realizó al menor nivel disponible, es decir, se hizo un análisis interpretativo a nivel de línea de trabajo y por objeto específico del gasto. En aquellos casos de difícil interpretación fue necesario consultar a las instituciones para completar la codificación de la base de datos.

Operativamente, este ordenamiento facilitó la agrupación de la base de datos por institución y por transacción económica, gasto corriente y gasto de capital, así como la fuente de financiamiento clasificada de acuerdo a su origen:

- Fondo general que incorpora únicamente los recursos propios del país,
- fondos propios que comprenden los ingresos provenientes de la prestación de servicios de acuerdo al marco normativo que lo respalda,
- fondos de préstamos externos e internos, y
- donaciones.

5. Resultados para el año 2005

La organización de la información con sus atributos bien delimitados facilitó la obtención de los resultados del gasto social público que para el año 2005 llegó a un 12% del PIB. Este resultado es superior al 11,6% del PIB que se manejaba para ese año en los registros de CEPAL, quizás sus ventajas comparativas van por la organización de las funciones sociales, por la diferenciación de cada una de las entidades de gobierno y también por el tipo de gasto efectuado en cada una de ellas, como se muestra en el cuadro II.6

La mayor apertura de la información permite a los tomadores de decisión, como al resto de los usuarios, observar que las prioridades sociales para el año 2005 están concentradas en salud, educación y protección social. Por otro lado, la mayor parte de la ejecución del gasto está en los organismos descentralizados (60% del gasto total) y, finalmente, el 82% del gasto social estuvo focalizado en el gasto corriente.

Un aspecto interesante que se logra notar es que el gasto en educación es el único de carácter centralizado, las funciones de salud y protección social son ejecutadas por organismos descentralizados. En tanto, las funciones de protección del medio ambiente y vivienda y servicios relacionados son las únicas que salen del ámbito del gobierno general y se concentran en las empresas públicas.

D. Ventajas de la implementación y desafíos

1. Ventajas de la implementación

A partir del desarrollo del ejercicio que permitió implementar la metodología para el año 2005, se ha detectado algunas ventajas que presenta el modelo, las cuales se detallan a continuación:

- Permite organizar la información de acuerdo a clasificadores homogéneos por sistemas de información a nivel nacional (cuentas nacionales y contabilidad gubernamental) e internacional (países de América Latina y el Caribe).
- Permite la incorporación de todas las entidades públicas que participan en la ejecución del gasto social: administración central, organismos descentralizados, gobiernos locales y empresas públicas.
- La organización de todos los atributos de la base en forma clara permite efectuar análisis mediante el cruce de variables, por ejemplo, funciones sociales diferenciadas por entidad pública, funciones sociales por tipo de gastos, entre otros.
- Permite una adecuada comparación del gasto social como porcentaje del PIB, con otros países de América Latina y el Caribe.

Esta metodología por su nivel de desagregación permitirá disponer de una herramienta gerencial para la toma de decisiones en materia de gasto social y objetivos de las políticas sociales.

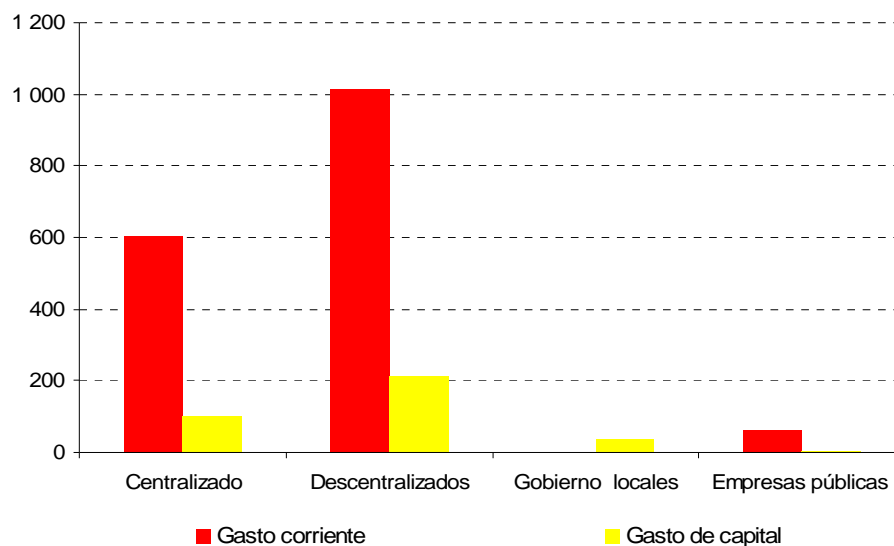
Podemos concluir que existe factibilidad y voluntad para la ejecución del proyecto metodológico, esto implica ampliar el enfoque del gasto social incorporando nuevos elementos en el cálculo tales como Protección del Medio Ambiente, Actividades Recreativas, Cultura y Religión, entre otros.

CUADRO II.6
EL SALVADOR: GASTO SOCIAL PÚBLICO POR ENTIDADES PARA EL AÑO 2005

Tipo de gasto	Función	Centralizado	Descentralizados	Gobiernos locales	Empresas públicas	Total
Gasto Corriente	Protección del medio ambiente	5			52	57
	Vivienda y servicios relacionados	2	31		11	44
	Salud	18	557			575
	Cultura, recreación y religión	15	14			29
	Educación	444	64			508
	Protección social	121	350			471
		605	1 016		63	1 684
Gasto de capital	Protección del medio ambiente	53		2	4	60
	Vivienda y servicios relacionados	28	64	17	2	110
	Salud	12	3	1		16
	Cultura, recreación y religión	1	0	10		11
	Educación	8	1	6		16
	Protección social	0	146			146
		102	214	36	6	359
Total		707	1 230	36	69	2 043
PIB						17 070
Porcentaje del PIB						12,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Dirección de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO II.2
EL SALVADOR: GASTO SOCIAL POR ENTIDAD DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia.

2. Desafíos

El éxito de este trabajo, en tan corto plazo, se basa en la experiencia existente en las Direcciones de Contabilidad Gubernamental y Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda, quienes proporcionan información al Fondo Monetario Internacional tomando como referencia los lineamientos del Manual de las Finanzas Públicas 2001. El apoyo de estas unidades, más el trabajo desarrollado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, facilitó aplicar la metodología y generar rápidamente la base de datos por institución y transacción económica con el clasificador económico COFOG para las funciones sociales y estimar el gasto para el año 2005.

Sin embargo, el trabajo desarrollado en esta oportunidad debe ser analizado por las nuevas autoridades y delimitar las competencias y responsabilidades de las instituciones involucradas para garantizar la permanencia de metodología y asegurar la sistematización de la información en forma periódica y no sólo dar respuesta a solicitudes específicas.

Para la estimación del gasto privado, es necesario esperar la publicación de la información de cuentas nacionales, identificar las actividades económicas sociales y la información de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares para incorporar estos resultados y así completar el gasto social de El Salvador.

Finalmente, un tema que está cobrando mucho interés y es necesario identificarlo dentro del gasto social corresponde a la incorporación trabajo no remunerado (voluntario).

Bibliografía

- Collinao, María Paz (2008), *Aplicación del Modelo. Caso de Chile*. Documento elaborado con la presentación efectuada en el seminario “Propuesta metodológica para mejorar la medición del gasto social” CEPAL, Santiago, 29 de abril.
- Collinao, María Paz (2008), *Aplicación del Modelo Analítico del Gasto Social. El Salvador*. Documento elaborado para el seminario: “Avances en la propuesta metodológica para mejorar La medición del gasto social” CEPAL, Santiago, 18 y 19 de noviembre.
- Fondo Monetario Internacional FMI (2001), *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001*. [en línea] Washington, Estados Unidos <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm>.
- Frigolett, Hernán (2008), *Criterios de Compilación de Finanzas Públicas y SCN y la Medición del Gasto Social: Conceptos Aplicados*. Presentación realizada en el seminario: “Propuesta metodológica para mejorar la medición del gasto social” CEPAL, Santiago, 29 de abril.
- Martínez, Rodrigo (2008), *Análisis del gasto social en América Latina: Estado de avance del proyecto*. Presentación realizada en el seminario “Propuesta metodológica para mejorar la medición del gasto social” CEPAL, Santiago, 29 de abril.
- Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao (2009), “Gasto Social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe” *Serie Manuales N° 65, LC/L.3170-P*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.09.II.G.145.
- Ministerio de Educación (2007), *Cuentas Nacionales de Educación, Visión General 2007*.
- Ministerio de Hacienda (2005), *Boletín Presupuestario, Dirección General del Presupuesto N° 1 Enero – Marzo 2005. Año IX*.
- ____ (2005), *Ley del Presupuesto General del Estado año 2005* [en línea] <http://www.mh.gob.sv>.
- ____ (2006) *Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público, Sistema de Administración Financiera Integrada*. 2006.
- Naciones Unidas (2000), “Classifications of expenditure according to purpose”, *Serie M N° 84 ST/ESA/STAT/SER.M/84*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadísticas de las Naciones Unidas, N° de venta: N°. E.00.XVII.6.
- Siguenza, Rafael (2009) “El Salvador. Experiencia de Clasificación del Gasto Social”. Presentación realizada en el seminario “*El gasto social en la crisis: Como mejorar el análisis del gasto frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe*” CEPAL, Santiago, 16 y 17 de junio.

III. Paraguay

A. Antecedentes sobre gasto social

Hasta el año 2003 existía un desconocimiento del concepto y la magnitud del gasto social en el Paraguay¹⁴. A partir del año 2004 se inició una creciente preocupación de los organismos internacionales por mejorar las herramientas de medición destacándose el acuerdo firmado entre el Ministerio de Hacienda y el PNUD, que abrió la posibilidad de brindar acceso a expertos de este último al Sistema Integrado de Administración Financiera y posibilitó realizar una cuantificación del gasto social realizado en el país.

En el año 2004 se realiza el primer foro organizado por el PNUD-UNICEF, en el cuál se buscó establecer los problemas estructurales del presupuesto e iniciar la búsqueda de las posibles soluciones para instituir a la inversión social como una herramienta del crecimiento económico nacional.

En este período el país se encontraba ante la necesidad de precisar los requerimientos financieros para alcanzar las metas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el marco del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Este hecho queda demostrado con la elaboración de la Estrategia nacional de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, con el objeto de coordinar las acciones destinadas a conseguir las metas establecidas por el gobierno.

A fines del 2004 se establece un acuerdo entre los presidentes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con el objetivo de mejorar los

¹⁴ Este capítulo fue desarrollado por Elba Mencía, Teodora Recalde y Dario Sarubbi.

recursos destinados al gasto social en el país para el año siguiente, con lo cual comienza a discutirse la adopción de diversas medidas, entre ellas la creación de un Gabinete Social y el establecimiento de un Fondo de Equidad Social.

En agosto de 2007, la CEPAL comienza el proceso de elaboración de un modelo metodológico que permita unificar criterios para la medición del gasto social en los países de la región. En el marco de este proceso establece un convenio de cooperación técnica con el Ministerio de Hacienda, por el cual Paraguay participaría en forma activa en este proceso.

Entre abril y agosto del 2008 el Paraguay experimento un cambio de gobierno, lo que se tradujo en una profunda reestructuración del personal técnico responsable del desarrollo de la propuesta, ello ocasionó un retraso en su implementación como consecuencia de las dificultades existentes para la conformación del equipo de trabajo.

Debido las dificultades en la conformación del equipo de trabajo en Paraguay, la CEPAL elaboró un trabajo preliminar con información secundaria de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, lo que permitió advertir tanto las características favorables existentes para el desarrollo de la propuesta metodológica en nuestro país como también la existencia de un pequeño aumento en la medición del gasto social público para el año base seleccionado.

A fines de marzo del 2009, tras la conformación del equipo de trabajo integrado por técnicos de la Dirección General de Presupuesto y la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda de Paraguay con la colaboración de especialistas del departamento de cuentas nacionales del Banco Central, se solicitó la asistencia técnica de los expertos de la CEPAL para comenzar con el trabajo de medición del Gasto Social en nuestro país.

En este capítulo se presentan los pasos seguidos durante la implementación del ejercicio metodológico en el Paraguay, tomando como base el año 2005 con el objeto de exponer el alcance del mismo así como las limitaciones y ventajas existentes estableciendo con ello los parámetros a seguir para extender el mismo a los períodos posteriores.

B. Concepto de gasto social

Como se indica más arriba, Paraguay no contaba con una definición de gasto social sino que es a partir del año 2005, producto del trabajo desarrollado por UNICEF, que se establece que el gasto social o inversión social comprende los recursos del presupuesto asignados a los servicios de Salud, Educación y Cultura, Saneamiento Ambiental, Asistencia y Seguridad Social¹⁵.

Haciendo uso de esta definición, UNICEF hace estimaciones de gasto social tomando como insumo la información suministrada por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, en forma paralela, este organismo elabora estadísticas de gasto social con una concepción diferente en la cual considera dentro de su gasto social a funciones tales como: salud; promoción y acción social; seguridad social; educación y cultura; ciencia, tecnología y difusión; relaciones laborales y otros servicios sociales. Considerando estos aspectos como sociales, la dirección de presupuesto ha proporcionado el monto asignado a estas funciones como el gasto social de Paraguay.

C. Implementación del modelo de medición del gasto social

A partir de la reunión técnica realizada a fines de marzo de 2009, en la ciudad de Asunción, con los especialistas de la CEPAL, y conformado el equipo de trabajo, se dio inicio a la etapa de implementación del modelo metodológico que ha desarrollado la División de Desarrollo Social de

¹⁵ Proyecto Gasto Social en el Presupuesto-Invertir en la Gente-PNUD/Unicef.

CEPAL inserto en el proyecto CEPAL/GTZ 2006-2008 “Política social y reducción de la pobreza: optimizando el gasto social” dentro del cual Paraguay participa como país integrante de este proyecto.

Revisados los planteamientos derivados de la nueva metodología de cálculo de gasto social, se hace necesario, en primer lugar, efectuar una revisión de las mediciones existentes a la fecha, analizar la cobertura del gasto actualmente considerada y examinar la factibilidad de una incorporación en el corto plazo de las restantes instituciones de gobierno no incluidas hasta ahora, revisar las funciones sociales consideradas en la actualidad y vincularlas a las funciones sociales extraídas del COFOG y, finalmente, analizar la componente privada del gasto social.

El esclarecimiento de las áreas que será necesario abordar en el desarrollo de la implementación del modelo de medición del gasto social, ha servido para conformar el equipo y organizar el esquema de trabajo.

En cuanto a los integrantes del equipo de trabajo, se consideró que ellos debían tener conocimientos en aspectos sociales, de cuentas nacionales y de finanzas públicas, y manejo de las relaciones interinstitucionales y dentro de una misma institución, para así facilitar el desarrollo de esta propuesta metodológica.

1. Delimitación del universo

Una de las innovaciones del modelo de medición del gasto social, se refiere a la ampliación del concepto de gasto social, incorporando a los agentes privados tanto en el financiamiento como en la ejecución de gasto social. Saliendo así del concepto tradicional que indica que sólo los entes públicos eran los únicos actores que participaban en este tema.

Dado este cambio en la concepción del gasto social, ha sido necesario efectuar una revisión del tema social en el ámbito privado. En este sentido, es posible destacar que en los últimos años el sector público de Paraguay ha ido cediendo paso a las sociedades no financieras para que intervengan en temas relativos a la salud y educación, entre otros. Sin embargo, esto no se ha reflejado claramente, principalmente, porque hasta ahora sólo se consideraba como social lo que el estado invertía en estos temas. Por otro lado, la sociedad civil se organiza a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que son instituciones privadas sin fines de lucro y cuyos objetivos son de carácter humanitario y social. Finalmente, los hogares son parte importante tanto en el financiamiento como ejecución del gasto social, sin embargo, al igual que las sociedades no financieras y ONGs, el gasto de todas ellas no ha sido contemplado, básicamente porque el gasto social hasta ahora se ha circunscrito al ámbito público.

