

DOCUMENTO DE TRABAJO
DEL INDES

Gasto Social en
América Latina

Carlos Gerardo Molina



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Junio 2003. Serie de Documentos de Trabajo I-37

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Molina, Carlos Gerardo.

Gasto social en América Latina / Carlos Gerardo Molina.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-37)

Includes bibliographical references.

1. Human services--Latin America--Finance. 2. Human services--Latin America—Economic aspects. I. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III. Series.

361.61 M448--dc21

©2003

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a conocer los trabajos lo más pronto posible, aún cuando se podrían mejorar los detalles de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o de sus países miembros.

GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Carlos Gerardo Molina

CONTENIDO

Introducción.....	1
Gasto social: Algunas precisiones.....	1
Evolución del gasto social	3
Nivel del gasto social: Comparación entre países	9
Descomposición del gasto social	13
Impacto del gasto social.....	20
Conclusiones	26
Bibliografía	27

GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA¹

Introducción

El gasto público social es una medida del dinero erogado por el Estado, tanto del nivel central como del regional, en todas las acciones emprendidas en los sectores sociales, a saber, educación, salud, seguridad social y vivienda. En consecuencia refleja el volumen de los recursos públicos asignados a la mayor parte de las políticas sociales de un país. Como el gasto social se realiza en un contexto limitado de recursos, su tamaño está condicionado por la inclinación del país a invertir en lo social como por el volumen disponible de los recursos públicos. El gasto social, como medida total del dinero erogado, incluye tanto los gastos de funcionamiento como de inversión en los sectores sociales anotados. Sin embargo, en vista de su naturaleza, en este artículo se considera el gasto social como una inversión y se incluyen en él los gastos de funcionamiento, los que –valga decirlo– son los mayoritarios por tratarse de servicios intensivos en recursos humanos.

El gasto social es un referente para analizar la importancia asignada a la política social de un país. El análisis de sus variaciones en el tiempo y de la forma en que se vinculan al comportamiento de la economía, permite discutir en que medida las políticas sociales han estado atadas a las posibilidades y ciclos económicos. Es útil efectuar el análisis comparado entre regiones, países e incluso sectores para poder establecer el tamaño de los gastos sociales a falta de otros referentes, como es, en particular, el valor de los servicios que hay que proveer y que son difíciles de determinar. El análisis del gasto social permite también estudiar la orientación de la política social y, a su vez, conocer cuáles pueden llegar a ser sus resultados. El gasto social es, entonces, tanto el efecto de las políticas sociales como uno de sus determinantes.

El objetivo de esta sección es ofrecer un panorama de los tres aspectos mencionados: evolución del gasto público social en la región; contexto del nivel de los gastos sociales a través de su comparación entre países y regiones; y presentación de algunas relaciones del gasto con los resultados sociales. Por tratarse de un análisis agregado sobre América Latina, quedarán pendientes los análisis en detalle sobre la estructura del gasto por país, sectores y programas. Ese tipo de examen supone adentrarse en la orientación de la política en cada país y por sector y corresponden a un paso posterior pero necesario para afinar los resultados aquí presentados. Dada la gran disparidad de la región, cabe advertir que las consideraciones hechas para el agregado regional, esconden diferencias significativas entre países.

En este artículo se harán señalamientos metodológicos y contextuales con el propósito de ayudar a entender la discusión sobre el gasto público social en la región. El comportamiento del gasto social en América Latina será caracterizado a partir de la siguiente secuencia: evolución reciente del gasto social; tamaño absoluto y relativo del gasto social; descomposición del gasto social –con énfasis en su participación en los gastos del Gobierno y según el tamaño de las diversas economías– y, finalmente, presentación de algunas metodologías que permiten estudiar el impacto del gasto social sobre los sectores sociales.

Gasto social: Algunas precisiones

En este artículo se adopta una definición restringida del gasto social. En ésta se incluyen sólo los gastos realizados en cuatro servicios básicos: educación, salud, seguridad social y vivienda. Y, aunque esta definición no abarca todos los gastos que podrían ser considerados como sociales,

¹ Esta es una versión actualizada de versión de junio 2000.

en cambio permite que los gastos incluidos correspondan a los mismos sectores al hacer la comparación en el ámbito internacional. Se obtiene así una metodología consistente y uniforme para todos los países con base en el destino sectorial del gasto, evitando el riesgo frecuente de incluir gastos no considerados sociales en algunos países y sí en otros. Cabe observar que dentro de estos gastos se tienen en cuenta tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión. Así mismo se persigue incluir, dentro de los mismos, sea los gastos públicos del nivel central como los correspondientes a otros niveles de la administración.

El gasto social puede ser analizado entonces desde tres perspectivas diferentes y complementarias: gasto social como medida absoluta de la inversión realizada; gasto social como expresión relativa al tamaño de la economía; y gasto social como expresión relativa al tamaño de toda la inversión pública.

La primera, como medida absoluta de la inversión realizada, se refiere al total de los gastos hechos por el Estado en los sectores sociales básicos. Expresa, por lo tanto, las *cantidades* empleadas de dinero, que pueden significar las cantidades totales de un país o el promedio de las cantidades asignadas a un ciudadano de ese país. Esta segunda expresión es la más pertinente ya que corrige el efecto poblacional y se conoce como gasto social por ciudadano o gasto social per cápita. Corresponde al gasto social total dividido por su población y puede interpretarse como la inversión social en promedio que recibiría un ciudadano o, si se prefiere, el monto de la inversión que cada ciudadano recibiría si ésta se distribuyera entre todos por igual. Es una medida de cantidad desembolsada por habitante.

La segunda perspectiva, relativa al tamaño de la economía –al contrario de la primera– no indica los valores absolutos invertidos. Es una expresión relativa que señala la propensión a gastar en lo social en relación con el tamaño de la economía. Es decir, compara el tamaño del ámbito social con el económico. Se construye como el porcentaje de lo gastado en los sectores sociales con respecto al producto interno del país.

La tercera perspectiva, relativa al tamaño de toda la inversión pública, es también una expresión relativa de la dimensión del gasto social, pero en relación con el total de los recursos públicos del país. Indica la prioridad que se asigna dentro del presupuesto del Estado a los sectores sociales y se establece como el porcentaje de los recursos determinados para los sectores sociales sobre el total de los recursos públicos.

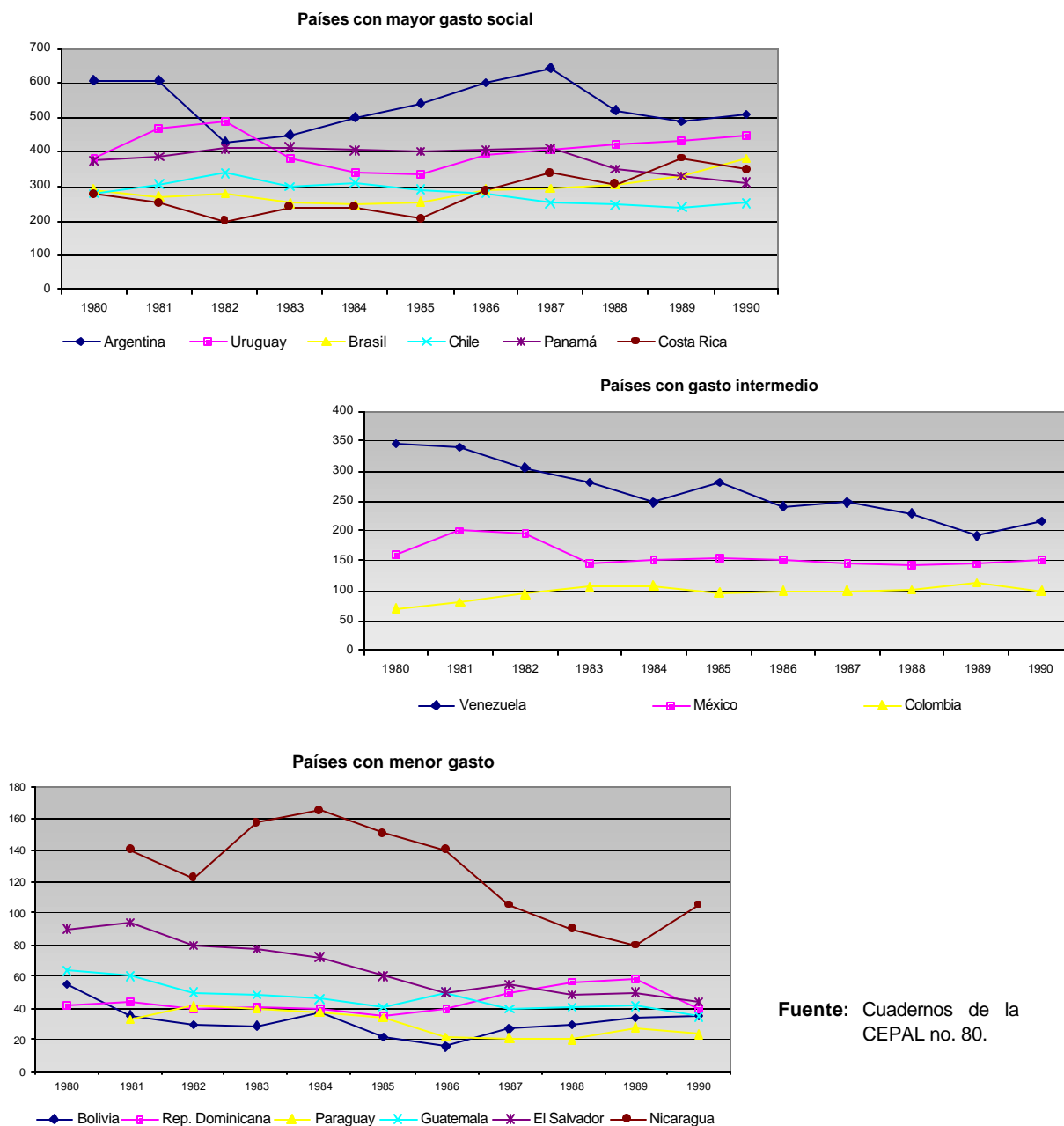
Como luego se verá hay estrecha relación entre estas formas de considerar el gasto social. En particular, el gasto social per cápita es el resultado tanto de la propensión a gastar en lo social con respecto al tamaño de la economía como, también, desde el punto de vista del tamaño mismo de la economía. Y, la propensión a gastar en lo social es el resultado tanto de la prioridad asignada al aspecto social dentro del presupuesto público como del tamaño de dicho presupuesto. Esta es la base de la descomposición del gasto social sobre la cual volveremos luego. En este punto conviene destacar que el significado y las conclusiones que se pueden extraer de las tres formas de enfocar el gasto, no son los mismos pues, en cada caso, es necesario aclarar la forma aludida de medición.

Los análisis del gasto social se basan en cifras de gasto producidas por cada país. Este artículo se apoya básicamente en la información brindada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que, a su vez, se origina en cada uno de los países siguiendo una misma metodología. Es importante anotar que, con el fin de asegurar la consistencia de la data, no siempre se puede presentar la información más reciente ya que no todos en los países la actualizan con la misma rapidez. Incluso más, los promedios regionales se verían afectados si se tomasen en cuenta sólo algunos de ellos y, aun en el caso en que existiesen esas cifras, no necesariamente han sido pasadas por el tamiz metodológico que les pueda asegurar consistencia. Por ende, la visión comparada y con cobertura regional permite sobre todo hacer el análisis por tendencias más que sobre la reciente coyuntura del gasto, cuyo propósito es destacar los avances o retrocesos de las administraciones de turno. Finalmente, no hay que perder de vista el que las cifras agregadas o los promedios regionales esconden realidades muy diversas. Con todo, estos promedios son referentes interesantes de los países y de sectores sociales particulares.

Evolución reciente del gasto social

Debido a la crisis económica de la década de 1980-1989, el gasto social per cápita en la región se redujo de manera importante, especialmente en aquellos países con gasto social intermedio y bajo (Fig. 1A). Es, pues, en éstos donde los sectores sociales resienten más las crisis económicas. Por lo tanto, se observa que las marcadas diferencias en la magnitud del gasto entre países originan la conformación de tres grupos: países con menor gasto, países con gasto intermedio y países con mayor gasto social (ver Fig. 1A). Durante la década de 1990-1999, el panorama del gasto social mejoró gracias a la recuperación de las economías. Esa recuperación fue sostenida, en especial en los primeros años, y fue igualmente más marcada en los países de mediano y alto gasto social (Fig. 1B).

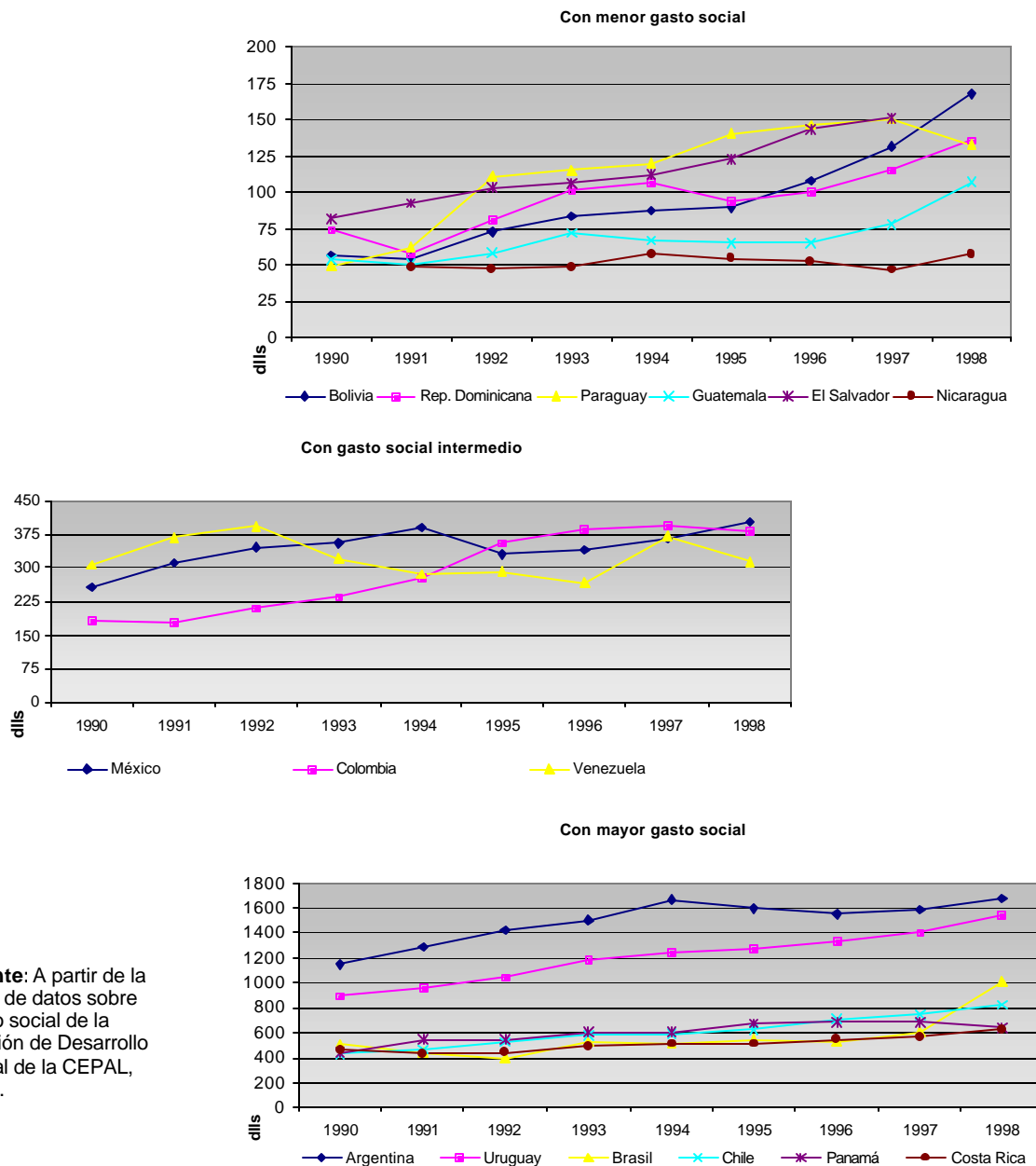
Fig. 1A: Evolución del gasto público social per cápita, 1980 – 1990 (US\$, 1987)



Fuente: Cuadernos de la CEPAL no. 80.

Si bien existe la tendencia a unir estas dos series, no es posible lograrlo ya que las unidades de medición del gasto no son las mismas en ambas décadas (dólares estadounidenses de 1987 y de 1997, respectivamente²); pero, sobre todo, porque su contabilidad corresponde a cambios metodológicos –aplicables especialmente a los gastos de Brasil– que la hacen inconsistente. Aun así, puede afirmarse que el nivel del gasto social per cápita en la región a mediados de la década 1990-1999 y, después de la recuperación de los primeros años en esa década, fue apenas comparable al de los inicios de la década de 1980-1989 (CEPAL, 1996).

Fig. 1B: Evolución del gasto público social per cápita, 1990 – 1999 (US\$, 1997)



Fuente: A partir de la base de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2001.

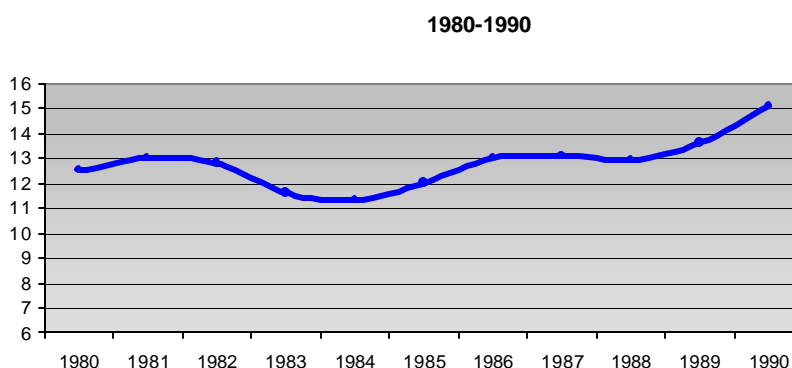
² A fin de ofrecer el panorama del gasto en las dos décadas y la información más actualizada disponible, se ha respetado la presentación y metodología utilizados por la CEPAL en ambos períodos. Sólo, a manera de información, US\$1 en 1987 equivalía a, aproximadamente, US\$1.4 en 1997.

Es a partir de mediados de la novena década que el comportamiento se tornó muy diferente entre países: en algunos, como los de gasto intermedio, empezó una desaceleración e, incluso, un descenso del gasto social per cápita, en tanto que en otros, como los de menor gasto –siempre con mayor inestabilidad en su gasto– el crecimiento fue considerable. Los tres grupos mantuvieron a lo largo de todo el período apreciables diferencias en sus gastos per cápita.

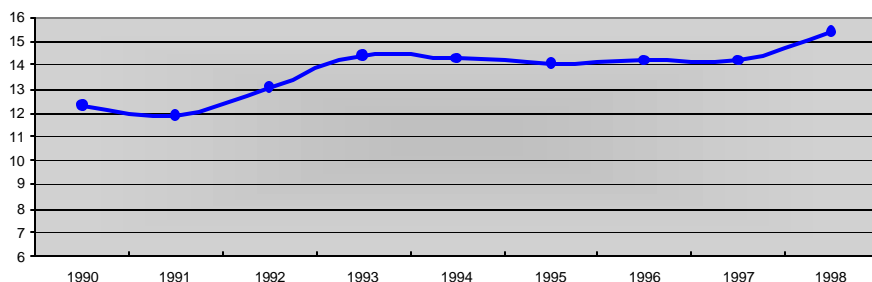
Por otra parte, el gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) experimentó las siguientes tendencias: estancamiento, aunque con oscilaciones, durante gran parte de la década de 1980-1989; posteriormente, crecimiento sostenido desde finales de la octava década hasta mediados de la novena década (Fig. 2). El primero indica que la caída del gasto social per cápita en esa década, ocurrió, en promedio, a la misma velocidad que la caída en el PIB per cápita. En cambio, en la década posterior, el crecimiento de los gastos sociales per cápita fue superior al de la economía. Por las mismas razones anteriores, ambas series no pueden unirse, pero sí puede afirmarse que el porcentaje alcanzado a mediados de la década de 1990-1999 es igual al que se tuvo a comienzos de la década anterior.

Fig. 2: Gasto público social en América Latina (porcentaje del PIB)

Fuente: Cuadernos de la CEPAL no. 80.
Notas: Promedio ponderado según el tamaño de la economía (cálculos del INDES); 1980 no incluye Nicaragua y Paraguay.



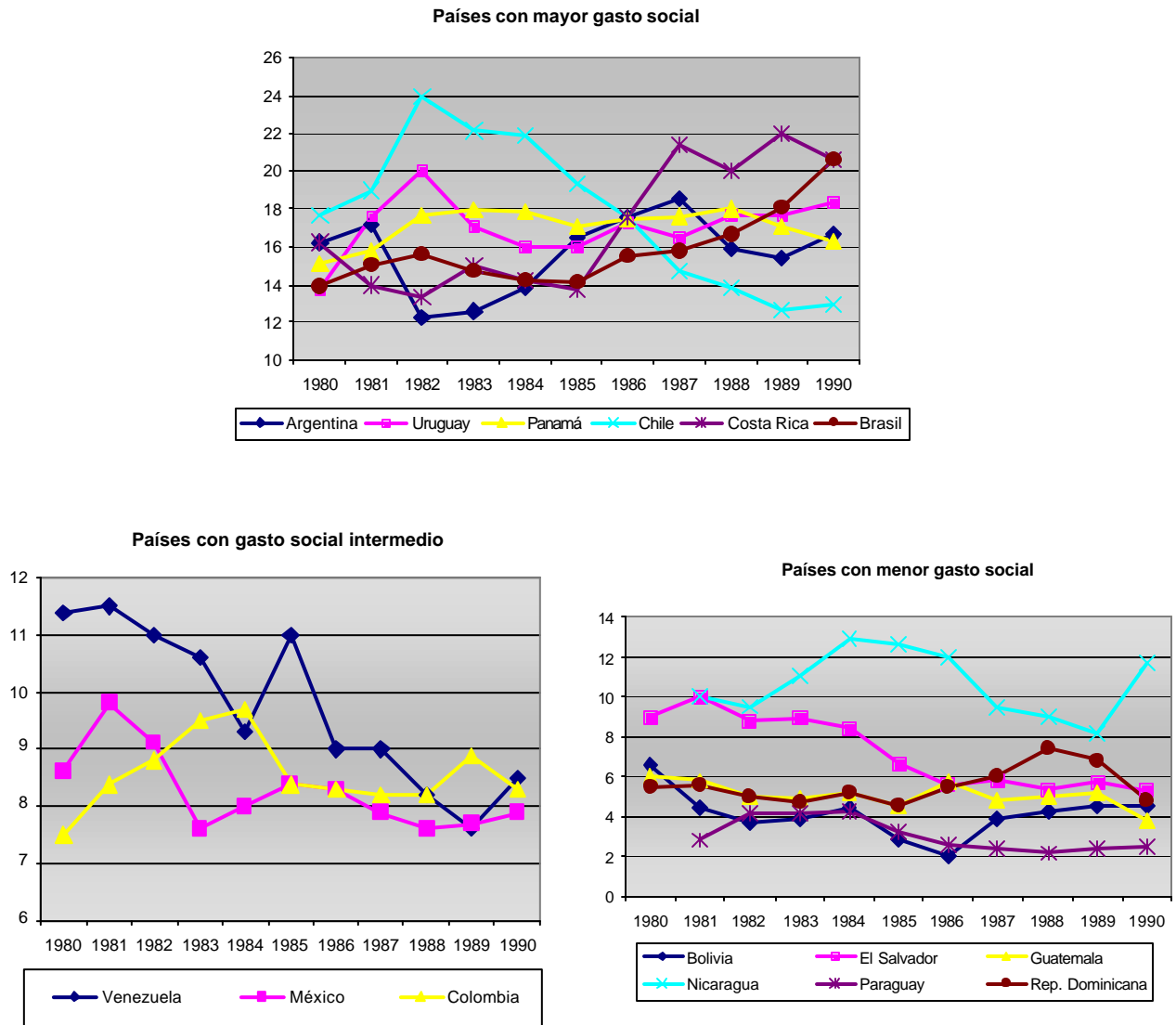
1990-1998



Fuente: A partir de la base de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2001
Nota: Promedio según el tamaño de la economía (cálculos INDES); 1997 no incluye Costa Rica.

La tendencia anotada es dominada por el comportamiento de los países con mayores economías, lo que, sin embargo, no es común en todos ellos (Figs. 3A y 3B). Otra vez, y de modo muy importante, hay diferencias significativas en el gasto público como porcentaje del PIB entre los países –tema que trataremos luego.