Aun cuando las mediciones de gasto social realizadas en el país se refieren al gasto público, estas se han centrado en la administración central, lo cual corresponde a una parte del sector público. A través de la implementación del modelo de medición, se debe considerar también el gasto público correspondiente a organismos descentralizados, gobiernos locales y empresas públicas, ampliando así el universo al sector público no financiero. La fuente de información para este universo público proviene de las estadísticas de las finanzas públicas que se contabilizan en la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Sólo a partir de la revisión de la definición de gasto social, se advierte la amplitud del universo que comprende este cambio y deja de manifiesto que en la actualidad sólo se está considerando en esta estimación sólo a una parte de este universo que tiene relación con el gasto social como se observa en el cuadro III.1.

CUADRO III.1
PARAGUAY: UNIVERSO DE MEDICIÓN ACTUAL Y NUEVO

Agente	Actual	Nuevo
Público	Administración central	Administración Central
		Organismos descentralizados
		Gobiernos locales
		Sociedades no financieras públicas
Privado		Sociedades no financieras
		Instituciones sin fines de lucro
		Hogares

Fuente: Elaboración propia.

La diferenciación del agente que interviene en el gasto, se debe especificar claramente en las futuras mediciones de gasto social, tanto para el análisis intertemporal en el país como también para realizar comparaciones con el resto de América Latina, a efectos de tener claridad acerca de la cobertura del gasto que se está considerado.

2. Funciones sociales

Uno de los temas importantes en la búsqueda de homogenización de criterios para la medición de gasto social se refiere a las funciones que se han de medir en cada país. Esta unificación de criterios se busca a través del uso del clasificador de funciones de gobierno COFOG. A partir de este clasificador se identificaron seis funciones relacionadas con el tema social, donde cada una está compuesta por una serie de categorías que permiten una mejor organización y delimitación.

Como se muestra en el cuadro III.2, al tomar las funciones del COFOG y efectuar la relación con la medición actual de funciones sociales, se advierte que varias de las funciones consideradas están en ambos clasificadores, otras de ellas será necesario reclasificadas y, finalmente, se constata que un grupo de ellas no está considerada entre las funciones sociales definidas en el modelo de medición.

CUADRO III.2
PARAGUAY: FUNCIONES SOCIALES ACTUAL Y COFOG

COFOG		Actual	
Código	Glosa	Código	Glosa
705	Protección del medio ambiente		
706	Vivienda y servicios comunitarios	3.80	Agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos
707	Salud	3.10	Salud
708	Actividades recreativas, cultura y religión		
709	Educación	3.40	Educación y cultura
710	Protección social	3.20	Promoción y acción social
		3.30	Seguridad social
		3.50	Ciencia y tecnología
		3.60	Relaciones laborales
	Otras	3.90	Inversión en servicios sociales

Fuente: Elaboración propia.

Si bien ambas clasificaciones están relacionadas en su gran mayoría¹⁶, es necesario hacer algunas precisiones.

- **Protección del medio ambiente:** En la clasificación actual esta función no era considerada como función social, sin embargo, al revisar la función 3.80, se advierte que dentro de ella se encuentra medido tema de alcantarillado, que de acuerdo al clasificador del COFOG debiera estar considerada en la función de protección del medio ambiente, por lo tanto se debe cambiar el monto asociado a esta categoría e incluirla en esta función.
- **Vivienda y servicios relacionados:** Para esta función es necesario aislar lo que se ha medido por el lado de alcantarillado e incorporar el gasto en vivienda propiamente tal, ya que no ha sido incluido hasta la fecha por estar concentrado en un organismo descentralizado, el que no ha formado parte del universo en la medición tradicional del gasto.
- **Salud:** En una primera revisión, esta función estaría sin mayores cambios entre ambos clasificadores del gasto.
- **Religión:** Es medida en la subfunción 160, Culto.
- **Cultura y Deporte** están como subfunción de Educación y Cultura.
- **Actividades recreativas, cultura y religión:** En la actualidad, la única parte de esta función que es medida se confunde con la función de educación.
- **Educación:** Para que esta función mantenga su uniformidad, es necesario aislar el componente cultural que actualmente se mide en esta función.
- **Protección social:** En la actualidad esta función está siendo medida en dos funciones, por una parte la promoción y acción social y por otro lado por la seguridad social.
- **Otras:** en esta categoría se ha dejado a la ciencia y tecnología, relaciones laborales e inversión social. Respecto a esta última, es necesario revisar su contenido debido a que ella perfectamente puede ser asignada a la función correspondiente y su identificación de inversión es posible obtenerla a partir de la clasificación económica.

3. Fuentes de información

A continuación se hace una descripción de cada una de las fuentes utilizadas en la implementación de la propuesta metodológica.

3.1 Sistema de Cuentas Nacionales

El Banco Central es el encargado de elaborar las cuentas nacionales en Paraguay, cuya base de las estadísticas económicas corresponde al año 1994. Las cuentas nacionales publican su información incluyendo un total de 33 actividades económicas, las mismas se muestran más abajo en el cuadro III.3.

CUADRO III.3
PARAGUAY: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2005

Actividades económicas	Producto interno bruto	Remuneraciones	Impuestos a la producción	Consumo de capital fijo	Ingreso mixto	Excedente de explotación
Agricultura	6 544 024 519	1 152 263 841	1 048 838	183 342 430	2 990 826 014	2 216 543 396
Ganadería	2 375 639 421	565 260 003	63 604 643	92 455 760	162 822 603	1 491 496 412
Forestal	801 600 699	27 669 713	32 344 487	27 002 582	13 963 598	700 620 319
Pesca	34 951 120	-	8	-	34 943 362	-

(continúa)

¹⁶ El contenido de cada una de las clasificaciones de las funciones sociales actuales se encuentra en el anexo 1.

Cuadro III.3 (conclusión)

Actividades económicas	Producto interno bruto	Remuneraciones	Impuestos a la producción	Consumo de capital fijo	Ingreso mixto	Excedente de explotación
Minería	55 490 625	32 846 449	243	7 394 865	3 785 001	11 221 533
Producción de carne	1 234 716 056	70 593 512	1 458 934	49 654 988	3 670 967	1 109 337 655
Elaboración de aceites	196 843 784	39 775 488	167	14 086 457	199	142 615 553
Producción de lácteos	62 700 505	29 468 767	62	10 441 984	771	21 957 459
Molinería y panadería	248 654 130	206 948 642	885	12 354 277	26 292 844	2 173 409
Azúcar	124 312 316	60 029 700	74	17 751 030	-	46 458 062
Otros alimentos	139 915 674	54 271 598	458	7 333 688	6 879 659	70 972 240
Bebidas y tabaco	803 765 183	268 783 846	415	144 983 184	1 396 565	388 186 845
Textiles y prendas de vestir	944 104 314	498 420 726	693	96 114 418	420 013 455	-71 137 696
Cuero y calzado	240 243 119	149 437 244	229	24 064 661	24 832 271	41 679 613
Industria de la madera	377 505 835	174 817 595	872	25 600 675	40 155 002	136 060 325
Papel y productos de papel	303 734 989	181 824 279	574	20 012 768	9 464 115	91 859 501
Refinación de petróleo	292 348 576	45 761 000	269	10 117 235	-	236 201 035
Productos químicos	241 161 945	228 499 654	405	25 644 847	2 385 614	-15 773 428
Fábrica productos no metálicos	359 391 247	261 674 897	373	26 204 777	44 715 562	26 423 053
Fábrica de metales comunes	209 770 535	122 646 110	329	4 188 961	10 616 413	71 990 181
Fábrica de maquinaria y equipo	272 831 414	156 778 459	474	20 408 493	41 431 229	53 739 440
Otros productos manufacturados	362 812 475	182 712 248	176	4 670 210	99 435 026	75 819 426
Electricidad y agua	940 897 056	221 261 000	363	225 644 433	-	493 629 074
Construcción	2 132 562 634	1 301 731 324	21 639 485	109 718 037	448 997 337	250 476 451
Comercio	9 093 352 611	1 984 043 697	93 175 252	85 075 789	2 734 226 032	4 196 831 841
Transportes	2 076 500 591	847 341 776	189 801 791	357 876 425	228 379 560	453 101 039
Comunicaciones	1 471 052 152	384 638 305	462	186 739 985	-	899 212 130
Intermediación financiera	1 095 461 497	380 503 329	342 835 716	84 605 883	-	287 516 569
Alquiler de vivienda	616 639 461	-	-	-	-	616 639 461
Servicios a las empresas	1 030 484 883	237 009 460	14 197 108	6 172 782	178 456 048	594 649 485
Restaurant y hoteles	492 656 943	279 775 383	1 426 860	4 061 678	209 596 009	-2 202 987
Servicios a hogares	2 721 476 887	1 185 827 639	51 819 496	67 654 904	1 543 726 734	-127 551 887
Servicios gubernamentales	4 186 843 544	4 185 801 468	1 042 076	-	-	-
Total sectorial	42 084 446 740	15 518 417 152	821 925 149	1 951 378 206	9 281 980 723	14 510 745 509
Impuesto a los productos	4 084 863 127	-	4 084 863 127	-	-	-
Total	46 169 309 867	15 518 417 152	4 906 788 276	1 951 378 206	9 281 980 723	14 510 745 509

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay 1996-2005. Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno. Banco Central del Paraguay.

Para el año 2005, la actividad de servicios gubernamentales representa aproximadamente el 10% del PIB de Paraguay, siendo la tercera actividad económica de acuerdo a los resultados presentados en el cuadro III.3.

La medición de los servicios gubernamentales que se efectúa en cuentas nacionales incluyen el gobierno general, las instituciones educativas, los organismos de promoción del desarrollo, además de los gobiernos locales y regionales. Conforme a la estructura mencionada, la fuente primaria del análisis proviene de las finanzas públicas. A continuación, en los cuadros III.4 y III.5 se expone el formato en que dicha información se presenta.

CUADRO III.4
PARAGUAY: GENERACIÓN DEL INGRESO DE GOBIERNO

Años	Valor bruto de la producción	Consumo intermedio	Valor agregado bruto	Índices de precios		
				Valor bruto de la producción	Consumo intermedio	Valor agregado bruto
1998	2 901 226 205	768 065 426	2 133 160 779	182,69	153,36	196,20
1999	3 031 251 352	777 502 751	2 253 748 601	192,51	164,95	204,29
2000	3 456 987 972	788 883 439	2 668 104 533	225,44	180,57	243,32
2001	3 504 265 813	769 733 889	2 734 531 924	250,02	199,35	269,28
2002	3 595 269 645	786 367 005	2 808 902 640	264,90	218,71	281,54
2003	4 109 676 280	899 658 981	3 210 017 299	310,94	272,28	323,83
2004*	4 498 100 833	1 052 063 758	3 446 037 075	318,95	273,42	336,03
2005*	5 570 180 680	1 383 3371 36	4 186 843 544	354,38	296,42	378,86

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay, 1996-2005. Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno. Banco Central del Paraguay.

* Cifras provisionales

CUADRO III.5
PARAGUAY: VALOR AGREGADO BRUTO DE GOBIERNO

Años	Valor agregado producción	Remuneración	Otros impuestos a la producción	Consumo de capital fijo	Ingreso mixto	Excedente de explotación
1998	2 133 160 779	2 132 947 923	212 856	-	-	-
1999	2 253 748 601	2 253 526 901	221 700	-	-	-
2000	2 668 104 533	2 667 851 395	253 138	-	-	-
2001	3 734 531 924	2 734 275 579	256 345	-	-	-
2002	2 808 902 640	2 808 639 641	262 999	-	-	-
2003	3 210 017 300	3 209 692 084	325 216	-	-	-
2004*	3 446 037 075	3 445 638 622	398 453	-	-	-
2005*	4 186 843 544	4 185 801 468	1 042 076	-	-	-

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay 1996-2005. Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno. Banco Central del Paraguay.

* Cifras provisionales

Analizando el valor bruto de la producción de la actividad de servicios gubernamentales, éste representa alrededor del 75% del valor bruto de la producción para el año 2005. El análisis de la importancia de este sector dentro de la actividad económica del país y la conformación del valor bruto de la producción ayudará más adelante a poder analizar los resultados del gasto social en un contexto más integral.

Las cuentas base 1994 entregan información sobre la cuenta de producción y generación del ingreso. A la fecha no ha sido implementada la medición del cuadro integral de cuentas, sólo se dispone de información de los cuadros de oferta y utilización, por lo tanto para la compatibilización de las estadísticas de las finanzas públicas y cuentas nacionales sólo se dispone de los datos de consumo intermedio y de valor agregado.

De acuerdo al modelo de medición, el gasto social privado puede ser identificado y extraído de la información proveniente de cuentas nacionales, para lo cual es necesario relacionar las funciones sociales con las actividades económicas allí medidas obteniendo de esta interacción las “actividades económicas sociales” a ser incluidas. Sin embargo, al revisar las actividades del cuadro III.1, se puede apreciar que no se distingue ninguna actividad social que pueda ser incluida en forma inmediata. Además, la lejanía del año base hace que la realidad económica del país no este fielmente representada en estos resultados. Por ejemplo, el traspaso de algunas funciones sociales al ámbito privado como por ejemplo, seguros de salud, educación o bien la penetración de las Instituciones sin fines de lucro en los temas sociales en el último tiempo no puedan ser medidas a partir de la información existente. Sin embargo, esta lejanía del año de referencia hace plantearse el escenario de un pronto cambio de año base y por lo tanto, será necesario generar los lazos interinstitucionales para poder poner el tema social dentro de la agenda del Departamento de Cuentas Nacionales y así pesquisar información básica que permita estimar a futuro el gasto social privado.

3.2 Presupuesto público

La Dirección General de Presupuesto del Min. de Hacienda es la entidad encargada de concentrar la información relativa a ingresos y gastos de la nación y la pone a disposición de los diversos usuarios.

Esta Dirección concentra la información presupuestaria en el Sistema Integrado de Administración Financiera, en el que se clasifica la información contable bajo un esquema de registro único para cada uno de los sectores que componen en sector público de Paraguay, es decir, bajo el mismo esquema de clasificación contable se registra tanto la información de la administración central, como la de los municipios o de empresas públicas.

La forma en la cual se presenta la información se diferencia por el lado de los ingresos y gastos. Por el lado de los ingresos se observan las unidades administrativas con un nivel de apertura que puede ser obtenido por “Entidades”, mientras que el análisis realizado por transacciones económicas permite obtener un nivel de apertura que, considerado desde un máximo hasta un mínimo, abarca: Grupo, Sub-grupo, Origen y Detalle. Las características del mismo pueden observarse con mayor claridad en el cuadro III.6.

CUADRO III.6
PARAGUAY: INFORMACIÓN DE INGRESOS, 2005

Grupo	Subgrupo	Origen	Detalle	FF	Descripción	Ingresos 2005
				11	Poder Legislativo	
				1	Congreso Nacional	25 069 512 728
100					Ingresos corrientes	21 356 845 910
	150				Transferencias corrientes	21 356 845 910
		151			Transferencias del tesoro Nacional;	21 356 845 910
			10	10	Recursos del Tesoro	20 320 845 910
			50	30	Donaciones	1 036 000 000
200					Ingresos de capital	3 712 666 818
	220				Transferencias de capital	3 712 666 818
		221			Transferencias del tesoro Nacional;	3 712 666 818
			10	10	Recursos del Tesoro	3 698 666 818
			50	30	Donaciones	14 000 000

Fuente: SIAF - Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda Paraguay.

Por el lado del gasto se dispone de un nivel mayor de apertura para cada una de las unidades administrativas, debido a que se cuenta con el detalle de los programas para cada institución considerada. La falta de conexión entre los ingresos y gastos para un nivel de apertura como el detallado dificulta la clasificación del gasto por fuente de financiamiento.

Desde el punto de vista de las transacciones económicas, los niveles con los que se dispone de información corresponde a: grupo, sub-grupo y objeto, como se muestra en el cuadro III.7. El análisis de las transacciones para cada uno de los programas permite observar que solo existe información detallada para aquellas transacciones corrientes que van a las instituciones privadas sin fines de lucro que sirven para financiar actividades relacionadas con la educación, así como algunas prestaciones sociales que tenían por objeto la protección de la salud y la familia. En estos casos fue posible asignarles un objetivo social, independientemente de si el programa en sí tuviera o no un sentido social explícito.

En el cuadro III.7, se presenta el formato en que se presenta la información considerada.