**Fig. 3A: Gasto público social (porcentaje del PIB)
1980-1990**

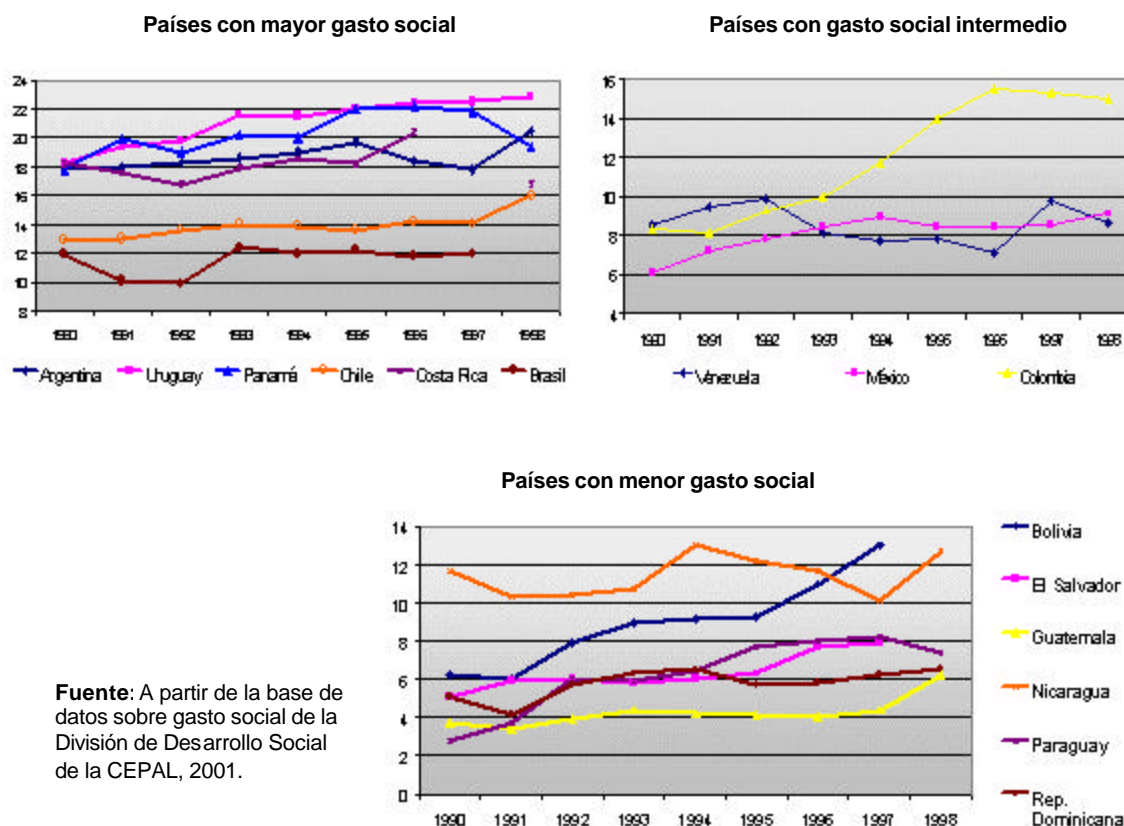


El análisis del comportamiento del gasto –absoluto y relativo– permite adelantar, al menos, las siguientes conclusiones preliminares:

- **Los ciclos económicos afectan severamente el comportamiento del gasto público social.** El gasto social en América Latina tiene un comportamiento claramente procíclico, en especial en los países con menor gasto social. Aún no se han desarrollado mecanismos certeros en la región para revertir o, al menos, atenuar los aspectos recesivos que las crisis económicas provocan sobre el gasto social. Estos mecanismos pasan necesariamente por una mejor clasificación del gasto, que desagrega los servicios básicos y los no básicos –como, por ejemplo, la propuesta del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) sobre gastos

sociales prioritarios en 1991– o, si se prefiere, entre aquellos que son imprescindibles y que deben ser mantenidos “a toda costa” aun en las crisis económicas. Sin embargo, este tipo de desagregación no es tarea fácil y es parte del corazón mismo de la política social y de la definición de prioridades. Usualmente, en el caso de crisis, no se establecen esas prioridades y, como resultado, todos los servicios son tratados con la misma importancia y son recortados por igual. Supone también enfrentar ciertas dificultades metodológicas y de medición en relación con la imposibilidad presupuestal de diferenciar claramente los gastos en estas categorías.

Fig. 3B: Gasto público social (porcentaje del PIB 1990-1999)



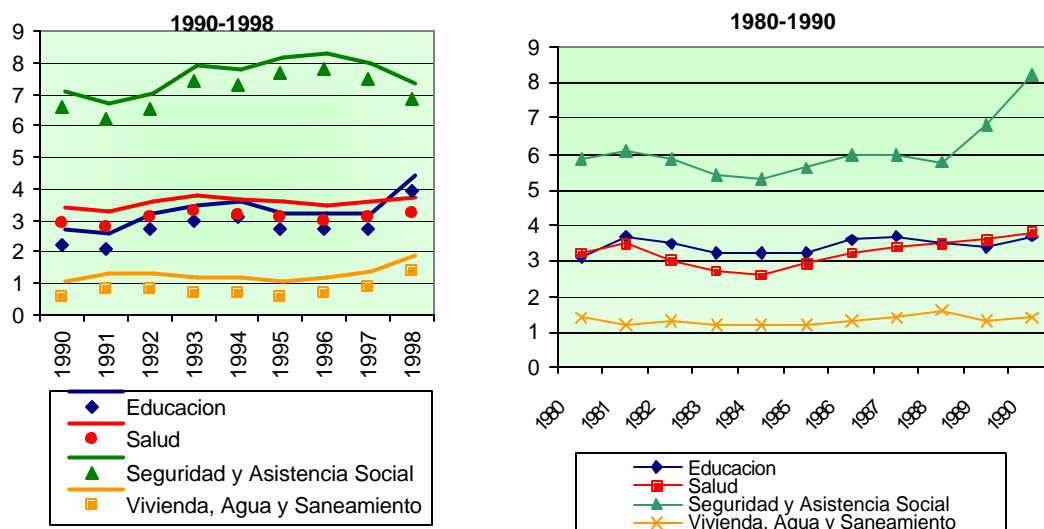
- **El gasto social se determina no sólo por el monto y crecimiento del ingreso nacional, sino también por el esfuerzo nacional de canalizar recursos públicos hacia las iniciativas sociales.** El comportamiento del gasto público social per cápita –o lo que recibiría cada habitante del país si dicho gasto se repartiese por igual– es diferente al comportamiento del gasto público social como porcentaje del PIB. Las diferencias radican en los esfuerzos adicionales, dirigidos a los sectores sociales, como fruto de negociaciones fundamentalmente políticas sobre la prioridad de lo social en el gasto público y sobre el tamaño del Estado.

Así, la caída del gasto social per cápita en la década de 1980-1989 fue influida principalmente por la importante caída de los tamaños de las economías en la región; es decir del PIB per cápita y no tanto por la menor propensión a invertir en lo social –porcentaje del gasto social frente al PIB– que sí logró mantenerse. En cambio, el aumento del gasto social per cápita en la década posterior se debió en unos casos al incremento del tamaño de las economías y, en otros, a la mayor propensión a gastar en lo social frente al tamaño de aquéllas.

Es preciso recordar que estas afirmaciones se aplican al promedio de la región y esconden diferencias importantes entre países, como puede observarse en las figuras por país. En particular, los cambios económicos –caída o aumento del PIB– en los países con menor gasto, a diferencia de aquellos con mayor gasto, van acompañados de cambios aún más pronunciados y en la misma dirección, en la inclinación a gastar en lo social con relación al PIB. En las épocas de crisis económicas, el esfuerzo de gastar en lo social cae más rápido que la economía y deja al descubierto la vulnerabilidad del aspecto social en estos países. Asimismo, los gastos sociales tienden a crecer rápidamente en épocas de bonanza.

- **El comportamiento del gasto en los cuatro sectores básicos: educación, salud, seguridad social y vivienda, ha mostrado tendencia similar a la evolución del gasto social total**, aunque los ritmos de crecimiento no fueron los mismos en la novena década. La seguridad social experimentó mayor crecimiento, en particular a finales del decenio 1980-1989 e inicios del siguiente (Fig. 4); sin embargo, pareció detenerse a mediados de la década de 1990-1999. Es el sector de la educación el que le siguió en crecimiento de manera importante en los últimos años; así como el de la salud, aunque con recientes estancamientos. El sector de la vivienda es el que tuvo menos peso: su crecimiento estuvo estancado, salvo en los últimos años. De nuevo, estos comportamientos varían entre los países y reflejan prioridades y reformas sectoriales propias a cada una de las realidades nacionales. Por ende, no puede pasar desapercibida la importancia del crecimiento de las pensiones; un sector que, en cierta medida, es desestabilizador en la lucha por los escasos recursos sociales. En términos de equidad, conviene señalar que, a consecuencia de la orientación de parte de las reformas en pensiones en la región hacia el fomento de las capitalizaciones individuales –apartándose de aquellas de reparto simple– el carácter de este gasto ha perdido en gran medida su naturaleza propia de solidaridad y redistribución.

Fig. 4: Gasto público social por sector (porcentaje del PIB de América Latina)



Fuente: A partir de la base de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Dato para 1998 fue tomado de "Panorama Social de América Latina" (2001), CEPAL.

Notas: Promedio ponderado según tamaño de la economía (cálculos del INDES); 1980 no incluye Nicaragua; 1997 no incluye Costa Rica.

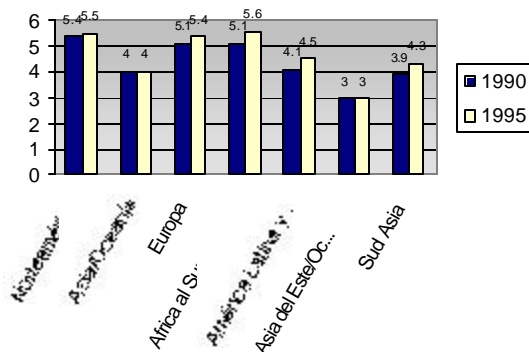
- **El aspecto metodológico sobre el período de análisis introduce condicionantes y limitaciones al estudio de la evolución del gasto.** La primera condicionante se refiere a la arbitrariedad en la selección del año 1980 como punto inicial —en los análisis aquí presentados— y que termina convirtiéndose en un referente no siempre justificado. En este artículo, la selección de este referente inicial se debió a la disponibilidad de información agregada para la región; así como a la idea de que con el inicio de una década se abren períodos de análisis. Si bien algunos países tienen información sobre los años anteriores, no siempre es compatible con la presentada en este artículo. En aquellos casos particulares en que sí exista la información y que sea homogénea, siempre es oportuno y de gran interés ampliarla con la correspondiente a períodos largos³.

La segunda limitación se relaciona a la posibilidad de incluir datos más actualizados; los que son extremadamente solicitados por su utilidad para quienes toman decisiones como para quienes las ejecutan. Permiten ilustrar los logros alcanzados, pero también sirven de excusa para el incumplimiento de acciones. Sin embargo, los datos recientes no son siempre confiables; en general, no han pasado por tamices adecuados, ya que, por premura y necesidad de información, han sido producidos sin mucha atención. Al respecto, siempre es útil recordar la naturaleza de las coyunturas y que, por el contrario, el análisis prolongado a través del tiempo es el más certero para conocer la realidad de los diversos sectores sociales en un país y no sólo en una administración. Además, a medida que transcurre el tiempo, se van depurando los datos, volviéndose menos susceptibles a manipulaciones y, por tanto, más confiables.

Nivel del gasto social: Comparación entre países

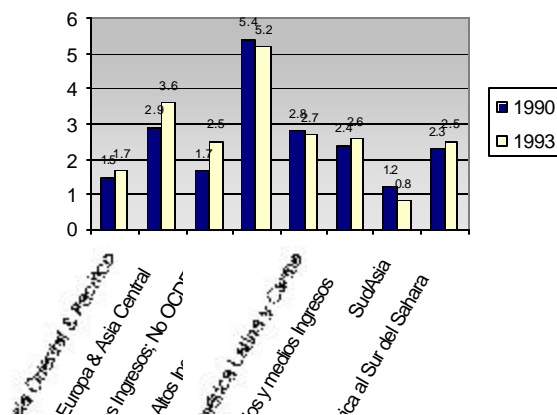
¿Son bajos o elevados los niveles de gasto por ciudadano en América Latina? Es evidente que ante un conjunto enorme de necesidades como las que tiene la región, esos niveles de gasto resultan insuficientes. Pero, no se trata de cuantificar lo que valdría atender a *todas* las necesidades sociales, que si bien es deseable no siempre es posible lograrlo, al menos en el corto plazo. Por el contrario, se trata de contrastar los recursos asignados al aspecto social con las posibilidades reales de inversión de un país. Eso está mediado, entre otros, por el tamaño de la economía como también por la prioridad asignada a lo social. Bajo esa perspectiva, la pregunta sobre el tamaño del gasto cobra otra dimensión, más real y menos utópica.

Fig. 5A. Gasto público educativo por región (% PIB), 1990 y 1995



Fuente: Unesco, 1998 (*World Education Report*)

Fig. 5B. Gasto público en salud por región (% PIB), 1990 y 1993



Fuente: Banco Mundial, 1999 (*World Development Indicators*)

³ Un ejemplo es el análisis económico de Thorp (1998) sobre la economía latinoamericana durante el siglo XX. Sin embargo, en este caso sus datos sobre gasto social son esporádicos, debido a las limitaciones ya anotadas.

En principio, se puede afirmar que, en promedio, los esfuerzos puestos en el gasto social de la región no son despreciables en relación con el tamaño de su economía. Por lo menos, en su agregado, los gastos públicos en educación y salud –como porcentaje del PIB– son similares o superiores a las regiones con igual grado de desarrollo que el de América Latina (Figs. 5A y 5B). Ahora bien, si se le compara con los países desarrollados, sí existe déficit: más de un punto del PIB en educación y más de tres puntos en salud. En el agregado, la proporción del gasto social sobre el PIB en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es de 25% en tanto que para América Latina es de 15 por ciento. Como se verá, estas diferencias tienen que ver con la prioridad asignada a lo social y, particularmente, a la seguridad social; así como fundamentalmente por el tamaño de los estados.

Ahora bien, al comparar el gasto social per cápita entre regiones, el resultado cambia de manera dramática (Cuadro 1). La razón es simple y radica en que en dicho gasto –además de las diferencias existentes entre la proporción asignada al gasto social frente al PIB– pesan las diferencias que hay en los tamaños de las economías. Se debe recordar que el PIB per cápita de la región es más de cinco veces inferior al de los países de la OECD. Ello indicaría los factores que determinan el gasto social per cápita y que se analizarán en la siguiente sección.

Cuadro 1: Gasto público social per cápita (US\$)

Países industrializados*		Países latinoamericanos**	
Países con gasto social alto (Suecia, Francia, Austria y Países Bajos)	7 200	Países con gasto social alto	425
Otros países (Reino Unido, Alemania, España, Canadá, Japón y Estados Unidos)	3 600	Países con gasto social medio	127
		Países con gasto social bajo	54

Fuente: CEPAL, Proyecto de Actualización de la Base de Datos del Gasto Social y Government Finance Statistics Yearbook, FMI (1995).

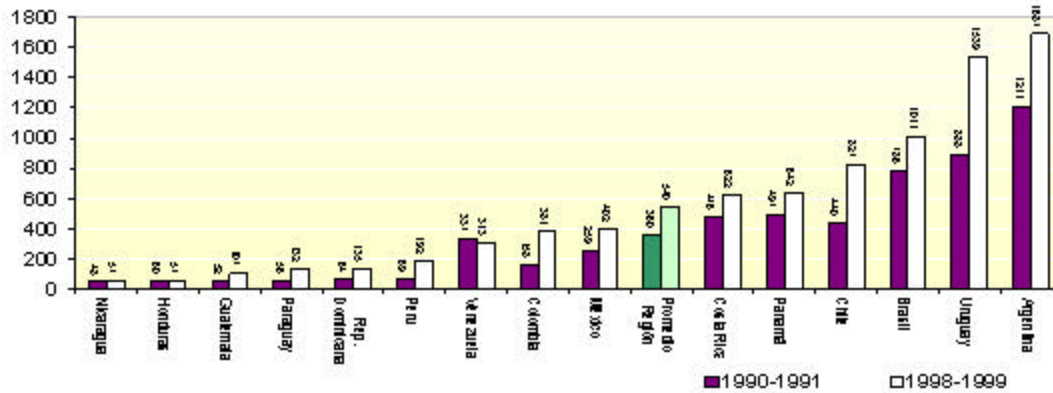
Notas: * Gobierno central consolidado; cifras de 1992. ** Cifras de 1994-1995.

Además es muy diferente considerar el promedio para la región a lo que sucede en cada uno de los países dentro de la misma. En efecto, en relación con el tamaño del gasto per cápita (Fig. 6), se observan, al menos, tres distintas subregiones en América Latina, que utilizaremos para presentar la evolución del gasto:

- Países con mayor gasto social per cápita y que, en 1999, superaban el promedio regional de US\$540 (Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica).
- Países con gasto intermedio (Colombia, México y Venezuela); ligeramente inferiores al promedio regional.
- Países con menor gasto (Perú, Paraguay, Bolivia y algunos países centroamericanos), cuyos gastos, en el mejor de los casos, representan 50% de los de los países precedentes.

Aunque se han hecho múltiples clasificaciones de los países latinoamericanos según el tamaño del gasto social⁴, en todas se coincide en señalar que la región está lejos de ser una misma. En efecto, las diferencias entre países son muy marcadas: por ejemplo, para mencionar un caso extremo, el valor de los servicios sociales que recibe un argentino en promedio supera en treinta veces al que recibe un nicaragüense en promedio. Destaca, en términos de evolución, la paulatina recuperación del gasto social per cápita en casi todos los países.

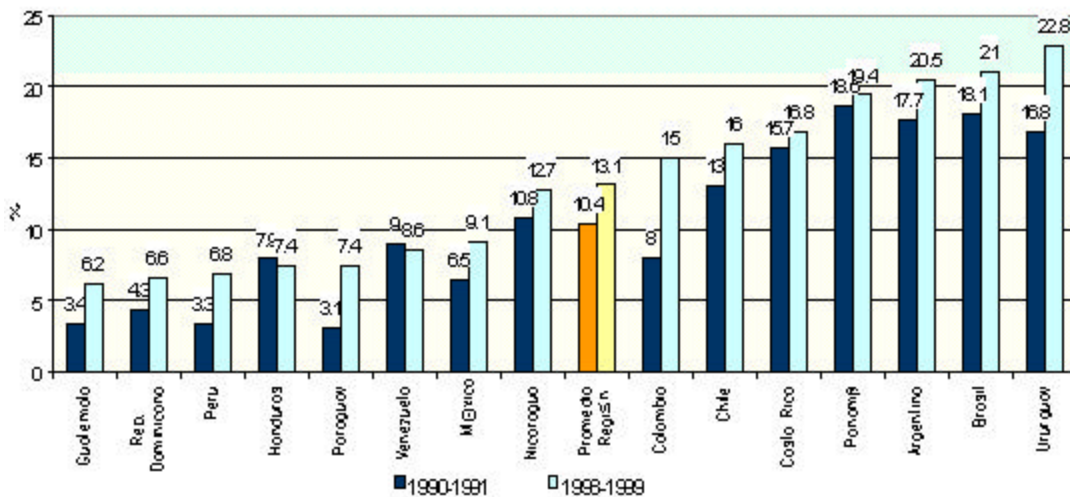
Fig. 6: Gasto público social per cápita (dólares de 1997)



Fuente: CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina*.

Asimismo, la propensión al gasto social en función del tamaño de la economía, es distinta entre los países (Fig. 7). Este porcentaje –como ya se dijo– es el resultado de las decisiones de política; es decir de la prioridad otorgada a lo social dentro del gasto público y el tamaño del Estado, que permite entrever que en algunos países, especialmente en los que se ubican debajo del promedio regional, se podría incrementar el monto de los gastos sociales per cápita, si se asignara mayor prioridad al aspecto social o con el aumento en el tamaño de sus estados.

Fig. 7: Gasto público social (porcentaje del PIB)

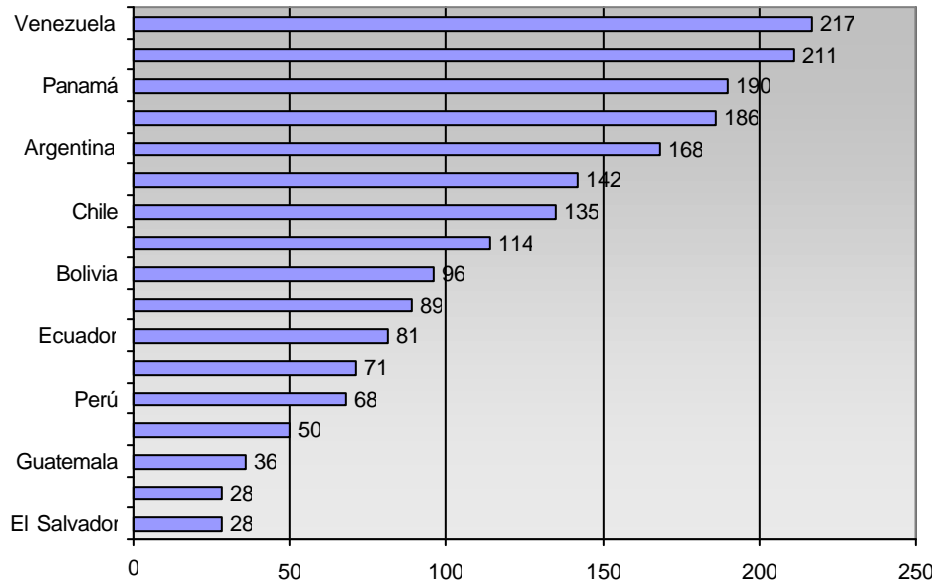


Fuente: CEPAL, 2001.

⁴ Ver, por ejemplo, CEPAL (1996), Mesa Lago (1996) y Filgueira (1999), autores que clasifican a la región en función del tamaño de su gasto público, la madurez de sus sistemas sociales y el uso y carácter redistributivo de ese gasto.

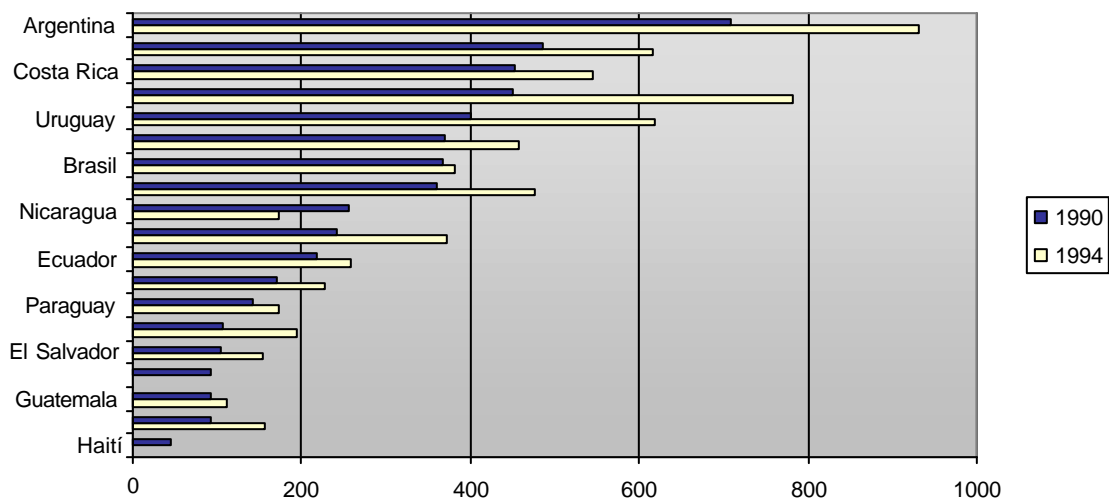
Es conveniente recordar que el patrón mundial indica que la propensión al gasto social – como porcentaje del PIB– aumenta con el tamaño de la economía. Así, en parte estas diferencias se explican por las diferencias en los ingresos de los países. Sin embargo, con el control del tamaño de la economía, esa propensión sigue siendo baja en la región, en particular en los países con menor gasto social (BID, 1998).

Fig. 8A: Gasto público educativo per cápita (US\$, PPP, 1995)



Fuente: Cálculos del INDES con base en *World Development Indicators* (1999); BID (2000).

Cuadro 9B: Gasto per cápita en salud (\$PPP)



Fuente: Cálculos del INDES con base en *World Development Indicators* (1999); BID (2000).

Antes de continuar con el análisis, conviene hacer una aclaración metodológica en relación con el modo de lograr la comparación de los gastos entre los países. Se requiere primero que los gastos estén traducidos a una misma moneda y, además, que se eliminen en la metodología las distorsiones surgidas a través del tiempo como fruto de las devaluaciones y reevaluaciones. Por razones de convención, la moneda utilizada en este análisis es el dólar y el año de referencia seleccionado es 1997 para la información presentada en los cuadros y figuras. No obstante, el poder adquisitivo de un dólar no es igual en los diversos países. Se pueden establecer índices que corrijan este efecto; es decir que traduzcan los dólares por su capacidad de compra con respecto a una determinada canasta de servicios y bienes. Así, se obtienen gastos en paridad de poder adquisitivo (PPA o PPP en su sigla en inglés) en los sectores de educación y salud (Figs. 8A y 8B). En general, las diferencias en los ordenamientos del gasto por dólares per cápita y PPA no son significativas y las que existen en los montos gastos absolutos, si bien se reducen, siguen siendo significativas.