CUADRO III.7
PARAGUAY: INFORMACIÓN DE GASTOS, 2005

Grupo	Subgrupo	Objeto	Descripción	Programado
Nivel		11	Poder Legislativo	103 156 060 606
Entidad		1	Congreso Nacional	25 069 512 728
Tipo prestación		1	Programas de Actividades Centrales	25 069 512 728
Programa		1	Administración y coordinación general	17 167 971 859
100			Servicios personales	1 758 000 000
	1300		Asignaciones complementarias	12 000 000
		133	Bonificaciones y gratificaciones	12 000 000
	140		Personal contratado	1 746 000 000
		144	Jornales	300 000 000
		145	Honorarios profesionales	1 446 000 000
		149	Jornales varios	0
	150		Honorarios	0
		159	Honorarios varios	0
200			Servicios no personales	8 566 446 859

Fuente: SIAF- Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda Paraguay.

Al estudiar el modelo de medición, se pudo advertir que había cambios en la forma en que se tratan las transacciones económicas, funciones sociales y universo del sector público. La incorporación de todas estas variables requiere de un proceso de adaptación y adopción que requiere de un tiempo para la clasificación y procesamiento bajo los nuevos lineamientos, por este motivo, el equipo de trabajo consideró circunscribir este ejercicio al ámbito de la administración central, para luego, una vez internalizado el trabajo desarrollado, poder expandirlo al resto del sector público no financiero considerado como universo del gastos social público.

La administración central considera los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial además de la Contraloría y el Tesoro Público. Las entidades consideradas en los distintos niveles se detallan en el cuadro III.8.

CUADRO III.8
PARAGUAY: ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, 2005

Poder legislativo	Poder ejecutivo	Poder judicial	Contraloría general	Tesoro público
Congreso Nacional	Presidencia	Corte Suprema		
Cámara de Senadores	Vice Presidencia	Justicia Electoral		
Cámara de Diputados	Ministerio del Interior	Ministerio Público		
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Consejo de la Magistratura		
	Ministerio de Defensa Nacional			
	Ministerio de Hacienda			
	Ministerio de Educación		No incluye otras entidades	No incluye otras entidades
	Ministerio de Salud			
	Ministerio de Justicia y Trabajo			
	Ministerio de Agricultura y Ganadería			
	Ministerio de Industria y Comercio			
	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.			

Fuente: Elaboración propia en base al análisis realizado.

La información contenida en el presupuesto público contiene datos de los gastos presupuestados, pagados y obligados. El primero consiste en el total de los recursos que han sido asignados conforme a la aprobación del congreso nacional. El presupuesto pagado, por su parte, se refiere al total de los recursos efectivizados durante el ejercicio fiscal y es por esto que el mismo es denominado también como presupuesto base caja. Finalmente, el presupuesto obligado refleja el total de los recursos que han sido comprometidos por las distintas entidades durante el ejercicio fiscal, en virtud de los servicios, actividades y prestaciones realizadas por las mismas durante el año. El presupuesto obligado corresponde a la base devengada con la cual se medirá el gasto social.

4. Desarrollo del ejercicio

Una vez delimitado el universo con el cual se hará el ejercicio para el año 2005, se procedió a revisar los objetivos de los programas contemplados en la Administración Central. Para cada uno de los niveles, entidades, tipo de prestación y programas, se analizaron sus objetivos, lo que permitió relacionarlos con cada una de las funciones sociales de acuerdo al COFOG.

La clasificación establecida fue realizada considerando la fundamentación de cada programa para evitar las dificultades provenientes de la interpretación subjetiva de la denominación de los mismos. Por ejemplo, en el caso del “Programa de Inversión en Salud”, cuyo objetivo consiste en el aumento de la cobertura de agua potable por lo que, de acuerdo al COFOG, se debiera considerar en la función de vivienda y servicios relacionados. Es importante señalar que si bien el COFOG es un clasificador que permite organizar la información hay espacios de integración de funciones o categorías de ellas cuando se quiere revisar algún tema en una visión mucho más amplia, en este sentido el abastecimiento de agua es un tema de sanitario, por lo tanto, en una visión integral del tema salud, debiera ser analizado para ver el impacto dentro de esta función.

Es importante indicar que la clasificación propuesta por el modelo desarrollado por la CEPAL no anula la clasificación que se ha mantenido en nuestro país para la medición del gastos social, sino que se

ha agregado como un atributo más, que permitirá hacer uso de ambas clasificaciones como también permitirá evaluar las diferencias de medición de gasto social que se ha llevado a cabo hasta la fecha respecto de esta nueva propuesta.

Por otro lado, para cada uno de los programas antes clasificados se ha revisado la información relativa a las transacciones económicas las que han sido clasificadas de acuerdo a las definiciones y clasificaciones de cuentas. En el Anexo Clasificación Económica se muestra el detalle de cada código de transacción y cuenta utilizado en esta propuesta. Cabe mencionar que las transferencias y prestaciones sociales que permitan una asignación de código de función social, también fueron clasificadas, de esta manera se efectúa una clasificación más completa respecto del tema social.

En el cuadro III.9 se presenta la estructura básica que ha sido considerada en el análisis realizado.

CUADRO III.9
PARAGUAY: ESTRUCTURA DEL ANÁLISIS

Nivel	Instituciones	Programa	Descripción	Obligado	Cód. Pres.	Cofog.	Cód. Cta.	Cód. Tran.	Rrg	Cód.1	Cód.2
Admin. Central	Ministerio de Salud	Instituto de Bienestar Social	Serv. Personales	5 560 515	323	71 040				100	
Admin. Central	Ministerio de Salud	Instituto de Bienestar Social	Rem. Básicas	4 098 844	323	71 040				110	
Admin. Central	Ministerio de Salud	Instituto de Bienestar Social	Sueldos	3 783 956	323	71 040	211	D110	D		111
Admin. Central	Ministerio de Salud	Instituto de Bienestar Social	Aguinaldos	314 888	323	71 040	211	D110	D		114

Fuente: Elaboración Propia en base al análisis realizado del programa Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

En el cuadro III.9 se muestra como ejemplo el programa “Instituto de Bienestar Social” del Ministerio de Salud, éste refleja el análisis realizado para cada uno de los 188 programas que componen la Administración Central para el período 2005. El formato presentado en el cuadro anterior muestra, además, la forma en que se ha construido la base de datos con el cual se trabaja la información para el año seleccionado.

Uno de los primeros atributos considerados, contempla el “Nivel”, en este caso el mismo se corresponde solo con la administración central, previendo en un futuro la incorporación del resto de las entidades.

Siguiendo el orden de las unidades contenidas en la administración central, están los Ministerios, clasificados como “Instituciones”, y luego los programas allí contenidos, mientras que la columna denominada “descripción” corresponde a la glosa asociada a las transacciones económicas de cada uno de los programas, con el correspondiente valor de la transacción en la columna denominada “obligado”.

El código presupuestario corresponde a la clasificación funcional vigente de los programas del presupuesto público, en este caso el programa Instituto de Bienestar Social recibe el 323, que corresponde a la categoría servicios de acción social. En la columna COFOG se coloca el código del Manual de Finanzas Públicas.

Luego se presentan los códigos correspondientes a Cuentas Nacionales, en primer lugar se detalla el código de Cuenta, seguido por los códigos de Transacción y Registro. El detalle de los mismos puede verse en el anexo clasificaciones económicas.

Finalmente, la base de datos contiene dos atributos denominados Cod.1 y Cod.2, el primero especifica el grupo y sub grupo del gasto, mientras el segundo detalla específicamente el objeto del gasto al cual pertenecen el grupo y sub grupo considerados.

Una vez conformada la base de datos con los atributos antes detallados, fue posible comenzar a trabajar la información de acuerdo al proceso sugerido en la propuesta metodológica.

5. Compatibilización con Cuentas Nacionales

Efectuada la codificación a cada uno de los elementos contenidos en la base de datos, el paso siguiente es compatibilizar los resultados de las Finanzas Públicas con los resultados obtenidos de cuentas nacionales.

Para llevar a cabo este paso, se necesita verificar que la cobertura considerada por ambas fuentes de información sea la misma. En el caso de las cuentas nacionales el área de servicios gubernamentales incluye el Gobierno General¹⁷, Organismos de Promoción del Desarrollo, Instituciones Educativas, Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, Entidades de Seguridad Social. La información básica para el año 2005 está medida en base caja¹⁸, en tal sentido cabe esperar que existan diferencias con relación a la propuesta desarrollada considerando que las estimaciones realizadas según la metodología se establecen en base devengada.

Debido a que la compatibilización por el lado de la cobertura como por el lado de la valoración no es pertinente en este caso, si existe la seguridad que la clasificación de las transacciones económicas fue realizada en forma adecuada bajo la supervisión de los profesionales competentes.

6. Resultados por función social

A partir del trabajo desarrollado tanto en la clasificación económica como funcional, es posible reorganizar el gasto por funciones sociales.

CUADRO III.10
PARAGUAY: GASTO SOCIAL PÚBLICO
(En miles de millones de guaraníes)

Clasificación social nueva	Monto	Porcentaje del PIB
Salud	500 348	1,08
Vivienda	151 266	0,33
Medio Ambiente	37 044	0,08
Educación	1 842 089	3,99
Cultura, Recreación y Religión	9 301	0,02
Protección Social	1 237 931	2,68
Otros	12 235	0,03
Total	3 790 213	8,21

Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis del presupuesto público de la Administración Central, 2005.

¹⁷ El ejercicio realizado considera la Administración Central que constituye parte del Gobierno General y cuya composición ha sido detallada precedentemente en el cuadro III.8.

¹⁸ A partir del año 2007 el Banco Central del Paraguay comienza a realizar sus registros en base devengada.

De acuerdo a esta nueva clasificación, se puede advertir que para el año 2005, las prioridades en materia social en el Paraguay corresponden a educación y protección social, las que conjuntamente representan el 81% del gasto social realizado por la Administración Central. En tanto que el gasto social público total de aquel año equivale al 8,21% del PIB.

Entre las diferencias más destacables podemos citar los cambios en la composición de los gastos en salud, los mismos actualmente incluyen programas que tienen como objetivo incrementar la cobertura de agua potable, estos de acuerdo a la nueva clasificación se incorporan a la categoría Gastos en Vivienda.

CUADRO III.11
PARAGUAY: GASTO SOCIAL PÚBLICO
(En miles de millones de guaraníes)

Clasificación actual		Clasificación propuesta	
Clasificación social vigente	Monto	Clasificación social nueva	Monto
Salud	665 848	Salud	500 348
Promoción y Acción Social	62 496	Vivienda	151 266
Seguridad Social	1 129 857	Medio Ambiente	37 044
Educación y Cultura	1 813 131	Educación	1 842 089
Ciencia Tecnología y Difusión	5 109	Cultura, Recreación y Religión	9 301
Relaciones Laborales	4 519	Protección Social	1 237 931
Otros Servicios Sociales	67 084	Otros	12 235
Total	3 748 044	Total	3 790 213

Fuente: Elaboración propia en base al análisis del presupuesto público de la Administración Central 2005.

Otra diferencia significativa radica en que la nueva clasificación separa los gastos en Educación y Cultura a diferencia de la clasificación actual que considera las mismas dentro de una misma categoría, no obstante los gastos en Educación pese a esto muestran un incremento pues los mismos permiten incorporar los programas de capacitación y formación de recursos humanos de las diferentes entidades que componen la Administración Central, tal es el caso del Programa Formación de Recursos Humanos en Salud entre otros.

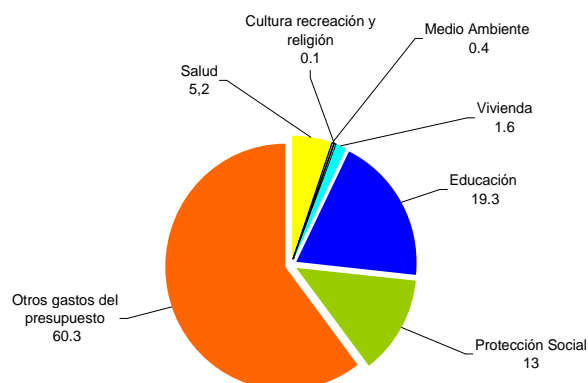
Además de lo anteriormente expuesto puede verse la incorporación de la categoría Protección Social que en la clasificación basada en el Manual de Finanzas Públicas permite fusionar la categoría Promoción y Acción Social con la categoría de Seguridad Social, las que conforme a los clasificadores actuales habían sido considerados en forma separada.

Por su parte, se incorpora la categoría Medio Ambiente como resultado de la inclusión de cinco programas pertenecientes a los Ministerios de Obras Públicas y Defensa Nacional, debido a que el análisis de sus objetivos coincide con dicha categoría, de conformidad a las definiciones existentes en el Manual de las Finanzas Públicas.

El incremento del gasto social público total, se debe fundamentalmente al enfoque inclusivo de la propuesta, la misma ha tomado en cuenta los objetivos de los programas del presupuesto público, sin detenerse únicamente en las principales entidades encargadas de la realización de funciones sociales en el Paraguay. Este hecho, junto con la apertura de nuevas categorías de gasto social, puede llegar a constituir un elemento de gran valor en el proceso de evaluación de la inversión social realizada en el país.

Finalmente, si se contextualiza el gasto social dentro del gasto total efectuado por el país para el año 2005, el 40% del cual fue destinado al gasto social, el cual se puede descomponer haciendo uso de la información obtenida a través de esta nueva organización. A continuación se presenta la distribución porcentual del mismo en las distintas categorías establecidas en la propuesta realizada.

GRÁFICO III.1
PARAGUAY: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR CATEGORÍAS DENTRO
DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, 2005



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados obtenidos en el desarrollo de la propuesta.

D. Logros y desafíos

En la implementación del modelo de medición del gasto social propuesto por CEPAL, se han establecido las bases para conformar la organización necesaria para trabajar este tipo de información, en este sentido se han dado los primeros pasos para conformar un nexo entre los técnicos de la Dirección General de Presupuesto y los profesionales del Departamento de Cuentas Nacionales, con lo cual queda abierta la posibilidad de incorporar el gasto social privado cuando se produzca el cambio en el año base del sistema de cuentas nacionales, reconociendo que actualmente la base existente no cuenta con el nivel de apertura necesario para que esto sea posible.

En el Ministerio de Hacienda, se ha fortalecido el trabajo conjunto de la Unidad de Economía Social y la Dirección General de Presupuesto, acrecentando con ello la capacidad de articulación existente entre los actores de la elaboración de políticas sociales. Esto representa un paso adelante en materia técnica con miras a la adopción de los estándares del Manual de Finanzas Públicas 2001.

Entre los aspectos más destacados de la propuesta cabe resaltar su enfoque inclusivo en relación a las transacciones sociales realizadas por las diversas entidades de la estructura del presupuesto nacional, así como la apertura de nuevas categorías en el análisis del gasto social. Esto representa un avance sustancial con miras a mejorar la evaluación de la inversión social realizada en el país.

Desde el punto de vista de cuentas nacionales el modelo de medición del gasto social misma acerca a sus técnicos a una experiencia enriquecedora, en momentos en el que se hallan definiendo los mecanismos para actualizar el año base de su sistema y en este sentido la propuesta desarrollada contribuirá enormemente a mejorar la calidad y apertura de sus registros. Como resultado de ello se podrá incorporar la dinámica social en la planificación del nuevo año base haciendo posible a futuro el análisis del gasto social privado del Paraguay.

Por el lado de los desafíos a corto plazo en el marco de esta propuesta queda pendiente la incorporación del gasto social público de la Administración Descentralizada, los gobiernos locales y regionales, así como los organismos de promoción del desarrollo. Para ello es necesario continuar adelante con el apoyo técnico de los expertos de la CEPAL, sobre todo para evitar la doble contabilización de las transferencias que realiza la Administración Central a las entidades descentralizadas. Ello permitirá la culminación del año base seleccionada con lo cual se podrá extender el proceso a los períodos posteriores.

Finalmente, debemos resaltar el apoyo del PNUD, pues este ha sido de un enorme valor para acrecentar la capacidad de los técnicos de la Dirección General de Presupuesto. Su aporte, junto al de los especialistas de la CEPAL, ha sido de vital importancia para el desarrollo de este trabajo, ya que a través de este se busca impulsar mejoras en la medición del Gasto Social haciendo que los resultados sean comparables a nivel internacional.