Descomposición del gasto social

El gasto público social per cápita depende de la inclinación al gasto social y de la posibilidad real de hacerlo de parte de los gobiernos. Esa inclinación se manifiesta por el porcentaje destinado de los gastos públicos al aspecto social. La posibilidad de gastar tiene que ver con el nivel de gastos totales del Gobierno; así como con el nivel de ingresos de la nación.

Para entender la relación del nivel del gasto social con el tamaño de la economía; del tamaño del gasto público y la inclinación gubernamental para invertir en lo social; conviene recordar las siguientes descomposiciones del gasto social per cápita:

$$\frac{\text{Gasto social}}{\text{Población}} = \frac{\text{Gasto social}}{\text{PIB}} * \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \quad (1)$$

$$\frac{\text{Gasto social}}{\text{Población}} = \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Gasto gobierno}} * \frac{\text{Gasto gobierno}}{\text{PIB}} \right\} * \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \quad (2)$$

La primera señala que el gasto social per cápita es el resultado de la propensión a gastar en lo social con respecto al tamaño de la economía (gasto social/PIB) y del tamaño promedio de la economía (PIB/población). La segunda muestra que ese mismo gasto es el resultado de la inclinación al gasto social (gasto público social/gasto público total), el tamaño del sector público (gasto público total/PIB) y el tamaño promedio de la economía. Estas descomposiciones son particularmente útiles para explicar cómo contribuye cada uno de estos tres componentes en el gasto social per cápita de un país o, alternativamente, qué acciones pueden adelantarse si se quiere aumentar el monto del mismo.

Los escenarios para afectar cada uno de estos componentes y las políticas que se han de seguir, son muy distintos. La prioridad asignada a lo social –primer factor de la ecuación (2) – se refleja en el presupuesto de la Nación; por lo tanto para afectarla hay que incidir en el establecimiento de dichos presupuestos; formalidad que pasa por una negociación entre ministerios, como también depende de la perspectiva que posea el poder legislativo frente al desarrollo de los sectores sociales.

Para afectar el segundo componente de la ecuación (2) que se conoce por el tamaño del Estado, hay que afectar los ingresos de la Nación. Su ejecución supone seguir el clásico camino de afectar los dineros recaudados por el Estado con nuevos impuestos o mejorando su forma de recaudación. De este tema se ocupa la política fiscal, cuyo análisis, por su amplitud y

especificidad, está fuera del alcance de este texto (ver, por ejemplo, BID, 1997; Rey, 2001). Este componente permite destacar una relación obvia que suele olvidarse: el nivel de gastos públicos depende del nivel de los recaudos fiscales. Si éstos son bajos, es claro que los gastos serán también bajos. Por lo tanto, la otra cara de la moneda es que para obtener mayores gastos, es igualmente necesario tener buenos comportamientos en los recaudos.

Para afectar el tercer componente o el tamaño en promedio de la economía, las acciones que deben seguirse son muy distintas y tienen que ver básicamente con el crecimiento económico.

Adicionalmente al entendimiento que brindan las relaciones anteriores en la explicación del gasto social per cápita, su utilidad radica en que permiten conocer el peso que tienen sobre el mismo cada uno de los factores, o, también, el peso que tiene el crecimiento de cada uno de dichos factores sobre el crecimiento del gasto social per cápita.

En efecto, si las fórmulas anteriores se aplican al crecimiento del gasto, su descomposición en la suma del comportamiento de sus factores, es la que sigue:

$$\Delta \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Población}} \right\} = \Delta \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{PIB}} \right\} + \Delta \left\{ \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \right\} + \left[D \left(\frac{\text{Gasto social}}{\text{PIB}} \right) D \left(\frac{\text{PIB}}{\text{Pob.}} \right) \right] \quad (3)$$

Esta expresión indica que el cambio porcentual anual, señalado por el símbolo delta Δ , del gasto social per cápita es igual al cambio porcentual anual de la participación del gasto social en el producto nacional, más el cambio porcentual anual del ingreso per cápita (PIB per cápita), más el cambio compuesto del ingreso per cápita y la participación del gasto social en el PIB. Se obtiene una simplificación de esta ecuación al eliminar el último factor, puesto que el efecto conjugado de los dos incrementos, en términos relativos a los otros incrementos, es despreciable y puede ser considerado cercano a cero⁵.

De esa manera:

$$\Delta \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Población}} \right\} \approx \Delta \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{PIB}} \right\} + \Delta \left\{ \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \right\} \quad (3')$$

El cambio en el gasto social per cápita es aproximadamente igual al cambio porcentual en la participación del gasto social en el ingreso nacional, más el crecimiento del ingreso per cápita.

En los cuadros 2A y 2B se presenta la desagregación de los cambios en el gasto social per cápita entre 1990 y 1999 y, a manera de referencia, se incluye también la desagregación del gasto para el período 1990-1997. La diferencia en el comportamiento entre los dos períodos indica lo sucedido en los dos últimos años. En dichos cuadros se observan los siguientes resultados sobre los factores que influyen en el cambio del gasto social:

⁵El último factor de la ecuación 3 ha sido cercano a cero en todos los casos.

**Cuadro 2A: Descomposición de la variación del gasto social
(período 1990-1999)**

País	Gasto soc per cápita (US\$, 199 1998-199	Tasa anual de variación 1990-1999 (%)	Gasto social/gasto Gobierno 1998-1999 (%)	Tasa anual de variación 1990-1999 (%)	Gasto Gobierno/ PIB 1998-1999 (%)	Tasa anual de variación 1990-1999 (%)	PIB per cápita (US\$, 1997) 1998-1999	Tasa anual de variación 1990-1999 (%)
Argentina	1 687	4.2	63.6	0.3	32.2	1.6	8 229	2.3
Uruguay	1 539	7.1	72.5	1.9	31.4	2.0	6 750	3.1
Brasil	1 011	3.2	60.4	2.7	34.8	-0.8	4 814	1.3
Chile	827	8.2	66.8	1.2	24.0	1.4	5 169	5.4
Panamá	642	3.3	38.6	-0.4	50.3	1.0	3 309	2.7
Costa Rica	622	3.4	43.1	1.3	39.0	-0.4	3 702	2.5
México	402	5.6	58.5	4.6	15.6	-0.3	4 418	1.3
Colombia	381	11.6	35.5	2.6	42.3	5.4	2 540	3.2
Venezuela	313	-0.9	37.3	1.2	23.1	-1.7	3 640	-0.4
Perú	192	13.6	38.3	2.6	17.8	6.6	2 824	3.8
Bolivia	168	6.2	56.5	-	28.5	-	1 043	-
Rep. Dominicana	135	9.8	39.7	0.4	16.6	5.1	2 045	4.1
Paraguay	132	11.3	46.2	1.8	16.0	9.5	1 784	-0.2
Guatemala	107	9.4	46.2	5.6	13.4	2.1	1 726	1.5
El Salvador	82	4.0	27	-	15.9	-	1 907	-
Honduras	57	-0.6	34.3	-0.8	21.6	0.0	770	0.2
Nicaragua	57	2.2	37	0.6	34.3	1.5	449	0.1
Promedio región	540	5.2	47.8	1.7	27.4	1.2	4 122	2.2

Fuente: Cálculos del INDES con base en CEPAL, 1998.

**Cuadro 2B: Descomposición de la variación del gasto social
(período 1990-1997)**

País	Gasto social per cápita (US\$, 1997) 1996-1997	Tasa anual de variación 1990-1997 (%)	Gasto social/ PIB 1996-1997	Tasa anual de variación 1990-1997 (%)	PIB per cápita (US\$, 1997) 1996-1997	Tasa anual de variación 1990-1997 (%)
Argentina	1 570	4.3	17.9	0.2	8 771	4.1
Uruguay	1 371	6.7	22.5	3.1	6 093	3.5
Brasil	951	2.5	19.8	0.7	4 803	1.8
Chile	726	8.2	14.1	1.4	5 142	6.8
Panamá	683	5.5	21.9	2.8	3 119	2.7
Costa Rica	550	3.6	20.8	2.3	2 644	1.3
México	391	13.7	15.3	11.2	2 556	2.3
Colombia	352	3.7	7.8	3.1	4 513	0.6
Venezuela	317	-1.1	8.4	-1.1	3 774	0.1
Perú	169	22.1	5.8	16.7	2 914	4.7
Bolivia	148	17.9	7.9	17.5	1 873	0.4
Rep. Dom.	147	9.1	7.7	6.1	1 909	2.9
Paraguay	119	13.7	12	12.2	992	1.3
Guatemala	107	8.4	6	4.9	1 783	3.3
El Salvador	71	5.3	4.2	4.1	1 690	1.2
Honduras	58	-0.3	7.2	-1.3	805	1.1
Nicaragua	49	0.3	10.7	0.6	458	-0.3
Promedio reg.	457	5.5	12.4	3.5	3 685	2.0

Fuente: Cálculos del INDES con base en CEPAL, 2001.

- Para ilustrar el efecto de los factores, se pueden analizar los casos de Argentina y Uruguay; dos países con gasto social alto y crecimientos desiguales en sus gastos sociales per cápita. El primero muestra un crecimiento levemente inferior al promedio de la región –Argentina aumentó su gasto social en 4.2% por año y en la región fue 5.2%– y el segundo, un crecimiento ligeramente superior al promedio de la región –Uruguay creció en 7.1 por ciento. Las razones de estos crecimientos fueron distintas. En Argentina, la mayor parte del aumento se debió al crecimiento de su economía (2.3% anual en la década), en tanto que el aporte de la propensión a gastar en lo social aumentó en 1.9 puntos al año. El caso argentino es interesante: hasta 1997, es decir antes de la crisis, el incremento del gasto social era consecuencia del crecimiento económico (4.1% anual), en tanto que su propensión al gasto social frente al tamaño de la economía, fue constante –sólo 0.2% al año. Por el contrario, en Uruguay, el crecimiento del gasto social fue propiciado tanto por el crecimiento de la economía (3.1%), como por la mayor propensión al gasto social frente al tamaño de su economía, que creció en 3.9 por ciento.

En América Latina, el crecimiento del gasto social fue propiciado más por un incremento en la propensión a ese tipo de gasto que por el crecimiento de sus economías (Cuadro 2A, última columna); particularmente cierto en la primera mitad de la década. Al respecto, existen, sin embargo, diferencias importantes entre los países:

- Unos países fundaron el incremento del gasto social en el crecimiento de la economía; tal como en Chile, especialmente hasta 1997.
- Otros países que tienen un crecimiento importante del gasto social per cápita, se puede explicar por el aumento de su gasto social debido a crecimientos compartidos de la economía y al creciente esfuerzo de invertir más en el aspecto social; tal como en República Dominicana.
- Otros países, en cambio, fundamentaron el crecimiento de su gasto en la mayor inclinación a invertir en lo social; tal como en Perú, Colombia, Paraguay y Bolivia.
- Dos países que experimentaron un decrecimiento del gasto social per cápita fueron Honduras y Venezuela, debido a la disminución en la propensión al gasto social más que al escaso crecimiento o incluso decrecimiento de sus economías. Al menos en el caso de Honduras, no basta el crecer, aunque sea poco, pues es condición necesaria pero no suficiente para obtener mejores resultados sociales –y quizás también mayores inversiones.

El incremento del gasto social per cápita puede desagregarse aún más a partir de la ecuación (2):

$$\begin{aligned}
 ? \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Población}} \right\} &= ? \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Gasto gobierno}} \right\} + ? \left\{ \frac{\text{Gasto gobierno}}{\text{PIB}} \right\} + ? \left\{ \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \right\} + \\
 ? \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Gasto gobierno}} \right\} &? \left\{ \frac{\text{Gasto gobierno}}{\text{PIB}} \right\} + ? \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Gasto gobierno}} \right\} ? \left\{ \frac{\text{Gasto gob.}}{\text{PIB}} \right\} ? \left\{ \frac{\text{PIB}}{\text{Pop.}} \right\} \quad (4)
 \end{aligned}$$

Esta ecuación puede simplificarse por las mismas razones ya anotadas, tales como:

$$? \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Población}} \right\} \approx ? \left\{ \frac{\text{Gasto social}}{\text{Gasto gobierno}} \right\} + ? \left\{ \frac{\text{Gasto gobierno}}{\text{PIB}} \right\} + ? \left\{ \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \right\} \quad (4')$$

Esta expresión indica que los incrementos del gasto social per cápita dependen de los que se den en la propensión a dirigir los gastos gubernamentales hacia los sectores sociales (gasto social/gasto Gobierno); de los incrementos en el nivel de gasto gubernamental total (gasto Gobierno/PIB) y de los cambios en el producto o ingreso nacional per cápita.

La desagregación de los cambios en el gasto social en América Latina entre 1990 y 1999 se presenta en el Cuadro 2C y, como complemento, se indican también las desagregaciones para el período 1990-1997 (Cuadro 2D), con los siguientes resultados⁶:

**Cuadro 2C: Descomposición de la variación del gasto social
Período 1990-1999**

País	Gasto social per cápita (US\$, 1997) 1998-1999	Tasa anual de variación 1990-1999 (%)	Gasto social/gasto Gobierno (%) 1998-1999	Tasa anual de variación 1990-1999 (%)	Gasto Gobierno/PIB 1998-1999 (%)	Tasa anual de variación 1990-1999 (%)	PIB per cápita (US\$, 1997) 1998-1999	Tasa anual de var. 1990-1999 (%)
Argentina	1 687	4.2	63.6	0.3	32.2	1.6	8 229	2.3
Uruguay	1 539	7.1	72.5	1.9	31.4	2.0	6 750	3.1
Brasil	1 011	3.2	60.4	2.7	34.8	-0.8	4 814	1.3
Chile	827	8.2	66.8	1.2	24.0	1.4	5 169	5.4
Panamá	642	3.3	38.6	-0.4	50.3	1.0	3 309	2.7
Costa Rica	622	3.4	43.1	1.3	39.0	-0.4	3 702	2.5
México	402	5.6	58.5	4.6	15.6	-0.3	4 418	1.3
Colombia	381	11.6	35.5	2.6	42.3	5.4	2 540	3.2
Venezuela	313	-0.9	37.3	1.2	23.1	-1.7	3 640	-0.4
Perú	192	13.6	38.3	2.6	17.8	6.6	2 824	3.8
Bolivia	168	6.2	56.5	-	28.5	-	1 043	-
Rep. Dominicana	135	9.8	39.7	0.4	16.6	5.1	2 045	4.1
Paraguay	132	11.3	46.2	1.8	16.0	9.5	1 784	-0.2
Guatemala	107	9.4	46.2	5.6	13.4	2.1	1 726	1.5
El Salvador	82	4.0	27	-	15.9	-	1 907	-
Honduras	57	-0.6	34.3	-0.8	21.6	0.0	770	0.2
Nicaragua	57	2.2	37	0.6	34.3	1.5	449	0.1
Promedio región	540	5.2	47.8	1.7	27.4	1.2	4 122	2.2

Fuente: Cálculos del INDES con base en CEPAL (2001).

• Volviendo al ejemplo de Argentina y Uruguay, se puede observar que no sólo hay diferencias importantes en el comportamiento de ambos países con respecto a su propensión al gasto social, sino que también es desigual la descomposición del mismo. En efecto, en el caso argentino, el leve aumento en la propensión al gasto social como proporción del PIB se deriva del leve aumento en el tamaño del Estado –crecimiento de la relación del gasto público sobre el PIB en 1.6%– y no así del crecimiento de la prioridad de lo social dentro del gasto público –proporción del gasto social sobre el público se mantuvo prácticamente constante, creciendo tan sólo 0.3% anual. Hasta 1997, sí hubo un ligero esfuerzo para redirigir ciertos gastos del Gobierno hacia los sectores sociales, pues el gasto social –como proporción de los gastos del Gobierno– creció en 0.8% anual hasta ese año. Sin embargo, ese esfuerzo fue neutralizado por la reducción del gasto del Gobierno frente a las posibilidades de la economía –disminución de la proporción del gasto gubernamental frente al PIB en 0.6% hasta 1997. En el Uruguay, en cambio, la mayor propensión al gasto social frente a las posibilidades de la economía, se benefició tanto del incremento en la proporción de gastos sociales frente al total de gastos del Gobierno –dicha

⁶ Siempre que exista la información de base, provista en este caso por la CEPAL (*Panorama Social de 2000*, hasta 1999, y *Panorama Social de 1998*, para la información de 1998, la data de estos cuadros es fácilmente actualizable y replicable. Son una herramienta útil para las discusiones sobre la asignación del gasto y, además, pueden ser aplicados al análisis del gasto en cada sector.

proporción creció en 1.9% al año– como del incremento en el tamaño del gasto público total frente a la economía, cuyo crecimiento anual fue de 2.0% entre 1990 y 1999.

**Cuadro 2D: Descomposición de la variación del gasto social
(período 1990-1997)**

País	Gasto social per cápita 1996-1997 (US\$, 1997)	Tasa anual de variación 1990-1997 (%)	Gasto social / gasto Gobierno 1996-1997 (%)	Tasa anual de variación 1990-1997 (%)	Gasto Gobierno/PIB 1996-1997 (%)	Tasa anual de variación 1990-1997 (%)	PIB per cápita 1996-1997 (US\$, 1997)	Tasa anual de variación 1990-1997 (%)
Argentina	1 570	4.3	65.1	0.8	27.5	-0.6	8 771	4.1
Uruguay	1 371	6.7	69.8	1.9	32.2	1.2	6 093	3.5
Brasil	951	2.5	59.1	-0.1	33.5	0.8	4 803	1.8
Chile	725	8.2	65.9	1.4	21.4	0.0	5 142	6.8
Panamá	683	5.5	39.9	0.0	54.9	2.8	3 119	2.7
Costa Rica	550	3.6	65.1	0.2	32.0	2.1	2 644	1.3
Colombia	391	13.7	38.2	4.3	40.1	6.6	2 556	2.3
México	352	3.7	52.9	4.1	14.7	-1.0	4 513	0.6
Venezuela	317	-1.1	39	2.4	21.5	-3.4	3 774	0.1
Perú	169	22.1	40.9	16.1	14.2	0.5	2 914	4.7
Paraguay	148	17.9	47.1	2.8	16.8	14.3	1 873	0.4
El Salvador	147	9.1	26.5	3.2	29.1	2.8	1 909	2.9
Bolivia	119	13.7	44.2	9.4	27.1	2.6	992	1.3
Rep. Dominicana	107	8.4	39	0.9	15.4	3.9	1 783	3.3
Guatemala	71	5.3	42.1	5.9	10.0	-1.7	1 690	1.2
Honduras	58	-0.3	31.9	-0.6	22.6	-0.7	805	1.1
Nicaragua	49	0.3	35.6	-1.2	30.1	1.9	458	-0.3
Promedio región	457	5.5	47.2	2.4	26.3	1.1	3 685	2.0

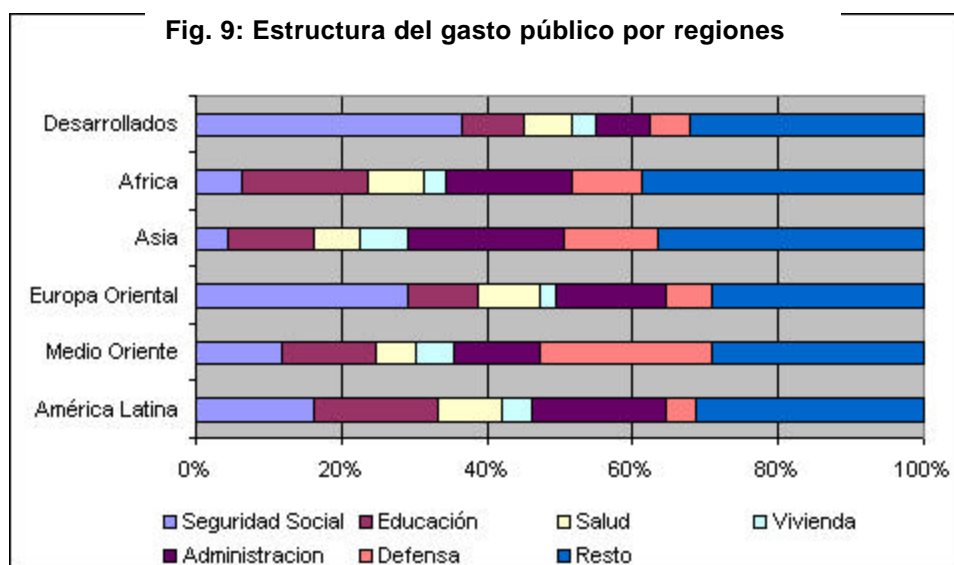
Fuente: Cálculos del INDES con base en CEPAL (1998).

- La mayor propensión al gasto social frente al tamaño de las economías recibió, en promedio, mayor influencia de la redirección de los gastos del Gobierno hacia los sectores sociales que del mayor gasto del Gobierno sobre el tamaño de las economías (Cuadro 2C, última columna). Los países que redirigieron o priorizaron con mayor fuerza los gastos del Gobierno hacia los sectores sociales fueron México, Bolivia y Guatemala. En Brasil se empezó, en los dos últimos años, a redirigir los gastos públicos a los sectores sociales, mientras que, en alguna medida, se dejó de lado en el Perú.

- Existe sobre el tema gran disparidad en la región en cuanto a la prioridad asignada por cada país a lo social (véase Cuadro 2C, tercera columna sobre gasto social como proporción del gasto total del Gobierno). Es decir, aquellos países que tienen baja relación del gasto social frente al gasto del Gobierno, estarían en condiciones de dar mayor prioridad a lo social y, por esa vía, aumentar el gasto social. Sin embargo, no es tarea fácil porque supone tocar intereses en otros sectores. Para favorecer el aspecto social en la negociación de los presupuestos entre sectores, se necesita documentación que contenga mejor presentación de los resultados alcanzados. Se advierte en América Latina, como un todo, que hay menor inversión del presupuesto público total en lo social que la asignada por los países desarrollados, debido básicamente a la diferencia en el peso que tiene la seguridad social (Fig. 9) en ellos. Como referencia, la relación promedio del gasto social sobre el gasto público fue de 47% para la región y de 62 % para los países de la OECD. Pero, la discusión de la asignación intersectorial está fuera del alcance del ámbito de este artículo.

- En general puede decirse que hay correspondencia entre la participación del gasto social en los gastos del Gobierno con el nivel de gasto social per cápita. Aunque hay algunas excepciones, como Costa Rica, en que gracias a la prioridad política brindada al aspecto social y

que se expresa en recursos, se ha demostrado que es posible elevar sustancialmente las inversiones sociales en relación con el tamaño del presupuesto público. El gasto social per cápita de Costa Rica no alcanza los niveles de mayor gasto pues el tamaño de su economía –medido por ingreso en promedio per cápita– es intermedio.



Fuente: IPES (1998).

- En la región hay diferencias significativas en los tamaños de los estados. Valga decir, por ejemplo, que si se mide el tamaño del Estado en términos fiscales como la participación del gasto del Gobierno en el PIB, se observa un rango que varía entre 13% al 50% (Cuadro 2C, quinta columna). Una vez más, si se optara como referente el promedio de la región, ciertos países tienen margen para aumentar su tamaño –entiéndase ingresos fiscales.

- En realidad, no hubo crecimiento en el tamaño de los estados de la región. Basta observar que, en promedio, en la década 1990-1999, la relación gasto público sobre el PIB creció tan sólo 1.2% anual. Existe gran dificultad para obtener aumentos en los ingresos gubernamentales que, a su vez, determinan en gran medida los gastos públicos; así, se reconoce que son extremadamente bajos, tal como en la mayoría de los países centroamericanos. No hay fortaleza ni inclinación a enfrentar los costos políticos que supone el aumento de los recaudos; para favorecer estos aumentos, se requiere mejorar los resultados sociales para que haya comprensión y aceptación de los aumentos impositivos, como también dar mayor fuerza redistributiva y mayor transparencia a los recaudos.

Los mismos análisis de la descomposición del gasto pueden realizarse para otros períodos. A manera de ilustración, se presentan las características de la misma durante la década de 1980-1989 (cuadros 3A y 3B). Esta descomposición es interesante pues alude a un período de crisis económica y de reducción del gasto social, es decir, a un escenario distinto al de la década posterior. Allí se observa que la caída del gasto real per cápita fue promovida mayoritariamente por la caída del PIB per cápita; pero también hubo caída en la relación del gasto social frente al PIB en gran parte de los países de la región. Este último descenso fue propiciado, algunas veces, por la caída en la importancia relativa del gasto social sobre el gasto público total –pérdida de prioridad de lo social– como también, eventualmente, por la reducción de los gastos del Gobierno en relación con el tamaño de la economía –reducción del tamaño del Estado.