Bibliografía

- Banco Central del Paraguay, Banco Interamericano de Desarrollo (2003), “Sistemas de Cuentas Nacionales del Paraguay. Fundamentos Básicos”, Gerencias de Estudios Económicos, Asunción Paraguay, diciembre.
- Banco Central del Paraguay (2009), Sistema de cuentas nacionales del Paraguay, año base 1994. Serie 1998-2007.
- Collinao, María Paz (2008), “Aplicación del Modelo. Caso de Chile” Documento elaborado con la presentación efectuada en el seminario “Propuesta metodológica para mejorar la medición del gasto social” Cepal, Santiago, 29 de abril.
- Collinao, María Paz (2008), Aplicación del Modelo Analítico del Gasto Social. Paraguay. Documento elaborado para el seminario: “Avances en la propuesta metodológica para mejorar La medición del gasto social”, Cepal, Santiago, 18 y 19 de noviembre.
- Fondo Monetario Internacional FMI (2001), Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001. [en línea] Washington, Estados Unidos <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm>.
- Formularios oficiales (2005), *Formulario PFLENT01. Memoria de la Entidad (F_E01)*. Base Legal de Creación, Misión, Diagnóstico general de la institución. Descripción de los objetivos generales de la institución.
- Formulario PRIFUN01 Clasificación del Presupuesto por Función.
- Formulario CRIEJE06 Listado de Ejecución Presupuestaria de Gastos.
- Frigolett, Hernán (2008), *Criterios de Compilación de Finanzas Públicas y SCN y la Medición del Gasto Social: Conceptos Aplicados*. Presentación realizada en el seminario “Propuesta metodológica para mejorar la medición del gasto social”, Cepal, Santiago, 29 de abril.
- Ley N° 2530/2004 (2004), *Presupuesto General de la Nación del 30 de diciembre de 2004*.
- Martínez, Rodrigo (2008), “Análisis del gasto social en América Latina: Estado de avance del proyecto” Presentación realizada en el seminario “Propuesta metodológica para mejorar la medición del gasto social” Cepal, Santiago, 29 de abril.
- Martínez, Rodrigo (2009), “Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis”- Presentación Videoconferencia, Banco Central del Paraguay (BCP), marzo/2009.
- Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao (2009) “Gasto Social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe” *Serie Manuales N° 65, LC/L.3170-P*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre, Publicación de las Naciones Unidas N° de venta S.09.II.G.145.
- Naciones Unidas (2000), “Classifications of expenditure according to purpose”, *Serie M N° 84 ST/ESA/STAT/SER.M/84*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadísticas de las Naciones Unidas, N° de venta: No. E.00.XVII.6.
- Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda Paraguay.
- Sistema de Programación Presupuestaria (SIPP), Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda Paraguay, Base de datos.
- Sistema de Contabilidad (SICO), Dirección General de *Presupuesto*. Ministerio de Hacienda Paraguay.

Anexo 1

CUADRO III.A-1
PARAGUAY: CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES SOCIALES

Glosa	Código
Servicios sociales	3.00
Salud	3.10
Atención médica	3.11
Saneamiento ambiental	3.12
Promoción y asistencia	3.13
Salud sin discriminar	3.19
Promoción y acción social	3.20
Administración y promoción	3.21
Subsidios familiares	3.22
Servicios de acción social	3.23
Promoción y acción social sin discriminar	3.29
Seguridad social	3.30
Administración y promoción	3.31
Enfermedad e incapacidad temporal	3.32
Vejez, Incapacidad y supervivencia	3.33
Seguridad social sin discriminar	3.39
Educación y cultura	3.40
Educación elemental	3.41
Educación media y técnica	3.42
Educación superior y universitaria	3.43
Cultura	3.44
Deporte y recreación	3.45
Asistencia a excepcionales	3.46
Educación pública sin discriminar	3.49
Ciencia y tecnología	3.50
Formación de científicos	3.51
Investigación y desarrollo experimental	3.52
Diseminación del conocimiento científico y tecnológico	3.53
Servicios científicos y tecnológicos	3.54
Ciencia y tecnología sin discriminar	3.59
Relaciones laborales	3.60
Relaciones laborales	3.61
Vivienda y urbanismo	3.70
Vivienda y urbanismo	3.71
Servicios comunitarios	3.72
Ordenación urbana y rural	3.73
Vivienda y urbanismo sin discriminar	3.79
Agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos	3.80
Agua potable y alcantarillado	3.81
Agua potable y otros servicios sin discriminar	3.89
Inversión en servicios sociales	3.90

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

CUADRO III.A-2
PARAGUAY: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Glosa	Código cuenta	Código trans.	Reg.	Nota	
1. Impuestos sobre el ingreso de las utilidades y las ganancias de capital	220	D510	H		
2. Impuestos sobre la nómina y la fuerza	212	D290	H		
3. Impuestos sobre la propiedad	Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	212	D290	H	Empresas
		220	D590	H	Consumidores finales
	Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta	212	D290	H	Empresas
		220	D590	H	Consumidores finales
	Impuesto sobre sucesiones, herencias y regalos	310	D910	H	
	Impuesto sobre transacciones financieras y de capital	212	D214	H	
	Otros impuesto no recurrentes sobre la propiedad	310	D910	H	
	Otros impuesto recurrentes sobre la propiedad	212	D290	H	Empresas
		220	D590	H	Consumidores finales
4. Impuesto sobre los bienes y servicios	Impuesto sobre el Valor Agregado	212	D211	H	
	Impuesto sobre las ventas	212	D214	H	Producidas en el país
		212	D212	H	Importadas
	Impuesto sobre el volumen de ventas y otros impuestos generales sobre los bienes y servicios	212	D214	H	
	Impuestos selectivos	212	D214	H	Producidas en el país
		212	D212	H	Importadas
	Utilidades de los monopolios fiscales	212	D214	H	
	Impuestos sobre servicios específicos	212	D214	H	Producidas en el país
		212	D212	H	Importadas
	Impuesto sobre vehículos automotores	212	D290	H	Empresas
		220	D590	H	Consumidores finales
	Otros impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades	212	D290	H	Empresas
		220	D590	H	Consumidores finales
	Otros impuestos sobre los bienes y servicios	212	D290	H	Empresas
		220	D590	H	Consumidores finales

(continúa)

Cuadro III.A-2 (continuación)

Glosa	Código cuenta	Código trans.	Reg.	Nota	
	Derechos de aduana y otros derechos	212	D212	H	
	Impuestos sobre las exportaciones	212	D213	H	
5. Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	Utilidades de los monopolios de exportación o de importación	212	D212	H	Importación
		212	D213	H	Exportación
	Utilidades de operaciones cambiarias	212	D214	H	
	Impuesto sobre operaciones cambiarias	212	D214	H	
	Otros impuestos sobre el comercio y transacciones internacionales	212	D290	H	Empresas
		220	D590	H	Consumidores finales
6. Otros impuestos	Otros impuestos pagaderos únicamente por las empresas	212	D290	H	
	Otros impuestos pagaderos por otras entidades distintas de las empresas o no identificables	220	D590	H	
Contribuciones sociales	220	D610	H		
	220	D730	H	Gobierno	
Donaciones	220	D740	H	Internacional	
	310	D920	H	Para inversión	
	310	D990	H	Otra de capital	
Rentas de propiedad	212	D400			
Ventas de bienes y servicios	100	P110	H	Venta a precios significativos	
	100	P130	H	Venta a precios no significativos	
Multas, sanciones pecuniarias y depósitos en caución transferidos	220	D750	H		
	220	D750	H	Corriente	
Transferencias voluntarias distintas de las donaciones	310	D920	H	Inversión	
	310	D990	H	Otra de capital	
Ingresos diversos y no identificados	100	P200	D	Bienes usados y chatarra	
	220	D750	H	Las demás	
Remuneraciones a los empleados	211	D110	D		
Uso de bienes y servicios	100	P200	D		
Consumo de capital fijo	310	K100	D		
Intereses	212	D410	D		
Subsidios	212	D300	D		
	220	D730	D	Gobierno	
Donaciones	220	D740	D	Internacional	
	310	D920	D	Inversión	
	310	D990	D	Otra de capital	
Prestaciones sociales	220	D620	D	Efectivas	
	240	P310	D	En especie	

(continúa)

Cuadro III.A-2 (conclusión)

Glosa	Código cuenta	Código trans.	Reg.	Nota
	Gasto de la propiedad distinto de intereses	212	D410	D
	Impuestos corrientes pagados a otras unidades del gobierno	211	D290	D
Otros gastos	Otras transacciones corrientes	220	D750	D
		310	D910	D Impuesto
	Transferencias de Capital	310	D920	D Inversión
		310	D990	D Otra
Adquisición de activo fijo		310	P510	Variación de activos
Consumo de capital fijo		310	K100	Disminución de activos
Variaciones en las existencias		310	P520	Variación de activos
Adquisición neta de objetos de valor		310	P530	Variación de activos
Adquisición neta de activos no producidos		310	K200	Variación de activos

Fuente: Elaboración propia.

IV. Perú¹⁹

En el marco del Convenio de colaboración entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (MEF), se planea implementar en el Perú el proyecto CEPAL/GTZ 2006-2008: “Política social y reducción de la pobreza: optimizando el gasto social”.

El denominado proyecto busca generar un cambio en la medición del gasto social a través de una metodología que integra las estadísticas de las finanzas públicas y las cuentas nacionales. Este modelo fue presentado a los países que integran el proyecto antes mencionado en el mes de abril del año 2008 y a partir de esa fecha se ha buscado replicar esta propuesta a manera de evaluar los alcances y limitantes que implica ponerla en práctica.

La finalidad del presente trabajo es examinar el gasto social desde una perspectiva más integral, incorporando como base conceptual el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), el cual permitirá el uso de clasificaciones complementarias a las utilizadas en la actualidad a través de las finanzas públicas. Se considera, además, que este nuevo nivel de detalle será útil tanto para el análisis como para la toma de decisiones en materia presupuestaria, además que esta nueva forma de organizar la información permite adoptar las recomendaciones del Manual de Finanzas Públicas (2001).

Así, entre las principales fuentes de información se incluyen aquellas que se muestran en la ejecución presupuestaria como niveles de

¹⁹ El equipo del Ministerio de Economía y Finanzas estuvo liderado por Alex Carbajal y Ricardo Goñi, pertenecientes a la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Se agradece especialmente al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que a través de Máximo Fajardo y Henry Meza, funcionarios de su Dirección Nacional de Cuentas Nacionales brindaron su invaluable apoyo.

gobierno, ministerios, organismos autónomos, etc. Esta información presupuestaria se reclasificará considerando los criterios de agrupación de las cadenas de gasto utilizados en el SCN, lo que permitirá estimar las cuentas económicas integradas para las principales funciones de ejecución de gasto social en la Administración Pública.

Complementariamente, se utilizará la información del SCN de las actividades o sectores económicos en el ámbito privado que tienen relación directa con funciones sociales, con la finalidad de obtener el gasto social total diferenciado por agente ejecutor público y privado.

En este capítulo se presentan algunos aspectos conceptuales relacionados con la definición de funciones sociales en el caso peruano para que, posteriormente se describan los principales alcances de la formación del equipo de trabajo entre las diversas instituciones que participaron en el proyecto. Por otro lado, se expondrán las características operativas del tratamiento de la información, las cuales se detallarán en un anexo.

En forma adicional, se presenta resultados para el 2001, año elegido para levantar la línea de base del ejercicio, así como para el período 2005-2008, con la finalidad de confirmar la coherencia en el tiempo de la metodología. Finalmente, se realizarán los apuntes respectivos sobre los alcances, limitaciones y algunas recomendaciones relacionadas con el modelo metodológico.

A. El gasto social en el Perú

1. Definición

Según el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú²⁰, se define como gasto social:

- Al gasto realizado por el Estado en los diferentes niveles de gobierno.
- Para proveer bienes y servicios públicos o privados.
- Atendiendo a sus funciones de: asignación de recursos, redistribución del ingreso, provisión de bienes preferentes y promoción del crecimiento económico.
- Con el fin de buscar el aseguramiento (universal o selectivo) de un conjunto de derechos sociales de la población.

Esta definición muestra, que en el caso peruano, la orientación del gasto social no responde solamente a buscar el bienestar de la sociedad como un fin específico, sino que se dirige a la búsqueda de logros en materia de equidad social, a través del desarrollo del capital físico y humano que promuevan, en el mediano o largo plazo, el aseguramiento de necesidades básicas de los ciudadanos las cuales son consideradas como parte de sus derechos.

De esta manera, el enfoque de cobertura de las necesidades de la población que se muestra en esta concepción determina al gasto social como aquel gasto (directo o indirecto) que realiza el Estado ante la incapacidad real de los individuos de poder integrarse eficazmente al mercado, lo cual influye en la generación y reproducción de la pobreza.

2. Identificación presupuestaria

La identificación presupuestaria del Gasto Social se realiza a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que es la base de datos que incorpora información sobre las finanzas públicas de los gobiernos nacional, regional y local. Operativamente, se identifica como gasto social al presupuesto destinado a diversas actividades realizadas por las entidades ejecutoras de presupuesto público, que sean catalogadas como tales en la documentación de referencia: “La Taxonomía del Gasto

²⁰ Taxonomía del gasto social.

Social en el Perú (2005)” y el “Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 (2004)”. Ambos suponen la especificación y la discusión de la ejecución de ciertas actividades para catalogarlas como sociales.

El documento de Taxonomía del Gasto Social en el Perú respondió a la necesidad de homogeneizar los criterios de clasificación y cuantificación del gasto social, los cuales no estaban totalmente consensuados en las estadísticas públicas del país. Por otro lado, a través de este documento se utilizan pautas para la utilización del SIAF, empleando la “Estructura Funcional Programática” del presupuesto público. Asimismo se considera como “gasto social básico” al presupuesto público ejecutado en educación básica, atención primaria de salud, programas de nutrición, y agua potable y saneamiento.

El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006²¹ muestra en detalle las actividades catalogadas como “sociales”, las cuales divide en tres grandes grupos:

- **Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales**, donde la prioridad es la protección integral de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con un enfoque por ciclo de vida, con especial énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses.
- **Promoción de oportunidades y capacidades económicas**, donde la prioridad es el mantenimiento preventivo y generación de infraestructura y el desarrollo de iniciativas sociales productivas bajo una estrategia integral de articulación y complementación de programas sociales a nivel local, con protección del medio ambiente.
- **Establecimiento de una red de protección social**, que opere frente a riesgos de diferentes orígenes ya sean éstos naturales o producidos por el hombre y que afectan principalmente a los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad social. Se trata de reducir los riesgos que afectan a estos segmentos poblacionales, a fin de mitigarlos (o aliviarlos en caso de que se produzcan) y proteger a las personas y sus familias de sus efectos. La prioridad de esta red son los niños menores de tres años, mujeres embarazadas y puérperas.

Operativamente, la clasificación del gasto social se realiza en el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de asuntos Económicos y Sociales (DGAES), tomando en cuenta la actual estructura funcional programática, la cual muestra las líneas de acción que las entidades públicas desarrollarán durante un año fiscal determinado para lograr los objetivos institucionales propuestos. De este modo se forma la siguiente cadena presupuestaria:

Función > Programa > Subprograma > Actividad/Proyecto > Componente > Meta Presupuestaria

Al respecto, la identificación del gasto social se realiza a partir del nivel de “Actividad/proyecto” ascendiendo progresivamente, de ser necesario, al nivel de Subprograma, Programa y Función.

En aquellos casos en los que la descripción del gasto no fuese lo suficientemente clara para determinar su carácter social, se recurre a los niveles inmediatos superiores de manera sucesiva hasta lograr su completa determinación. Asimismo, si al ascender a los niveles superiores de estructura funcional programática no se puede determinar el carácter social del gasto, se recurre al nivel de componente, el cual que describe el detalle de la actividad.

B. Objetivos y alcances del modelo de medición

Una de las finalidades de la aplicación del modelo propuesto es la de mejorar la forma en que se mide y utiliza la información del gasto social, buscando también el establecimiento de consensos internacionales

²¹ Decreto Supremo N° 064-2004-PCM.

especialmente en la definición y criterios para la identificación de funciones sociales. La propuesta metodológica contempla dos principales fuentes de información:

- **Las Finanzas Públicas:** la cual permitirá analizar con detalle todas las funciones sociales desde el punto de vista del sector público.
- **El Sistema de Cuentas Nacionales:** a través del cual identificará las actividades o sectores económicos que tienen relación directa con las funciones sociales, diferenciando entre los agentes públicos y privados.