Cuadro 3A: Descomposición de la variación del gasto social (1980-1989)

País	Gasto social per cápita, 1989 (US\$, 1985)	Tasa anual de variación 1980-1989 (%)	Gasto social/PIB 1989 (%)	Tasa anual de variación 1980-1989 (%)	PIB per cápita 1989 (US\$, 1985)	Tasa anual de variación 1980-1989 (%)
Argentina	373	-4.6	14.1	-1.5	2 643	-3.2
Uruguay	305	2.0	16.7	2.2	1 827	-0.2
Brasil	189	2.1	10.8	1.7	1 754	0.4
Chile	229	-0.9	14	-2.1	1 632	1.2
Costa Rica	264	-0.4	16.3	0.1	1 621	-0.5
Colombia (*)	94	0.7	7.2	-0.3	1 300	1.0
México	144	-0.4	6.3	-2.6	2 289	-1.2
Venezuela	262	-6.5	7.6	-4.4	3 449	-2.2
Perú	23	-5.6	3	-4.6	757	-1.1
Paraguay	34	-3.6	2.6	-3.8	1 300	0.2
Bolivia	44	-7.1	4.5	-4.3	982	-2.9
Ecuador	112	-5.0	6.8	-4.3	1 650	-0.7

Fuente: Cálculos del INDES con base en CEPAL (1994), Serie Cuadernos de la CEPAL no. 73. "El gasto social en América Latina: Un análisis cuantitativo".

Nota: (*) Cifras de 1988.

Cuadro 3B: Descomposición de la variación del gasto social (1980-1989)

País	Gasto social per cápita, 1989 (US\$, 1985)	Tasa anual de variación 1980-1989 (%)	Gasto social/ PIB total 1989 (%)	Tasa anual de variación 1980-1989 (%)	Gasto gobierno/PIB 1989 (%)	Tasa anual de variación 1980-1989 (%)	PIB per cápita 1989 (US\$, 1985)	Tasa anual de variación 1980-1989 (%)
Argentina	372.7	-4.6	50.9	0.2	27.7	-1.7	2 643	-3.2
Uruguay	305.1	2.0	62.6	-0.1	26.7	2.3	1 827	-0.2
Brasil	189.4	2.1	31.1	-3.9	34.7	5.8	1 754	0.4
Chile	228.5	-0.9	60.5	0.0	23.1	-2.1	1 632	1.2
Costa Rica	264.2	-0.4	62.5	-0.4	26.1	0.5	1 621	-0.5
Colombia (*)	93.6	0.7	29.4	-1.6	24.5	1.4	1 300	1.0
México	144.2	-3.7	36.0	1.7	17.5	-4.3	2 289	-1.2
Venezuela	262.1	-6.5	34.8	-1.1	21.8	-3.3	3 449	-2.2
Perú	22.7	-5.6	21.7	0.9	13.8	-5.5	757	-1.1
Paraguay	33.8	-3.6	29.3	-2.3	8.9	-1.6	1 300	0.2
Bolivia	44.2	-7.1	41.6	2.1	10.8	-6.3	982	-2.9
Ecuador	112.2	-5.0	38.1	-0.3	17.8	-4.0	1 650	-0.7

Fuente: Cálculos del INDES con base en CEPAL (1994), Serie Cuadernos de la CEPAL no. 73. "El Gasto Social en América Latina: Un análisis cuantitativo".

Nota: (*) Cifras de 1988.

Impacto del gasto social

Resulta razonable esperar que el tamaño del gasto social influya sobre los resultados sociales y depende del tipo y calidad del uso de los recursos. En ese contexto es necesario estudiar la eficiencia y equidad del gasto social, por lo que a continuación se presentan algunas conclusiones preliminares sobre el tema:

En primer término, hay que mencionar que los resultados sociales en América Latina son inferiores a sus posibilidades y no coinciden con los esperados en vista de su nivel de ingresos. En efecto, el patrón de comportamiento mundial señala que en la región la escolaridad es inferior, particularmente como efecto de la menor escolarización en la secundaria (Cuadro 4). Este desfase educativo en la región se ha acrecentado en la última década a raíz de la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la escolaridad. Por el contrario, en el ámbito del sector de la salud en la región, no se indica retraso siempre y cuando haya control por el nivel de ingresos con respecto al patrón mundial: la esperanza de vida es levemente superior a la esperada y la mortalidad infantil –muy elevada (muy desfavorable) en la quinta y sexta décadas– ha venido acercándose al valor esperado según su nivel de ingresos.

Cuadro 4: Desfases de los indicadores de desarrollo de América Latina (respecto al nivel esperado según ingreso)

Indicador de Desarrollo	Exceso o defecto respecto al nivel esperado									
	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999					
Índice de esperanza de vida (0-1) *	-0.056	-0.007	-0.22	0.019	0.07	0.028	1.51	0.034	1.65	
Mortalidad Infantil (log) a/	0.406**	4.13	0.334	3.00	0.327	2.81	0.169	1.48	0.087	0.81
Tasa de alfabetismo (0-1)	n.d.	-0.212	-3.81	-0.131	-2.55	-0.194	-4.83	-0.151	-4.36	
Escolaridad primaria (0-1)	n.d.	0.121	2.11	0.132	2.91	0.118	2.37	0.091	2.21	
Escolaridad secundaria (0-1)	n.d.	-0.056	-1.80	-0.038	-1.02	-0.026	-0.69	-0.059	-1.53	
Años promedio de educación	n.d.	-0.542	-1.45	-0.276	-0.69	-0.013	-0.03	-0.056	-0.14	
Índice de democracia (0-1)	n.d.	-0.920	-0.97	-0.094	-1.05	0.068	0.77	1.480	1.79	

Fuente: BID, IPES (2000) Cuadro 1.1. Coeficiente y estadístico t de *dummies* para América Latina en regresiones de corte transversal para el indicador de desarrollo, controlado por el ingreso (medido en paridad de poder adquisitivo).

Notas: * Regresiones que incluyen la variable *dummy* para los países de África. ** Coeficiente significativo al 5% o más.

Los desfases que caracterizan a la región no son sólo el resultado de sus bajos gastos sociales. Ya se observó que el gasto social latinoamericano no es inferior al de otras regiones con niveles de ingresos similares, al menos como porcentaje del PIB. Por lo tanto, se puede asumir que el desfase denota falta de eficiencia en las acciones y programas sociales, como también ausencia de eficiencia y equidad en el gasto. Estos rasgos tienen que ver –entre otras razones– con la ausencia de sostenibilidad en las políticas sociales; el entorno político e institucional en que las mismas se desenvuelven y la forma de orientación de los recursos y administración de los sectores sociales.

Asimismo, los resultados desagregados de educación y salud por países y controlados por el nivel de ingresos, son muy diferentes. Revelan que los mayores gastos no sólo se traducen en mejores resultados sociales, tal como se observa en las Figs. 10A y 10B⁷, con base en estimaciones mundiales que relacionan las variables analizadas –gasto público, mortalidad infantil, escolaridad, tasas de terminación escolar– con el nivel de ingresos del país. A partir de dicho comportamiento se puede obtener para cada país un nivel ‘esperado’ de gasto, al igual que el valor ‘esperado’ de los otros indicadores sociales, dado su nivel de ingresos. Significa, entonces, que el nivel esperado está en función del nivel de ingresos del país. Una desviación del gasto esperado indicaría que el país gasta más (signo positivo) de lo que le permite su nivel

⁷ Si bien en las figuras se ofrecen datos que se remontan a 1992, interesa destacar aquí la metodología seguida como herramienta útil para el análisis del gasto (ver BID, 1996). En efecto, el cruce de gastos, resultados y nivel de desarrollo económico en una base de datos mundial, es útil para estimar el comportamiento esperado de los gastos y de los resultados, controlando el desarrollo económico. La diferencia entre los comportamientos estimados y los valores observados de gasto y de resultados, permiten establecer los correspondientes desfases. El cruce de estos desfases da luces sobre los resultados que están proveyendo estos gastos, aunque no debe tomarse como taxativo.

de ingresos. Asimismo, la desviación del valor de un determinado indicador señalaría cuanto se ha distanciado el país del valor esperado en dicho indicador para su nivel de ingresos.

Fig. 10A: Tasa de término del 4º grado de primaria y gasto público en educación

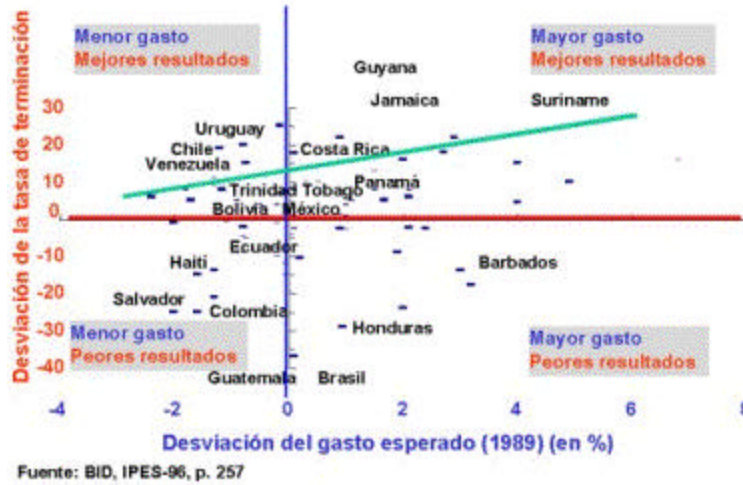
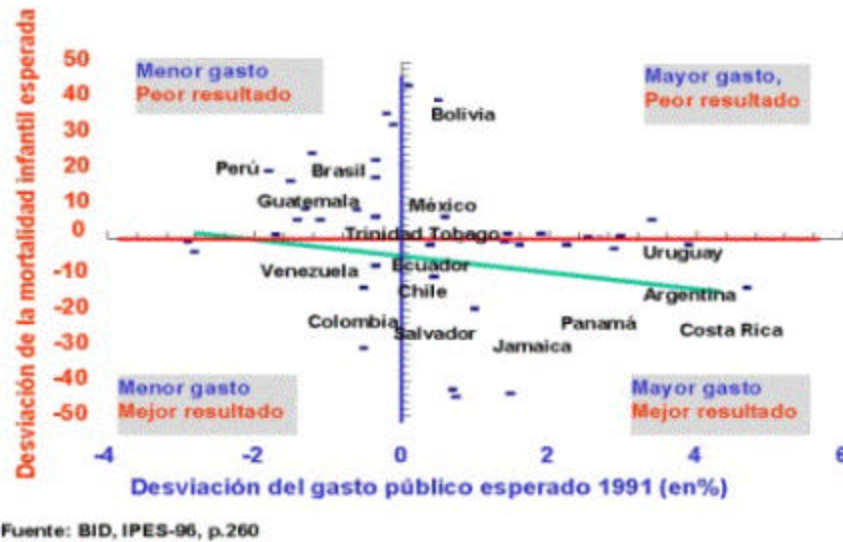


Fig. 10B: Tasa de mortalidad infantil y gasto público en salud



A manera de ejemplo, en la Fig. 10A se aprecia que Jamaica gasta más en educación que lo esperado en vista de su nivel de ingresos per cápita, y sus resultados educativos –en este caso medidos por la tasa de término del cuarto de primaria– son también superiores a los esperados para su nivel de ingresos. Asimismo, Brasil tiene niveles de gasto acordes al tamaño de su economía pero sus resultados educativos son muy inferiores a los esperados para su nivel económico. Es así que su inversión en educación no redundo en mejores resultados educativos. Ejemplos similares se pueden citar para el sector salud, cuya referencia se encuentra en la Fig.

10B; por ejemplo, Bolivia gastaba en 1992 más de lo esperado en el contexto mundial para su nivel de ingresos, pero sus resultados en mortalidad infantil fueron muy inferiores a los esperados.

Ahora bien, la complejidad en la relación causa-efecto entre el nivel de gasto y los resultados sociales hace que la información ilustrada no permita concluir sobre la eficiencia en el uso de sus recursos. Sin embargo, sí conduce a buscar las razones que puedan estar detrás de los desfases encontrados y, de esa manera, orientar la discusión sobre las posibles causas.