Así, el valor agregado de la propuesta metodológica, puede orientarse a tres objetivos principales:

- La ampliación del concepto de gasto social, incorporando a los agentes privados.
- La organización de funciones sociales, de acuerdo al clasificador de las funciones de gobierno.
- La organización de las transacciones económicas según las definiciones de cuentas nacionales.

En el caso de la información referente a las Finanzas Públicas, como se mencionó con anterioridad, es recogida a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de Cuentas Nacionales, la información se recopila a través de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, perteneciente al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Para lograr la compilación e integración de estos dos sistemas de información en relación a las aspiraciones del ejercicio, se deben ejecutar un conjunto de criterios técnicos, así como tomar algunos supuestos y restricciones en el manejo de la información resultante.

C. Aplicación de la metodología en el Perú

La estrategia para la implementación operativa del modelo de medición, consideró una serie de pasos, los que se inician con la formación de un equipo de trabajo multidisciplinario e interinstitucional. Una de las primeras funciones de este equipo de trabajo fue la de discernir sobre los alcances técnicos y operativos del modelo. Una vez delimitado el alcance que tiene el modelo de medición, se organizó el esquema de trabajo bajo siete pasos que tratan con mayor detalle con la finalidad de que sean sujetos a revisión y/o perfeccionamiento en instancias paralelas (otras experiencias dentro y fuera del país) y posteriores (mejorar su diseño en el futuro).

DIAGRAMA IV.1
PERÚ: PASOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO METODOLÓGICO



Elaboración: MEF-DGAES.

1. La formación de un equipo de trabajo: características y necesidades

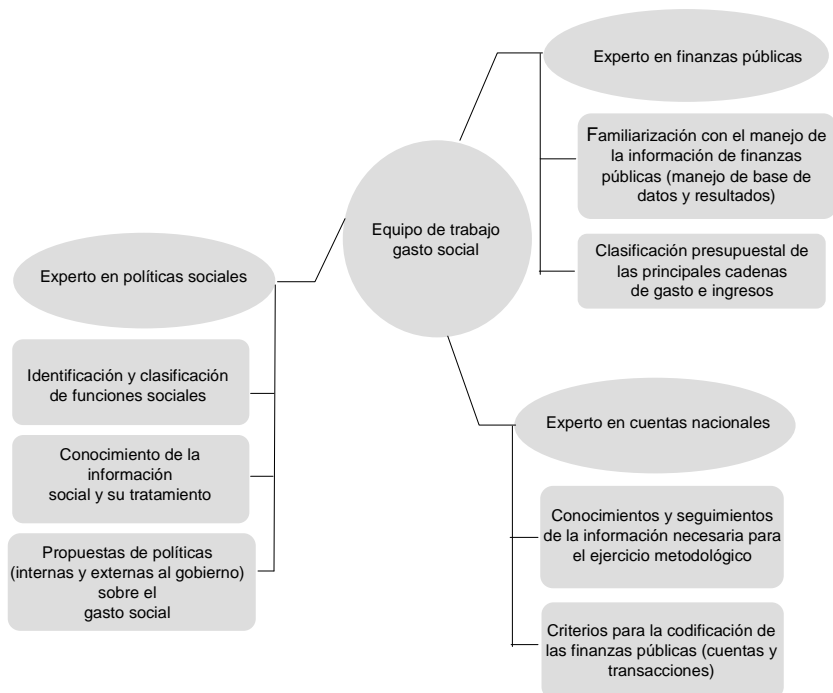
Una de las dificultades para la aplicación del modelo metodológico es que se necesita conocimientos en temas sociales y económicos, específicamente en:

- **La definición y delimitación del Gasto Social:** lo cual incluye el reconocimiento de las funciones y actividades consideradas como sociales de acuerdo a la documentación de referencia, así como los planes nacionales utilizados para la política social.
- **Conocimiento del Sistema de Finanzas Públicas:** implica el conocimiento de las fuentes de información presupuestaria existentes, así como su clasificación; ello con la finalidad de ubicar presupuestariamente las diferentes cadenas del gasto público social y no social.
- **Conocimiento del Sistema de Cuentas Nacionales:** considera el conocimiento de la estructura de las cuentas y transacciones que se van a evaluar.

2. Conformación del equipo de trabajo

El equipo de trabajo estuvo conformado por profesionales de dos instituciones, por una parte el Ministerio de Economía y Finanzas, que tuvo a su cargo el manejo de las finanzas públicas y del cálculo y definición de funciones sociales, y Instituto Nacional de Estadística e Informática que fue el soporte técnico y proveedor de información de las estadísticas del Sistema de Cuentas Nacionales²². Las funciones generales del mismo se pueden describir en el diagrama IV.2.

DIAGRAMA IV.2
PERÚ: CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPO DE TRABAJO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA



Elaboración: MEF-DGAES.

²² Cabe señalar que el soporte técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) fue importante en los diferentes procesos que se siguieron. Ello porque contaba con la experiencia en el ejercicio piloto para el caso Chileno (ver Collinao, 2008).

3. Liderazgo del equipo de trabajo y roles

Para la consolidación del equipo de trabajo se necesitó la existencia de una entidad líder que se haga responsable del producto final y que monitoree las actividades y tiempos establecidos para el trabajo. Ello también incluía la exposición de los avances así como la comunicación constante con los principales directivos de cada institución.

Es así que el liderazgo fue asumido por el Ministerio de Economía y Finanzas, a razón de los siguientes criterios:

- **Concentración del trabajo:** la mayor parte del trabajo operativo consiste en la codificación de las Finanzas Públicas de diversos años, la cual podría ser entendida con mayor facilidad por los funcionarios de este Ministerio.
- **Competencia:** el Ministerio de Economía y Finanzas recoge información presupuestaria de todos los pliegos y es el encargado de las estimaciones de Gasto Social para cada año; un ejercicio de medición del gasto Social está dentro de su competencia.
- **Institucionalidad:** el rango de ministerio es más alto que el asignado al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- **Compromiso:** el Ministerio de Economía y Finanzas firmó el convenio con CEPAL para implementar el modelo de medición del gasto social.

De esta forma el rol del Ministerio de Economía y Finanzas fue el de articulador de la propuesta y el del INEI el de colaborador a través del suministro de información y de la asistencia técnica necesaria para el tratamiento de la información de las Cuentas Nacionales.

En el plano operativo, el tratamiento de las bases de datos y del ejercicio se realizó en el Ministerio de Economía y Finanzas, siendo los resultados discutidos con los profesionales del INEI.

4. Discusión: avances y posibilidades

En esta etapa se discutieron aspectos técnicos del modelo, así como los alcances explicativos de la misma. Ello sirvió como insumo para construir un cronograma de actividades, implementando paralelamente un elemento de monitoreo para el cumplimiento de los objetivos delimitados inicialmente.

De esta manera, en esta etapa el equipo de trabajo tuvo entre sus principales actividades:

- **El reconocimiento de la Información:** Se discutió y revisó las fuentes de información necesarias para desarrollar el ejercicio. Para ello, se necesitó considerar pautas técnicas para el conocimiento de las bases de datos con la finalidad de que los integrantes del equipo de trabajo se familiaricen con los conceptos.
- **La definición de un año de referencia:** en Perú, las estadísticas de cuentas nacionales tienen como año base a 1994, sin embargo, hubo una actualización de su información para el año 2001 y de acuerdo a las características de esta información, el equipo de trabajo consideró pertinente la elección del año 2001 como año de inicio de la estimación del gasto social.
- **Identificación de funciones sociales en cuentas nacionales:** el sistema de cuentas nacionales identifica dentro de sus actividades económicas a salud y educación pública. La identificación de la estructura de costos de estas funciones sociales públicas, servirá de nexo para compatibilizar esta información con la proveniente de las finanzas públicas.
- **Esclarecer niveles de desagregación de la información.** Ello implicaba discutir las potencialidades y límites de los resultados que se derivan del ejercicio entre ambas bases de datos.

5. Codificación de las bases de datos

5.1 Información base

Para la consecución de la base de datos final, un ejercicio obligatorio comprende unificación de las bases de datos provenientes tanto de cuentas nacionales como de las finanzas públicas.

La mayor dificultad radicó en codificar la base de finanzas públicas para hacerla compatible a la de Cuentas Nacionales. Se encontró que la base de datos con la que cuenta la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales no contiene el nivel de desagregación necesario para la codificación de transacciones económicas. Para hacer este elemento viable fue necesario solicitar la base de datos completa para luego agregarle la clasificación preexistente del gasto social²³.

La base de datos de las Finanzas Públicas, es el insumo que utilizan los profesionales de cuentas nacionales para estimar tanto los servicios de gobierno como también educación y salud pública, por lo tanto, al hacer uso de esta información se debía llegar a resultados consistentes con los publicados por cuentas nacionales. Sin embargo, es importante señalar que la base de datos del SIAF está en constante actualización, por lo que la base de datos que sirvió de insumo para el año 2001 difiere de la utilizada en este trabajo. Así, parte de las discrepancias entre los resultados obtenidos por este ejercicio y los publicados por el INEI provienen del uso de la diferencia de la información básica.

5.2 Consideraciones derivadas de las bases de datos

En el caso del Sistema de Cuentas Nacionales, las operaciones se realizan a partir de una agregación adaptada de los diferentes códigos CIU a un nivel de 45 actividades económicas.

La información de cuentas nacionales 2001 corresponde a una actualización de la base 1994, por lo tanto, es posible que algunas actividades y/o transacciones económicas no sea posible disponer de la información en las condiciones necesarias para ser incorporadas en la medición del gasto social. Tal es el caso de funciones sociales que están siendo ejecutadas por el sector privado correspondientes al cuidado de medio ambiente, cultura y el deporte, etc. Dado que no se dispuso de información detallada del valor agregado de cada una, se hizo trabajo con las cuentas agregadas y se imputaron algunos resultados en transacciones de la cuenta de producción.

Finalmente, en el caso de la información proveniente de las finanzas públicas, se tuvo el problema de la falta de integración de las cadenas de gasto e ingresos públicos, por lo que para conseguir algunas aproximaciones por el lado del Haber se tuvo que asumir que las instituciones públicas tienen ingresos a través de transferencias corrientes y que estas son iguales al total del gasto. La falta de integración de la base de ingresos y gastos a nivel desagregado no permite conocer cuales son las fuentes de financiamiento del gasto público.

5.3 Clasificación de las funciones y subfunciones sociales

La metodología propuesta representaba para el Perú una nueva manera de identificar y clasificar algunas funciones como sociales, la cual es compatible con los criterios de clasificación establecidos por el Clasificador de las funciones del gobierno (COFOG)²⁴. Así, en el caso peruano, no se considera como social a funciones como Cultura, Recreación así como Protección del Medio Ambiente, las que fueron integradas para fines de este ejercicio.

²³ Es importante señalar que la base de datos está en constante actualización, por lo tanto, la base de datos que sirvió de insumo para el año 2001 puede contener diferencias en los resultados productos de la actualización de la información.

²⁴ El objetivo del COFOG es organizar las funciones de un gobierno y proporcionar con ello una amplia gama de estadísticas estructurada sobre los gastos e ingresos del gobierno. Para más detalle ver http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM_84E.pdf.

CUADRO IV.1
PERÚ: CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES SOCIALES

Función	Detalle
Salud	Productos, útiles y equipos médicos, servicios para pacientes externos, servicios hospitalarios, servicios de salud pública, investigación y desarrollo, otras nep.
Actividades de recreación, cultura y religión	Servicios recreativos y deportivos, servicios culturales, servicios de radio, televisión y servicios editoriales, servicios religiosos y otros servicios comunitarios, investigación y desarrollo, otras nep.
Educación	Enseñanza preescolar y primaria, secundaria, post secundario terciaria, terciaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación, investigación y desarrollo, otras nep.
Protección del medio ambiente	Ordenación de desechos, ordenación de aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y del paisaje, investigación y desarrollo, otras nep.
Protección social	Enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supersite o sobrevivencia, familias e hijos, desempleo, exclusión social nep, investigación y desarrollo, otras nep.
Vivienda y servicios relacionados	Urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo, otras nep.
Otros	No consideradas en otra parte (nep).

Fuente: Clasificador de las funciones de Gobierno COFOG.

Hay que diferenciar las funciones sociales de las funciones presupuestarias. En el caso de las funciones sociales se encuentran todas aquellas acciones que se realizar para un determinado fin social, por ejemplo, mejoramiento de la educación, ampliación de la infraestructura de salud, programas de empleo, etc. En el caso de las funciones presupuestarias, se detalla la ejecución presupuestaria de instituciones públicas. Si bien es sencillo relacionar el gasto social con aquel realizado en algunas instituciones (Ministerio de Educación o de Salud siguiendo el ejemplo), existen otras instancias que también elaboran gasto social y que no se puede identificar con facilidad. Por ejemplo, un Instituto de Educación Superior o la construcción de postas médicas a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

También se consideraron, para este ejercicio subfunciones sociales a los grupos de actividades que se pueden diferenciar dentro de una función social. Por ejemplo, dentro de la función Educación, puede diferenciarse claramente la educación primaria de la superior.

5.4 Procedimiento operativo

Como se mencionó con anterioridad, la identificación de funciones sociales del sector público fue realizada a través de la base de datos del Sistema de Información de Administración Financiera (SIAF). Para ello se pudo identificar la siguiente secuencia:

- Identificación de la Unidad Ejecutora del Gasto. Ello a través de la siguiente desagregación:

Sector >Pliego> Unidad Ejecutora

- Identificación del subprograma del gasto. Ello para delimitar con especificidad la orientación del gasto procedente de la unidad ejecutora elegida. Cabe señalar que una unidad ejecutora puede orientar su gasto a distintas funciones sociales.

Función > Programa > Subprograma

- De resultar necesario y cuando la especificidad del subprograma no era suficientemente clara, se tuvo que buscar una mayor especificación a través de la desagregación de este (nivel de actividades²⁵).
- Clasificación de Cuentas y Transacciones. La identificación de funciones sociales se complementó con la clasificación de las diversas cadenas de gasto según cuentas y transacciones extraídas de los criterios del Sistema de Cuentas Nacionales. Para este fin se utilizó la variable “elemento de gasto”²⁶.

5.5 Establecimiento de base de datos preclasificada

Luego de definir los criterios de clasificación tanto de funciones sociales como de transacciones económicas en la base de las finanzas públicas, se procedió a agregar las variables necesarias, las cuales conformaron la base de datos final. Esta base tuvo la característica de estar desagregada (en lo que respecta a sus montos devengados anuales) a nivel de unidad ejecutora.

En el cuadro IV.2 se presentan los atributos.

CUADRO IV.2
PERÚ: ATRIBUTOS DE LA BASE DE DATOS

Atributo	Glosa
Cuenta	Código de Cuenta del elemento de gasto
Transacción	Código de transacción del elemento de gasto
Cuentas	Fusión de las dos variables anteriores. Los primeros tres dígitos representan a la cuenta y los siguientes cuatro dígitos representan a la transacción. La utilización de esta fusión se explica luego en el tratamiento de la información
Subfunción Social	Código de la subfunción social de la unidad ejecutora a nivel de subprograma
Función Social	Código de la función social de la unidad ejecutora a nivel de subprograma
Ejecutora	Código de la Unidad Ejecutora (opcional), que está compuesto por ocho dígitos: los dos primeros dígitos pertenecen al sector, los siguientes tres dígitos pertenecen al pliego y los siguientes tres dígitos pertenecen a la unidad ejecutora del pliego. Ello con la finalidad de que, posteriormente se identifique el gasto social a nivel de pliego y de sector. Esta variable sólo se ha utilizado para el año base como parte del ejercicio debido a que el cambio de unidades ejecutoras es muy frecuente, lo que dificulta su seguimiento

Elaboración: MEF-DGAES.

5.6 Verificación de la codificación

Luego de realizada la codificación, el siguiente paso consistió en la verificación de la consistencia de los resultados. Para ello se utilizó como referencia la información de las funciones sociales públicas que se encuentran en ambas bases de datos: Educación y Salud.

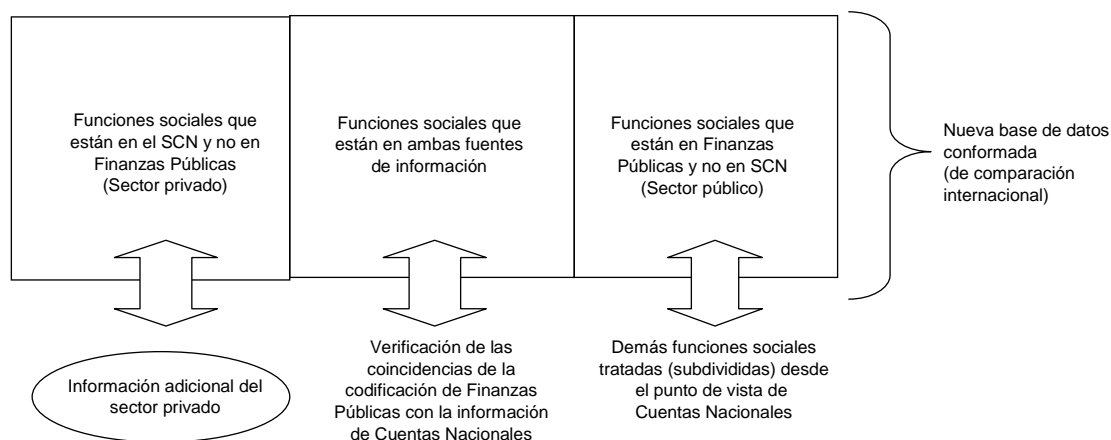
Para este fin el equipo de trabajo estableció un supuesto: si producto de la codificación existe una semejanza significativa (se da un rango máximo de un 10%) entre la información de finanzas públicas y la obtenida a través de cuentas nacionales en el caso de las funciones de Educación y de Salud entonces ambas bases quedarán listas para integrarse.

En caso contrario, se deberán revisar nuevamente los criterios de codificación así como los principales criterios de agrupamiento que se utilizaron inicialmente para clasificar las finanzas públicas en transacciones económicas. El diagrama IV.3 ayuda a describir este procedimiento.

²⁵ Sin embargo, para fines de este ejercicio, en la mayor parte de los casos fue suficiente definir el grupo de actividades (subprogramas) en los que se orienta el gasto público social para definir las subfunciones sociales.

²⁶ Ver en el anexo Codificación de elementos del gasto.

DIAGRAMA IV.3
PERÚ: CRITERIOS PARA LA VERIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN



Elaboración: MEF-DGAES.

Efectuados los pasos descritos anteriormente, se obtuvo algunos resultados para el año de base (2001), los cuales muestran la existencia de un alto grado de coincidencias producto del ejercicio. A continuación se examinarán los resultados de cuentas nacionales (SCN) y Finanzas Públicas (SIAF) para las funciones de Educación y Salud Pública.

CUADRO IV.3
PERÚ: CONTRASTE EN LOS RESULTADOS DE CUENTAS NACIONALES Y FINANZAS PÚBLICAS

(En miles de nuevos soles)

Cuenta	Transacción	Salud pública					
		Debe			Haber		
		SCN	SIAF	DIF	SCN	SIAF	DIF
Producción	Producción	0	0		2 319 201	2 236 293	3,6%
	Consumo intermedio	945 007	1 005 619	6,4%	0	0	
	Valor agregado bruto	1 374 194	1 230 673	10,4%	0	0	
Total		2 319 201	2 236 293	3 6%	2 319 201	2 236 293	3,6%
Generación del ingreso	Valor agregado bruto	0	0		1 374 194	1 230 673	
	Sueldos y salarios	1 342 681	1 230 651	8,3%	0	0	
	Otros impuestos sobre la producción	0	22		0	0	
	Consumo de capital fijo	31 513	0		0	0	
	Excedente de explotación	0	0		0	0	
Total		1 374 194	1 230 673	10,4%	1 374 194	1 230 673	10,4%

(continúa)

Cuadro IV.3 (conclusión)

Cuenta	Transacción	Salud pública					
		Debe			Haber		
		SCN	SIAF	DIF	SCN	SIAF	DIF
Producción	Producción de no mercado	0	0		4 837 307	4 773 220	1,3%
	Consumo intermedio	592 715	639 476	7,9%	0	0	
	Valor agregado bruto	4 244 592	4 133 744	2,6%	0	0	
Total		4 837 307	4 773 220	1,3%	4 837 307	4 773 220	1,3%
Generación del ingreso	Valor agregado bruto	0	0		4 244 592	4 133 744	
	Sueldos y salarios	4 244 592	4 118 946	3,0%	0	0	
	Otros impuestos sobre la producción	0	14 798		0	0	
	Consumo de capital fijo	0	0		0	0	
	Excedente de explotación	0	0		0	0	
	Total		4 244 592	4 133 744	2,6%	4 244 592	4 133 744	2,6%

Elaboración: MEF-DGAES.

Al examinar la Cuenta de Producción, la diferencia entre ambos cálculos fue en promedio 3,6% en el caso de las cuentas de Salud Pública, mientras que en el caso de las cuentas de Educación Pública es de 1,3%. Para la cuenta de Generación del Ingreso estas diferencias en promedio son de 10,4% y 2,6% respectivamente²⁷.

En este sentido, la armonización de las dos fuentes de información fue considerada como apropiada por el equipo de trabajo.

5.7 Establecimiento de la base de datos final

A partir de la verificación de la codificación efectuada, el ejercicio termina con la agregación final de las dos bases. Para ello la base de datos preestablecida luego de la codificación de las Finanzas Públicas, que es de gasto público social (Debe) será complementada incorporando los principales saldos y cuentas del Haber, bajo los supuestos ya mencionado.

Asimismo se deberán identificar las funciones clasificadas como sociales en el sistema de Cuentas Nacionales por el lado del sector privado. De manera operativa, la información de cuentas nacionales deberá agruparse según el orden establecido en la base de finanzas públicas.

Una vez unificadas las dos bases de datos, se les deberá añadir los siguientes atributos:

- Registro: Diferenciar entre el Debe y el Haber.
- Procedencia: Si es público o privado.
- Fuente: La fuente de información de la que proviene el dato.

²⁷ La base de datos del año 2001 disponible para el ejercicio no fue exactamente la misma utilizada por Cuentas Nacionales en el mismo año, producto de las actualizaciones que ha sufrido esta base en los últimos años. Este hecho hace que en algunos casos exista diferencias importantes en los resultados, sin embargo, si bien los montos no son los mismos, el procedimiento de clasificación corresponde al utilizado por cuentas nacionales.

Con el establecimiento de esta base de datos, se procedió a elaborar algunos cálculos exploratorios, los cuales se mostrarán en la siguiente sección.

D. Presentación de los resultados

1. Línea de Base (2001)

La ampliación del concepto de gasto social incorporando a los agentes privados como parte importante en la ejecución como el financiamiento del gasto, ha hecho que se revise la información proveniente de cuentas nacionales que tienen relación con las funciones sociales definidas a partir del COFOG. A partir de esa revisión e identificación, en el caso de Perú se puede observar que los montos más importantes relacionados con las funciones sociales, corresponden a Educación, Salud así como Cultura y Recreación respectivamente. La lejanía del año de referencia, impidió obtener mayor detalle de las principales transacciones de la cuenta de Generación del Ingreso para las funciones de Protección del Medio Ambiente, Cultura y Recreación y Protección Social, en las que sólo se tenía como información el valor de la producción de mercado, el consumo intermedio y el valor agregado bruto (ver detalle en el cuadro IV.4).

Un tema importante a destacar es, que a la fecha Perú no había considerado el gasto en Cultura y Recreación así como el de protección del Medio Ambiente como gasto social. A partir de este nuevo enfoque y su aplicación en el ejercicio se pudo apreciar que estas dos funciones conforman aproximadamente 2,4% del valor total de funciones sociales públicas como se muestra en el cuadro IV.5, mientras que este porcentaje en el sector privado es de 19,2%. Menores niveles de gasto se registran en la función de vivienda y servicios relacionados, la cual proviene de aportes meramente públicos.

- En el caso de la función Salud de los agentes privados, es preciso señalar que en Cuentas Nacionales se incorpora el Seguro Social de Salud del Perú (ESSALUD) cuyo aporte en el valor de la producción alcanza aproximadamente el 35% del mismo y aproximadamente el 25% de la producción total de toda la función Salud (pública y privada). Sin embargo, se debe considerar que a partir de la actualización de cuentas nacionales, derivadas del Censo Económico del año 2007, esta parte de Salud se considerará en el sector público. Lamentablemente la base de datos disponible en el ejercicio no permitió aislar el aporte de ESSALUD al valor de la producción en la Función Salud.
- En el caso de la función Educación, se encuentra que el 67,3% del gasto es de carácter privado.

CUADRO IV.4
PERÚ: CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES SOCIALES SEGÚN CUENTAS DE PRODUCCIÓN
Y DE GENERACIÓN DEL INGRESO PARA EL SECTOR PRIVADO (AÑO BASE)
(En miles de nuevos soles)

Cuenta	Transacción	Salud		Educación		Protección del medio ambiente ^a		Cultura y recreación ^a		Protección social ^a	
		Debe	Haber	Debe	Haber	Debe	Haber	Debe	Haber		
Producción	Producción	0	6 009 198	0	9 820 810	0	192 286	0	3 929 288	0	1 472 680
	Consumo intermedio	2 472 456	0	2 668 937	0	78 702	0	1 440 938	0	1 295 417	0
	Valor agregado bruto	3 536 742	0	7 151 873	0	113 584	0	2 488 350	0	177 263	0
Total		6 009 198	6 009 198	9 820 810	9 820 810	192 286	192 286	3 929 288	3 929 288	1 472 680	1 472 680
Generación del Ingreso	Valor agregado bruto	0	3 536 742	0	7 151 873	...	...	...	...	...	...
	Sueldos y salarios	1 454 219	0	1 645 183	0	...	...	...	...	...	...
	Otros impuestos sobre la producción	33 449	0	15 036	0	...	...	...	...	...	...
	Consumo de capital fijo	312 124	0	394 225	0	...	...	...	...	...	...
	Excedente de explotación	1 736 950	0	5 097 429	0	...	...	...	...	...	...
Total		3 536 742	3 536 742	7 151 873	7 151 873	...	...	...	...	...	...

Fuente: INEI- SCN y MEF-SIAF. Elaborado por MEF-DGAES.

^a En el caso de Protección del Medio Ambiente, Cultura y Recreación y Protección Social se hizo la clasificación a nivel de Códigos CIU.

CUADRO IV.5
PERÚ: GASTO SOCIAL POR FUNCIÓN SEGÚN SECTOR DE PROCEDENCIA, 2001
(En miles de nuevos soles)

Función	Privado		Público		Total
	Niveles	Porcentaje	Niveles	Porcentaje	
Salud	6 009 198	72,9	2 236 293	27,1	8 245 491
Cultura y recreación	3 929 288	97,3	109 209	2,7	4 038 497
Educación	9 820 810	67,3	4 773 220	32,7	14 594 030
Protección del medio ambiente	192 286	58,9	133 928	41,1	326 214
Protección social	1 472 680	47,7	1 612 035	52,3	3 084 715
Vivienda y servicios relacionados	0	0,0	211 315	100,0	211 315
Otras funciones	0	0,0	949 941	100,0	949 941
Total general	21 424 262	68,1	10 025 940	31,9	31 450 202

Fuente: INEI- SCN y MEF-SIAF. Elaborado por MEF-DGAES.

La posibilidad de disponer de la desagregación de las transacciones económicas involucradas en el gasto, permite diferenciar por ejemplo el porcentaje del gasto social público que va a remuneraciones, como se muestra en el cuadro IV.6.

CUADRO IV.6
PERÚ: REMUNERACIONES COMO PARTE DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO (AÑO BASE)
(En miles de nuevos soles)

Funciones sociales	Remuneraciones	Gasto social total	Porcentaje
Salud	1 230 651	2 404 490	51,2
Cultura y recreación	49 572	128 636	38,5
Educación	4 118 946	4 967 930	82,9
Protección del Medio Ambiente	74 840	164 689	45,4
Protección Social	1 230 043	7 380 562	16,7
Vivienda y servicios relacionados	40 413	248 500	16,3
Otros	208 928	1 477 613	14,1
Total	6 955 395	16 772 421	41,5

Fuente: INEI- SCN y MEF-SIAF. Elaborado por MEF-DGAES.

Conformado el resultado final, bajo esta nueva propuesta y contrastado con los resultados existentes a la fecha, se puede advertir que antiguamente, el gasto social correspondía al 9,1% del PIB, en tanto para el mismo año la estimación aumenta significativamente hasta un 20,6% del PIB al aplicar la metodología, diferencia generada principalmente por el aporte en salud y educación privada Y este gasto aún pudiera estar subestimado²⁸.

En cuanto al gasto social público, se advierte un incremento de un 0,2% del PIB al incorporar las funciones de Protección medio ambiental y de cultura y recreación.

²⁸ Recordar que no se han considerado las variables que conforman la Formación Bruta de Capital Fijo de las funciones, sólo gastos administrativos., por lo que se subestima el gasto privado. Sin embargo, lo valioso de esta primera aproximación empírica es que en el futuro es susceptible a replicarse y perfeccionarse una vez que se cuente con la información completa del Censo Económico 2007.

CUADRO IV.7
PERÚ: PRINCIPALES DIFERENCIAS A PARTIR DEL
CAMBIO DE METODOLOGÍA (AÑO BASE)
(En miles de nuevos soles)

Perú: gasto público social, diferencia antes y después 2001 ^a	
Antes	17 293
Después	17 524
Diferencia (Mill S/)	230
Diferencia (Porcentajes)	1,3
Perú: gasto público social (como porcentaje del PIB 2001)	
PIB (2001)	189 213
Porcentajes del PIB antes	9,1
Porcentajes del PIB después	9,3
Perú: gasto en funciones sociales 2001	
Públicas	9,3
Privadas	11,3
Total	20,6

Fuente: Elaborado por MEF-DGAES, en base a INEI- SCN y MEF-SIAF.

^a Dada la actualización de las cifras, existe una diferencia entre las cifras registradas en la base de datos trabajada en el 2001 y la disponible en la actualidad. Al respecto se realizaron los ajustes necesarios.

2. Período 2005-2008

2.1 Algunas consideraciones

El ejercicio basado en el seguimiento anual de las clasificaciones del gasto social, ayudan a garantizar la consistencia de los resultados de la metodología. Es decir, además de la validación de la clasificación, ésta debe asegurar que no existan cambios significativos sin explicación de ellos, en la proporción de los diversos componentes del gasto social de un año a otro.

En este sentido el objetivo del equipo de trabajo fue el de realizar un análisis más riguroso, por lo que para cada uno de estos años (2005-2008) se hizo de manera independiente la codificación de la totalidad de la base de datos del Sistema de Finanzas Públicas, según los patrones efectuados anteriormente para el ejercicio del año de referencia.

Factores como la disponibilidad inmediata de las fuentes de información, la completitud de las bases de datos, el tiempo dedicado de trabajo, la actualización de las cifras, la clasificación de la información, así como el tamaño de las bases de datos de las finanzas públicas fue determinante para elegir este período. Acorde a ello a pesar que de parte de Cuentas Nacionales, la información estuvo disponible en el período 2001-2007, se realizó el estudio en el período 2005-2007 debido a la cercanía del año actual, dejando la información de los años 2002 a 2004 para ser desarrollados a posterioridad y de esta forma poder completar la serie de gasto 2001 a 2007. En el caso del año 2008 sólo se hará uso de la información de gasto público.

Como se ha mencionado anteriormente, la lejanía del año de referencia y la reciente conformación del equipo de trabajo con profesionales del INEI, han sido factores que impiden en esta primera etapa la incorporación de todas las actividades económicas sociales como también la apertura de todas las transacciones económicas a través del tiempo, debido a que por la disponibilidad de información, cuentas nacionales trabaja en forma agregada algunas actividades económicas para los años posteriores

al año base. Este fue uno de los problemas que se presentó para la apertura de algunas las transacciones económicas de las funciones de Salud y Educación privada.

Cabe señalar, que en esta oportunidad el equipo de trabajo pudo desagregar la función de Salud Privada, identificando lo correspondiente a ESSALUD, asunto que quedó pendiente en el ejercicio del año de referencia.

2.2 Principales resultados

Para el período 2005-2007, el ejercicio de comparación de la codificación entre cuentas ha mostrado resultados satisfactorios. En el caso de la función de Salud Pública, las divergencias entre la clasificación realizada en Finanzas Públicas y de aquella proveniente de Cuentas Nacionales son menores al 10% como valor absoluto. Este mismo resultado es observado en el caso de la función de Educación Pública. En el cuadro IV.8 observamos resultados para el año 2007.

CUADRO IV.8
PERÚ: CONTRASTE EN LOS RESULTADOS DE CUENTAS NACIONALES Y FINANZAS PÚBLICAS, 2007

(En miles de nuevos soles)

Función salud pública							
Cuenta	Transacción	SCN		SIAF		Diferencias	
		Debe	Haber	Debe	Haber	Debe	Haber
	Producción de no mercado		3 462 191		3 458 577		0,10
Producción	Consumo intermedio	1 109 896		1 191 446		-6,84	
	Valor agregado bruto	2 352 295		2 267 131		3,76	
Total		3 462 191	3 462 191	3 458 577	3 458 577	0,10	0,10
Función educación pública							
Cuenta	Transacción	SCN		SIAF		Diferencias	
		Debe	Haber	Debe	Haber	Debe	Haber
	Producción de no mercado		8 066 185		7 903 003		2,06
Producción	Consumo intermedio	1 067 868		1 136 459		-6,04	
	Valor agregado bruto	6 998 317		6 766 544		3,43	
Total		8 066 185	8 066 185	7 903 003	7 903 003	2,06	2,06

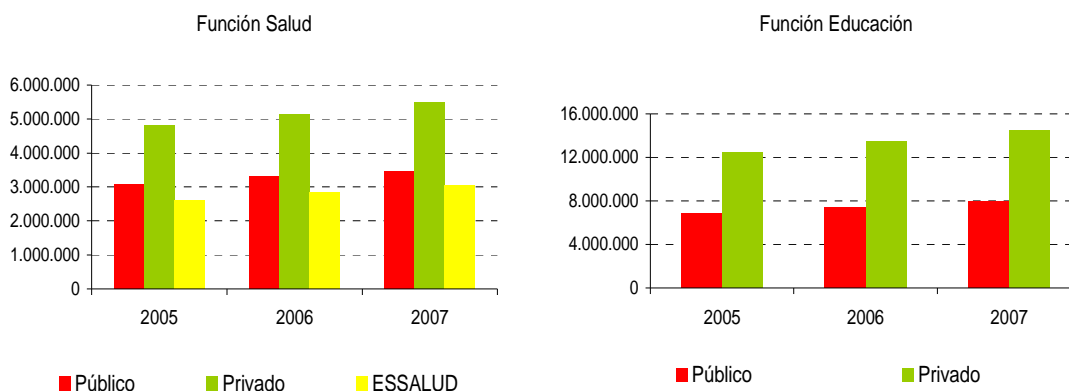
Fuente: INEI- SCN y MEF-SIAF. Elaborado por MEF-DGAES.

En el caso específico de estas dos funciones sociales, se encuentra una evolución positiva entre el año 2005 y 2007, representando un mayor monto el sector privado. Sin embargo, cabe señalar que al diferenciar la información respecto al Seguro Social de Salud (ESSALUD), la representación privada se reduciría alcanzando entre el 45% y 46% de la inversión social, a partir del cambio en la clasificación producto de los resultados del Censo Económico 2007.

En el caso de la función Educación, la diferencia es mayor, ya que en el sector público representa entre el 35% y 36%, debido principalmente a la proliferación de entidades privadas de educación

básica, así como la apertura de Universidades y Centros de Formación técnica privadas registrados en el último decenio²⁹.

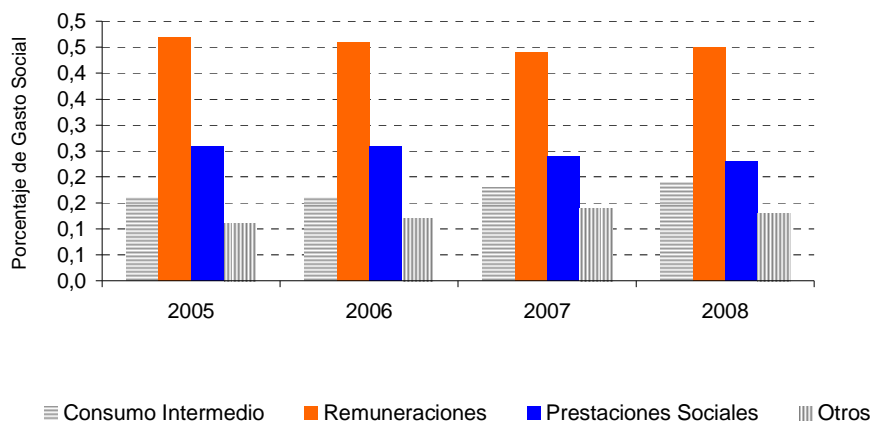
GRÁFICO IV.1
PERÚ: RESULTADOS 2005-2007, VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA VS PRIVADA
(En miles de nuevos soles)



Fuente: INEI- SCN y MEF-SIAF. Elaborado por: MEF-DGAES.

Efectuando una revisión del gasto social público, la mayor parte del gasto corresponde al Consumo Intermedio (16 a 19%), a las Prestaciones Sociales (23 a 26%) y a Remuneraciones (44 a 47%)³⁰ la composición del gasto se observa en el gráfico IV.2 y el detalle del gasto social público por función entre los años 2005 a 2008 se presenta en el anexo 3.

GRÁFICO IV.2
PERÚ: PRINCIPALES TRANSACCIONES RELACIONADAS CON EL GASTO SOCIAL PÚBLICO, 2005-2008



Fuente: MEF-SIAF. Elaborado por: MEF-DGAES.

²⁹ Según el INEI, para el año 2007 de 92 universidades, sólo 36 (39% de estas) correspondieron al sector público.

³⁰ Véase el anexo División del gasto público social según funciones, cuentas y transacciones (2005-2008).

E. Ventajas y limitaciones del modelo de medición

De acuerdo a lo descrito en la sección anterior la propuesta se enmarca en una serie de ventajas y limitaciones para su aplicabilidad en el Perú tanto en el plano estratégico de la política pública social como en términos operativos, las cuales se muestran a continuación.

1. Ventajas

1.1 En términos estratégicos

- La propuesta incorpora en el análisis social al sector privado, cuyo aporte no ha sido analizado anteriormente en el plano de la política social; ello incluye las instituciones sin fines de lucro, las cuales a pesar de que realizan labores enteramente sociales, no están debidamente cuantificadas o evaluadas.
- La importancia de unificar criterios metodológicos para la clasificación y tratamiento de la información referida al gasto social entre los diversos países de Latinoamérica. En la actualidad existen diversos criterios y metodologías para identificar el gasto social a nivel latinoamericano.
- La metodología propuesta ayuda a mejorar la relación entre la identificación del gasto social con los objetivos de las políticas sociales, a través de un tratamiento ex-ante de la información. Ello a causa de que los diversos pliegos y unidades ejecutoras podrían identificar con anticipación los gastos comprendidos en las funciones y subfunciones sociales que tienen a su cargo en su planificación presupuestal, dado que estarían claramente derivadas de las clasificaciones del COFOG.
- Ampliar la visión sobre el tema del gasto social a uno de gestión social y los conocimientos de cuentas que antes no se tenía y que pueden ser aplicados no sólo al gasto social sino a muchas más cosas del trabajo cotidiano.
- Por otro lado, la clasificación según subfunciones sociales y sus respectivos niveles de gobierno podría ser un elemento útil para la presentación del presupuesto por resultados.

1.2 En términos operativos

- La propuesta busca generar nuevas subclasificaciones del Gasto Social a partir de un enfoque satélite³¹, derivado de las clasificaciones establecidas en el Sistema de Cuentas Nacionales, que enriquecen su análisis y permitan mejores decisiones de política fiscal. Se encuentra que la información de cuentas nacionales puede ser utilizada para ese fin.
- Se encuentra que la metodología contiene los elementos necesarios para su replicabilidad y potenciación en el futuro. Cabe señalar que en el año 2007 se realizó el último Censo Económico (INEI), lo que implicará una base de datos más completa, que implique la desagregación de todas las Cuentas Nacionales. El último censo económico fue el del año 1994.
- Existe voluntad en las instituciones que conforman el equipo de trabajo para la ejecución del modelo metodológico. Ello es un elemento importante para la actualización de la información que se derive de ella. Clara muestra de esto corresponde a la exposición de los resultados previos que ha sido constante entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el INEI.

2. Limitaciones

2.1 En términos estratégicos

Existen funciones que se integran en el gasto social del Estado que pueden o no diferenciarse en el COFOG, como es el caso de los programas sociales de promoción empresarial o de formación laboral,

³¹ Ello a través de una nueva clasificación de las variables presupuestales de gasto en cuentas y transacciones.

cuya clasificación estaría en la función “Protección Social” y la subfunción “Desempleo”. Sin embargo, las dos políticas tienen objetivos totalmente diferenciados ya que uno se dirige a fortalecer la demanda y el otro a fortalecer la oferta laboral. Esto supone la necesidad de establecer una nueva desagregación para un mejor seguimiento de la política pública.

El involucramiento de otras instituciones con el proyecto. Si bien en el plano operativo se ha formado un equipo de trabajo, no se conoce la capacidad de involucramiento de otras instituciones públicas en cuanto al cambio del uso de este tipo de estadísticas. Esto implica un alto nivel de voluntad política y cooperación interinstitucional.

2.2 En términos operativos

La nueva propuesta implica una asignación de tiempo muy alta para sus ejecutores, lo cual puede afectar la estabilidad y la articulación del equipo de trabajo. Por ejemplo, en el tema de la codificación de las bases de datos, se emplea más de dos meses, considerando que en el sector público se realizan tareas adicionales de urgencia. En ese sentido, la realización del ejercicio implica un compromiso pleno y espacios de tiempo seriamente delimitados.

La propuesta implica altos costos de capacitación y adiestramiento. Dado que compromete conocimientos no necesariamente relacionados entre sí, genera cierta dificultad en establecer parámetros de trabajo adecuados entre los integrantes del equipo de trabajo. Ello supone ciertos problemas para su replicabilidad si es que no se implementan adecuadamente mecanismos que faciliten de manera interna la comprensión de las clasificaciones y el detalle de las bases de datos a trabajar. Un ejemplo de ello es la utilización del lenguaje de programación, el cual tiene un razonamiento muy especial y cuya replicabilidad dependerá de las capacidades y conocimientos de los ejecutores; para ello se sugiere que se discutan y analicen los algoritmos (razonamiento lógico-operativo utilizado) para replicar el esquema utilizado desde diferentes programas para el manejo de bases de datos.

Otro elemento importante es la verticalidad de las instituciones públicas que manejan la información estadística y presupuestal, que pudo ocasionar demoras en la entrega de información al equipo de trabajo. En el caso de la práctica del presente ejercicio metodológico se tuvieron que realizar constantes reuniones de coordinación con los responsables de cada una de las áreas técnicas involucradas (SIAF, INEI), con la finalidad de acelerar la obtención de los pedidos de información.

En el caso peruano los distintos cambios de gobierno han modificado las distintas unidades ejecutoras, lo cual podría dificultar el seguimiento en el tiempo de cada una de ellas. Por otro lado, la forma de clasificar las finanzas públicas también ha tenido cambios importantes en los últimos años, lo que pudiera generar dificultades en los criterios para clasificar funciones sociales.

En el caso de la información, la limitación principal es que por el lado de los ingresos no se tiene una conexión con la base de gastos que permita una mejor descripción en el destino de las diferentes fuentes de financiamiento:

- En el caso de SCN (INEI) existe sólo información de la cuenta de producción para todos los años porque hasta el momento, sólo se ha medido la demanda interna.
- En el caso del SFP existe una base de ingresos del gobierno pero su tratamiento se realiza en forma paralela y diferenciada a la de gastos.

Finalmente, el manejo de programas estadísticos de bases de datos es un tema de importancia ya que cada uno contempla un propio estilo de programación, por lo que se debe poner énfasis en la definición de los algoritmos como insumo para que pueda ser implementado en las diversas plataformas informáticas existentes.

F. Conclusiones, recomendaciones y desafíos

La nueva propuesta metodológica implicaría pasar de un enfoque destinado a necesidades y capacidades (lucha contra la pobreza) a un enfoque de bienestar social donde se incluyen funciones como deporte, cultura y medio ambiente. Ello supone una redefinición de la orientación del gasto social.

Para ello, la aplicación de los principales pasos descritos en el documento produjo resultados satisfactorios al encontrar los criterios metodológicos necesarios para poder integrar las bases de datos tanto de cuentas nacionales como de finanzas públicas que conforman la parte principal de la metodología propuesta. Asimismo los procesos de validación que conciliaron ambas fuentes de información para las funciones de educación y salud pública fueron significativos.

El valor agregado de la propuesta no sólo radica en su comparabilidad y adaptación del caso peruano a estándares internacionales, sino que se integra de esta manera a la inversión privada en las estadísticas sociales, así como se pueden generar nuevas subclasificaciones derivadas de la codificación de cuentas nacionales.

En términos de seguimiento interanual el ejercicio ha demostrado una coherencia en la clasificación del gasto social, lo cual sirve como consistencia de la metodología propuesta.

Adicionalmente se han descrito las principales dificultades de la aplicación de la metodología actual tanto para la para la planificación en los diversos pliegos presupuestales como para la comparación internacional de sus resultados.

En el marco de una estrategia de lucha contra la pobreza, se necesita utilizar el planeamiento del gasto social de forma proactiva, es decir, identificando anticipadamente las actividades de carácter social que se pueda planificar en cada sector, así como los diferentes bienes y servicios que se entregan. Ello permitirá una mejor sistematización de la información para ser incluida en el SIAF, y así, un mejor margen de maniobra, planificación y seguimiento del gobierno en la política social del país.

En el plano operativo, se necesita complementar el análisis agregando a la población objetivo como un elemento más a la base de datos del gasto social. Asimismo es necesario definir nuevas agrupaciones del gasto social con la finalidad de identificar con mayor claridad aquellos recursos dirigidos exclusivamente a la lucha contra la pobreza. Para ello, un insumo importante pero no suficiente proviene de la actual metodología.

Finalmente se considera necesario establecer una clasificación ex-ante de los principales grupos de actividades sociales, que funcione como complemento, brindando mayor detalle a la clasificación propuesta. Ello deberá contemplar la normativa vigente y la experiencia en la medición del gasto social de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas en los períodos 1999-2008.

Como recomendaciones se encuentran las siguientes:

- Discutir en las diversas instituciones públicas que ejecuten gasto social, la factibilidad y la necesidad de la implementación de la propuesta.
- Revisar y discutir institucional e inter-institucionalmente la información respecto a los ingresos, para que en el futuro pueda ser incorporada eficientemente en el tratamiento de la información.
- Revisar y discutir la clasificación de las subfunciones sociales, con la finalidad que se ajusten a los objetivos de política social de cada país.
- Buscar que la propuesta se complemente con mecanismos para que las distintas instituciones y unidades ejecutoras públicas identifiquen anticipadamente sus actividades de carácter social. Ello para mejorar la planificación de políticas sociales así como los diferentes bienes y servicios que se entregan.

- En el plano operativo, se necesita complementar el análisis agregando más detalles operativos de la propuesta con la finalidad de que genere réplica en el futuro.

Entre los desafíos, queda pendiente la identificación de las poblaciones ubicadas en zonas rurales de los andes que generalmente están asociadas con altos niveles de pobreza extrema ya que cuentan con bajo acceso a bienes y servicios básicos, y sobretodo escaso o nulo acceso a medios y vías de comunicación. En el Perú se busca diferenciar estratégicamente el gasto social en zonas urbanas y rurales³².

En este mismo sentido, a la fecha se dispone del gasto del gobierno general sin diferenciar cuanto corresponde a gobierno central, organismos descentralizados, gobierno estatales o regionales y finalmente a gobiernos locales. Esto último generaría un desafío adicional considerando que a partir del 2008 se están incluyendo en su totalidad a los gobiernos locales dentro de las finanzas públicas.

Respecto de la incorporación de la población beneficiaria del gasto social (grupos poblacionales, hogares o personas), probablemente sea una tarea de mayor dificultad la búsqueda de información para la estimación de sus impactos, sin embargo, es un aspecto que se puede investigar e incorporar cuando se tengan los elementos necesarios.

Entre las recomendaciones se menciona la discusión interinstitucional, hoy este punto es fundamental, debido a la preparación por parte del INEI del cambio de año base de sus estadísticas económicas. En este sentido la coordinación con esta institución permite que la actualización del gasto social, a partir del cambio de año base, logre incorporar el gasto de las diversas actividades económicas sociales en forma más precisa que lo que se ha logrado hasta la fecha dada la lejanía del año base actual.

Finalmente, dada su complejidad, la elaboración de la propuesta requiere de voluntad política como un aspecto transversal. Esto con la finalidad de que pueda replicarse en años posteriores.

Bibliografía

- Alcazar, Lorena; José R. López-Cálix y Eric Wachtenheim (2003), “Las Pérdidas en el Camino. Fugas en el gasto público: Transferencias Municipales, Vaso de leche y Educación”. APOYO: Lima.
- APOYO Consultoría (2006), “El Gasto Social en el Perú 2000-2005” MEF: Lima.
- Collinao, María Paz (2008), “Aplicación del Modelo Analítico del Gasto Social” Presentación en Reunión Técnica en el marco del proyecto Política Social y reducción de la pobreza: Optimizando el gasto social (Programa Globalización) CEPAL: Santiago de Chile, abril 2008.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2007), *Panorama social de América Latina 2007*. CEPAL: Santiago de Chile, 2007.
- Escobar Javier, Máximo Torero y Carmen Ponce (2001), “*Focalización geográfica del Gasto Social: Mapas de pobreza*” CIES: Junio, 2001.
- Frigolett, Hernán (2008), *Criterios de Compilación de Finanzas Públicas y SCN y la Medición del Gasto Social: Conceptos Aplicados*, CEPAL: Santiago de Chile, 2008.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2002-2007), *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*. INEI: Lima.
- Irrázaval, Ignacio (1994), *El impacto redistributivo del gasto social: Una revisión metodológica de estudios Latinoamericanos*, CEPAL: Santiago de Chile, 1994.
- Martínez, Rodrigo y Ernesto Espíndola (2007), *Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis*. En: Reunión técnica. La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos CEPAL, División de Desarrollo Social Santiago, agosto de 2007.
- Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao (2009), “Gasto Social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe” *Serie Manuales* N° 65, LC/L.3170-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.09.II.G.145.

³² Por ello, en la actualidad se toman como sociales aquellos proyectos de inversión pública destinados a la construcción de caminos rurales, trochas carrozables, electrificación y comunicación rural, etc. Ello incluye también las campañas de identificación en poblaciones alejadas y en la diferenciación de las campañas de formación empresarial de los sectores rurales y urbanos.

- Medina Giopp Alejandro (2002), *La eficiencia en los programas sociales: análisis de situaciones y propuestas para su mejoramiento*. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.
- Ministerio de Economía y Finanzas-DGAES (2005), *El Gasto Social en el Perú: Taxonomía y Opciones de Política*, MEF: Lima, 2005.
- Ministerio de Economía y Finanzas-DGAES (2007), *Análisis Del Gasto Social De Los Gobiernos Locales – 2006*, MEF: Lima, 2007.
- Molina Carlos Gerardo (2000), *Gasto social en América Latina” Instituto Interamericano para el Desarrollo Social*, INDES.
- Naciones Unidas (2000), Classifications of expenditure according to purpose, *Serie M N° 84 ST/ESA/STAT/SER.M/84*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Presidencia del Consejo de Ministros –PCM Decreto Supremo N° 064-2004-PCM. “*Plan Nacional para la Superación de la Pobreza*”. El Peruano: Lima, Septiembre, 2004.
- Vargas De Flood, M.C y M Harriague (1993), *Medición del gasto publico social*. En: Documento del taller N°1, sobre problema metodológicos de la medición de gasto publico social y su impacto redistributivo; CEPAL: Santiago de Chile, 1993.

Anexo 1

CUADRO IV.A-1
PERÚ: CODIFICACIÓN DE ELEMENTOS DE GASTO

Elemento de gasto	Registro	Cuenta	Transacción
Adquisición de inmuebles	D	310	P511
Adquisición de títulos representativos de capital constituido	D	F ^a	F
Adquisición de títulos valores	D	F	F
Alimentos de personas	D	100	P200
Alquiler de bienes	D	100	P200
Arrendamiento financiero	D	100	P200
Ayuda financiera a estudiantes y a la investigación universitaria	D	220	D750
Bienes de consumo	D	100	P200
Bienes de distribución gratuita	D	240	P310
Combustible y lubricantes	D	100	P200
Concesión de préstamos	D	211	D290
Contratación con empresas de servicios	D	100	P200
Corrección monetaria y cambiaria de la deuda por títulos valores públicos	D	F	F
Cuotas	D	220	D740
Equipamiento y bienes duraderos	D	310	P511
Gastos de ejercicios anteriores	D	F	F
Gastos por servicios en el exterior	D	100	P200
Gastos variables y ocasionales	D	211	D110
Guardias hospitalarias	D	211	D110
Impuestos y multas	D	211	D290
Indemnizaciones y compensaciones	D	220	D620
Intereses y cargos de la deuda por títulos valores públicos	D	212	D410
Intereses y otros cargos por deuda externa contratada	D	212	D410
Intereses y otros cargos por deuda interna contratada	D	212	D410
Materiales de construcción	D	100	P200
Materiales explosivos y municiones	D	100	P200
Obligaciones del empleador ^b	D	211	D110
Otros beneficios	D	211	D110
Otros servicios de terceros	D	100	P200
Pasajes y gastos de transporte	D	100	P200
Pensiones	D	220	D620
Principal de la deuda externa contratada	D	F	F
Principal de la deuda interna contratada	D	F	F
Principal de la deuda por títulos valores públicos	D	F	F
Propinas	D	100	P200
Régimen de ejecución especial	D	220	D750
Retribuciones y complementos - contratos a plazo fijo / ley del profesorado y su modificatoria	D	211	D110

(continúa)

Cuadro IV.A-1(conclusión)

Elemento de gasto	Registro	Cuenta	Transacción
Retribuciones y complementos - ley de la carrera medica y profesionales de la salud	D	211	D110
Retribuciones y complementos-carrera judicial	D	211	D110
Retribuciones y complementos-contrato a plazo indeterminado (régimen laboral privado)	D	211	D110
Retribuciones y complementos-contratos a plazo fijo (régimenes laborales público y privado)	D	211	D110
Retribuciones y complementos-ley de bases de la carrera administrativa	D	211	D110
Retribuciones y complementos-ley del profesorado y su modificatoria	D	211	D110
Retribuciones y complementos-ley del servicio diplomático	D	211	D110
Retribuciones y complementos-ley universitaria	D	211	D110
Retribuciones y complementos-obreros permanentes	D	211	D110
Retribuciones y complementos-personal militar y policial	D	211	D110
Seguros	D	100	P200
Sentencias judiciales	D	220	D750
Servicio de consultaría	D	100	P200
Servicios de terceros-obras por contrato (titulo oneroso) o convenio (titulo gratuito)	D	100	P200
Servicios no personales	D	211	D110

Fuente. SIAF-MEF. Elaborado por MEF-DGAES.

^a Las letras "F" señalan a los elementos de gasto que se destinarían a la cuenta financiera, la cual no ha sido abordada en la metodología propuesta, sin embargo es necesario tomar en el haber los montos que representan estas transferencias.

^b Las subvenciones sociales se toman como remuneración siempre y cuando sean destinadas a personal y obligaciones sociales; para ello es necesario examinar previamente el grupo de gasto al que pertenecen.

Anexo 2

CUADRO IV.A-2
PERÚ: CODIFICACIÓN DE FUNCIONES Y SUBFUNCIONES SOCIALES

Código función	Nombre de función	Código de subfunción	Nombre de subfunción		
1	Salud	10	Salud		
		11	Salud Interna		
		12	Salud Externa		
		19	Otras		
2	Cultura y Recreación	20	Cultura y Recreación		
		21	Artísticas		
		22	Deportivas		
		23	Bibliotecas y Aspectos Históricos		
		24	Difusión		
		29	Otras		
3	Educación	30	Educación		
		31	Enseñanza básica		
		32	Enseñanza media		
		33	Enseñanza superior		
		34	Capacitación y otros tipos de enseñanza		
		39	Otras		
			Propuestos:		
		35	Educación Especial		
		4	Protección del Medio Ambiente	40	Protección del Medio Ambiente
				41	Recolección, tratamiento y eliminación de desechos
42	Tratamiento de aguas residuales				
43	Protección del aire ambiente y clima				
44	Protección del suelo y aguas subterráneas				
45	Protección contra el ruido y vibraciones				
46	Protección contra la radiación				
47	Protección de la Flora y Fauna				
49	Otras				
5	Protección Social			50	Protección Social
		51	Maternidad		
		52	Vejez		
		53	Accidentes Laborales		
		54	Discapacidad / Invalidez		
		55	Desempleo		
		56	Pobreza		
		59	Otros		
			Propuestos:		
		521	Previsión		
		561	Promoción y Asistencia a comunidades campesinas		
		591	Protección a la familia, al niño y adolescente		
592	Readaptación Social				

(continúa)

Cuadro IV.A-2 (conclusión)

Código función	Nombre de función	Código de subfunción	Nombre de subfunción
6	Vivienda y servicios relacionados	60	Vivienda y servicios Relacionados
		61	Vivienda
		62	Abastecimiento de agua
		63	Alumbrado Público
		64	Urbanismo
		69	Otros
7	Otras funciones		Propuestos:
		631	Electrificación rural
		70	Otras Funciones
		71	Alimentación
		72	Vestuario
		73	Transporte
		79	Otros
			Propuestos:
		791	Seguridad y Defensa Civil
		792	Caminos rurales
793	Apoyo al pequeño productor agropecuario		

Fuente: SIAF-MEF. Elaborado por MEF-DGAES.

Anexo 3

CUADRO IV.A-3
PERÚ: DIVISIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO SEGÚN FUNCIONES,
CUENTAS Y TRANSACCIONES, 2005-2008 EN MILES DE NUEVOS SOLES

Función	Cuenta	Transacción	2005	2006	2007	2008	
Salud	Producción	Consumo intermedio	1 065 203	1 098 726	1 191 446	1 407 340	
		Generación del ingreso	Remuneraciones	2 061 129	2 221 277	2 265 698	2 447 901
	Distribución del ingreso primario	Impuestos	1 379	2 082 143	1 479		
		Otras subvenciones de la producción	524 133	529 702	560 993	586 913	
		Distribución del ingreso secundario	Prestaciones sociales	15	0	165	95
	Capital	Formación bruta de capital fijo	Cooperación internacional corriente	0	0	0	0
			Transferencias corrientes	10 973	14 604	9 864	5 997
				109 059	140 131	209 379	190 688
Total			3 771 892	4 006 521	4 238 978	4 640 415	
Cultura y recreación	Producción	Consumo intermedio	77 278	53 070	52 538	104 859	
		Generación del ingreso	Remuneraciones	29 597	29 741	32 771	33 267
	Distribución del ingreso primario	Impuestos	155	150	106	593	
		Otras subvenciones de la producción	12 834	14 869	22 429	20 345	
		Distribución del ingreso secundario	Prestaciones sociales	0	0	0	0
	Capital	Formación bruta de capital fijo	Cooperación internacional corriente	0	27	28	362
			Transferencias corrientes	7	5	349	115
				4 001	4 503	13 163	5 028
Total			123 873	102 366	121 385	164 568	
Educación	Producción	Consumo intermedio	939 710	970 644	1 136 459	1 171 744	
		Generación del ingreso	Remuneraciones	5 947 846	6 391 043	6 759 135	7 106 865
	Distribución del ingreso primario	Impuestos	19 124	19 021	7 409	4 355	
		Otras subvenciones de la producción	181 008	216 276	442 108	520 418	
		Distribución del ingreso secundario	Prestaciones sociales	8	8	4	16
	Capital	Formación bruta de capital fijo	Cooperación internacional corriente	48	27	222	43
			Transferencias corrientes	43 185	23 499	20 366	23 117
				140 177	79 056	150 182	181 195
Total			7 271 105	7 699 572	8 515 885	9 007 753	

(continúa)

Cuadro IV.A-3 (conclusión)

Función	Cuenta	Transacción	2005	2006	2007	2008
Protección del medio ambiente	Producción	Consumo intermedio	41336	48 715	63 660	62 093
	Generación del ingreso	Remuneraciones	43 878	57 814	57 656	73 943
		Impuestos	48	24	63	49
	Distribución del ingreso primario	Otras subvenciones de la producción	5 410	16 209	9 229	18 923
	Distribución del ingreso secundario	Prestaciones sociales	0	0	0	0
		Cooperación internacional corriente	56	55	0	0
		Transferencias corrientes	450	1 396	534	650
Capital	Formación bruta de capital fijo	2 183	3 013	4 347	6 732	
Total			93 361	127 226	135 488	162 389
Protección Social	Producción	Consumo intermedio	127 551	135 767	175 182	124 202
	Generación del ingreso	Remuneraciones	286 498	375 892	684 088	627 786
		Impuestos	281	373	402	117
	Distribución del ingreso primario	Otras subvenciones de la producción	336 028	304 392	245 475	186 708
	Distribución del ingreso secundario	Prestaciones sociales	0	0	10 084	0
		Cooperación internacional corriente	0	0	0	0
		Transferencias corrientes	1 525	390	2 353	2 459
Capital	Formación bruta de capital fijo	15 941	9 303	9 680	12 096	
Total			767 823	826 116	1 127 264	953 367
Vivienda y servicios relacionados	Producción	Consumo intermedio	430 518	405 963	629 376	772 508
	Generación del ingreso	Remuneraciones	112 955	112 216	131 443	211 096
		Impuestos	347	116	97	101
	Distribución del ingreso primario	Otras subvenciones de la producción	250 262	314 540	553 536	811 155
	Distribución del ingreso secundario	Prestaciones sociales	2 618	1 169	868	2 409
		Cooperación internacional corriente	23 020	390 889	157 180	18 337
		Transferencias corrientes	13 090	988	4 125	7 730
Capital	Formación bruta de capital fijo	14 108	29 666	35 546	14 545	
Total			846 918	1 255 548	1 502 171	1 837 881

Fuente: SIAF-MEF. Elaborado por MEF-DGAES.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

158. Rodrigo Martínez y María Paz Collinao (Editores), “El Gasto Social en El Salvador, el Paraguay y el Perú”, (LC/L.3196-P), Número de venta: S.10.II.G.12, (US\$10.00), 2010.
157. Rosalía Cortés, Claudia Giacometti, “Políticas de educación y su impacto sobre la superación e la pobreza infantil”, (LC/L.3194-P), Número de venta: S.10.II.G.07, (US\$10.00), 2010.
156. Claudia Robles, “Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico”, (LC/L. 3170 -P), Número de venta: S.09.II.G.144, (US\$10.00), 2009.
155. Ana Sojo, “Identidades y sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social ¿del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero?”, (LC/L. 3161 -P), Número de venta: S.09.II.G.134, (US\$10.00), 2009.
154. Giacomo Marramao, “Tras Babel: identidad, pertenencia y cosmopolitismo de la diferencia”, (LC/L. 3160-P), Número de venta: S.09.II.G.133, (US\$10.00), 2009.
153. Roberto Gargarella y Christian Courtis, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”, (LC/L.3142 -P), Número de venta: S.09.II.G.115, (US\$10.00), 2009.
152. Ernesto Zarama Vásquez, “Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo”, (LC/L.3122-9-P), Número de venta: S.09.II.G.100, (US\$10.00), 2009.
151. Cristina Bloj, “El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia”, (LC/3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
150. Carmelo Mesa-Lago, “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
149. Flavia Marco Navarro, “Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina”, (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
148. Juan Gonzalo Zapata, “Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia”Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.
147. Marcela Cerrutti, Georgina Binstock, “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”, (LC/L.3100-P), Número de venta: S.09.II.G.82, (US\$10.00), 2009.
146. Rodrigo Arim, Guillermo Cruces y Andrea Vigorito, “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09.II.6.10, (US\$10.00), 2009.
145. Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez, “El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”, (LC/L.2970-P), Número de venta: S.08.II.G.82, (US\$10.00), 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....