Cuadro 5A: Gastos en educación y algunos resultados educativos

País	PIB real per cápita (PPP\$)		Gasto público en educación (% PNB)		Escolaridad promedio (años)		Término de educación primaria (%)	
	1980	1997	1980	1996	1980	1990s	1980	1990s
Brasil	3 680	6 480	3.6	5.5	3.2	3.8	20	30
Ecuador	2 730	4 940	5.6	3.5	6.1	5.9	67	63
Guatemala	2 500	4 100	1.8	1.7	2.7	3.0	40	36
México	4 600	8 370	4.7	4.9	4.8	6.7	66	73
Nicaragua	1 520	1 950	3.4	3.7	3.2	3.7	38	43
Paraguay	2 250	3 980	1.5	3.9	5.1	5.0	53	60
Venezuela	5 690	8 860	4.4	5.2	5.5	5.0	70	86
Sri Lanka	830	2 490	2.7	3.4	5.6	6.0	-	97
Filipinas	2 090	3 520	1.7	2.2	6.5	6.9	-	70
China	450	3 130	2.5	2.5	4.8	5.9	-	85
Corea	2 470	13 590	3.7	3.7	7.9	9.9	-	99
Tailandia	1 480	6 690	3.4	4.1	4.4	5.6	-	87

Fuente: Banco Mundial, 1999; BID – IPES, 1996; UNESCO, 1998.

Para ilustrar sobre la eficiencia del gasto se puede también comparar el efecto del gasto educativo o de salud sobre algunos indicadores sectoriales entre América Latina y Asia. En los cuadros 5A y 5B se establecen esas comparaciones, con algunos países asiáticos como referencia, y se observa que en la región los resultados sociales son inferiores, aun cuando sus gastos son superiores. Estas diferencias no se deben tampoco a los niveles de ingresos, pues se incluyen países asiáticos con ingresos per cápita parecidos o incluso inferiores a los de los países latinoamericanos. Pero, al igual que en la metodología anterior, estas comparaciones sugieren la existencia de problemas en la efectividad del gasto social latinoamericano, pero no señalan las causas ni las razones para las grandes diferencias.

La distribución del gasto social –o de los beneficios arrojados por el gasto– es un tema actual que merece particular atención. Se han realizado algunos acercamientos analíticos en ese sentido, tales como los elaborados en torno a la incidencia del gasto y que examinan la manera en el gasto público social alcanza los distintos quintiles de ingreso⁸. Se requiere en estos trabajos que la información diferencie el acceso a los servicios sociales por quintiles de ingreso. Hoy día, sin embargo, esa dificultad se ha reducido por la simplificación en el uso de las encuestas.

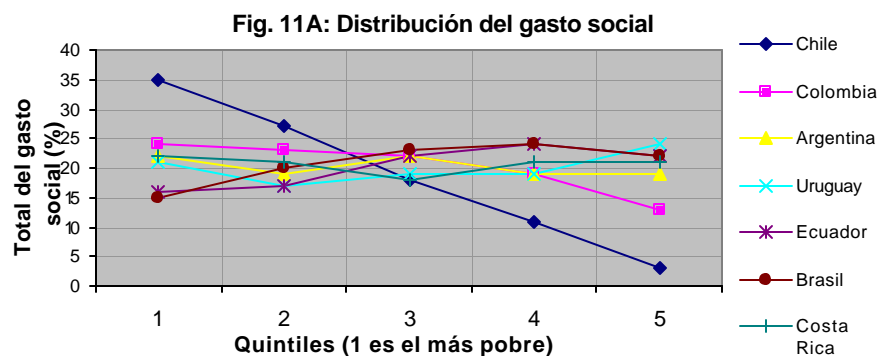
⁸ Adicionalmente han surgido otras líneas de investigación que pretenden establecer el monto de la inversión que llega efectivamente a las personas y, ojalá, haciendo la diferencia por ingresos o identificando el balance individual entre lo que se aporta y lo que se recibe como beneficios por parte de los usuarios según su nivel de ingresos (véase ingreso ciudadano en Lo Vuolo, 1998).

Cuadro 5B: Gastos y algunos resultados en el sector de salud

País	PIB real per cápita		Gasto público en		Mortalidad infantil		Esperanza de	
	(PPP\$)		salud (% PNB)		(por mil vivos)		vida (años)	
	1980	1997	1960	1990	1980	1997	1980	1997
Brasil	3 680	6 480	0.6	2.7	70	34	63	67
Ecuador	2 730	4 940	0.4	2.0	74	33	63	70
Guatemala	2 500	4 100	0.6	0.9	84	43	57	64
México	4 600	8 370	1.9	1.6	51	31	67	72
Nicaragua	1 520	1 950	0.4	6.7	84	43	59	68
Paraguay	2 250	3 980	0.5	1.2	50	23	67	70
Venezuela	5 690	8 860	2.6	2.0	36	21	68	73
Sri Lanka	830	2 490	2.0	1.8	34	14	68	73
Filipinas	2 090	3 520	0.4	1.0	52	35	61	68
China	450	3 130	1.3	1.8	42	32	67	70
Corea	2 470	13 590	0.2	2.7	26	9	67	72
Tailandia	1 480	6 690	0.4	1.1	49	33	64	69

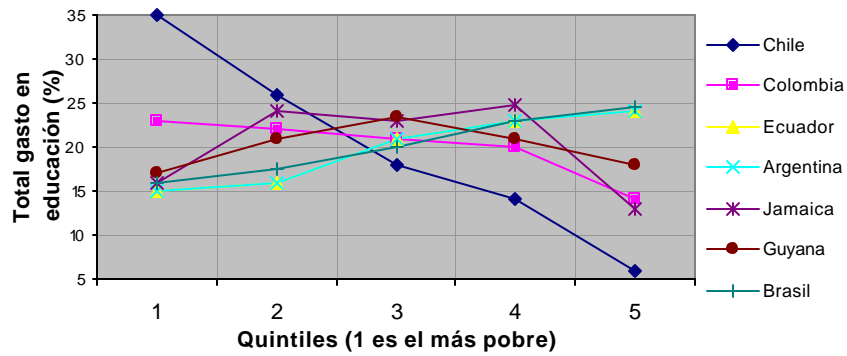
Fuente: Banco Mundial, 1999; BID – IPES, 1996; UNESCO, 1998.

En la Fig. 11 se presenta la incidencia del gasto público en algunos servicios y países y se observa que el gasto para los servicios básicos –llámese educación primaria o secundaria o salud básica– es progresivo; no así el de los otros servicios. Es decir, los segmentos más pobres de la sociedad se benefician proporcionalmente más de la inversión en salud básica y educación primaria y secundaria al compararlos con los segmentos de mayores ingresos. En contraste, los beneficios de otros gastos sociales parecen concentrarse más en los grupos de nivel socio-económico mediano o alto.



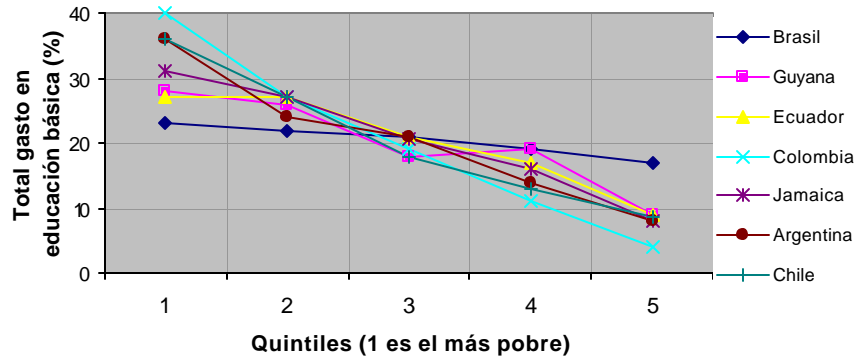
Fuente: Banco Mundial, (1993, 1995, 1996, 1997) y Fiel 1995. Tomado de IPES, 1998.

Fig. 11B: Distribución del gasto en educación



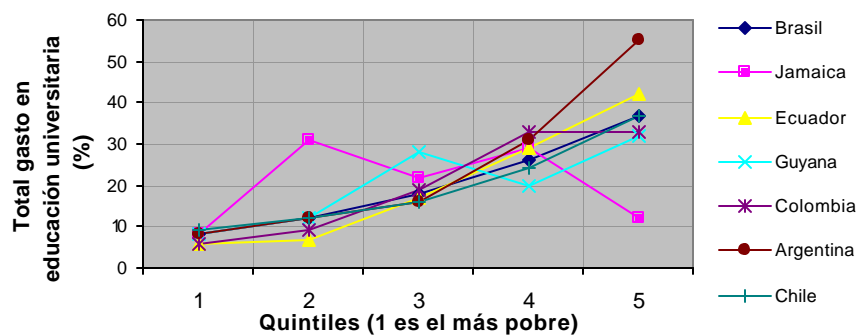
Fuente: Banco Mundial, (1993, 1995, 1996, 1997) y FIEL 1995. Tomado de IPES, 1998.

Fig. 11C: Distribución del gasto en educación básica



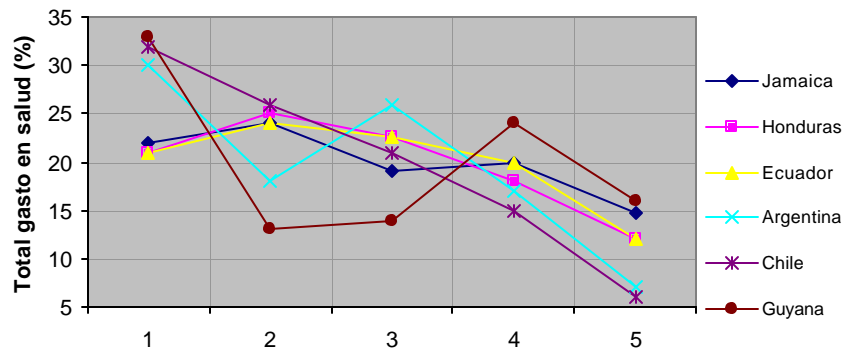
Fuente: Banco Mundial, (1993, 1995, 1996, 1997) y FIEL 1995. Tomado de IPES, 1998.

Fig. 11D: Distribución del gasto en educación universitaria



Fuente: Banco Mundial, (1993, 1995, 1996, 1997) y FIEL 1995. Tomado de IPES, 1998.

Fig. 11E: Distribución del gasto en salud



Fuente: Banco Mundial, (1993, 1995, 1996, 1997) y FIEL 1995. Tomado de IPES, 1998.

Conclusiones

En el presente artículo se ha denotado que el comportamiento del gasto público social en América Latina, se caracteriza por seguir de cerca los ciclos económicos. Esto es particularmente cierto en las economías pequeñas y en los países con menos avances en los sectores sociales, reflejando inestabilidad en el gasto social. Es necesario, entonces, para evitar que las recesiones económicas agraven los problemas de los pobres, proteger las acciones y los programas sociales de mayor rentabilidad y carácter redistributivo. Ese proceso no sólo conlleva el compromiso de quienes toman las decisiones en estos programas –una de las grandes dificultades de las políticas sociales de la región, caracterizadas por falta de sostenibilidad y por las oscilantes tendencias de cada administración– sino que enfrenta asimismo un complicado proceso de economía política. Al dar prioridad a la acción social se afectan intereses particulares y, ya que existe gran desequilibrio entre los involucrados en la toma de decisiones, no siempre se beneficia a los sectores sociales básicos.

Se ha visto también que el gasto público social, como porcentaje del PIB, es significativo y comparable al de otras regiones con niveles similares de desarrollo económico y que incluso, en algunos casos, no llegan a ser muy significativas las diferencias con regiones de mayor desarrollo; lo cual no es cierto en el caso de los gastos públicos per cápita. Los gastos sociales per cápita en la región son mucho más bajos que los de otras regiones desarrolladas; y además las diferencias del gasto público per cápita entre países, son enormes.

Las razones que explican las diferencias y las vías para aumentar este gasto no siempre son las mismas. En algunos casos, se requerirá promover el crecimiento de la economía. En otros, habrá que fortalecer la inclinación a gastar en lo social, lo que puede hacerse con mayores incrementos relativos de lo social frente al gasto total del Gobierno o con un incremento de sus gastos totales. Lo primero pasa por negociaciones entre sectores y asignación de presupuesto; lo segundo, para que sea sostenible, pasa por el crecimiento de los ingresos gubernamentales que, necesariamente, se traduce en aumentos en los recaudos, bajos en América Latina. Sin embargo, estos incrementos no son fáciles y son obstaculizados por la informalidad de la economía; la precariedad de los ingresos y la percepción del poco impacto de la inversión social.

La evidencia empírica muestra, también, que los resultados sociales en la región son inferiores a sus posibilidades, como asimismo a los niveles correspondientes a sus niveles de gasto. Un primer análisis daría cuenta de que el gasto social en América Latina es ineficiente; sin embargo, otros condicionantes –que podrían ser institucionales o políticos y que inciden en la efectividad del gasto– obligan a tener más cuidado en este tipo de conclusiones. Entender el origen de estas ineficiencias es un paso importante para mejorar los resultados sociales. Asimismo se ha observado que no todos los gastos públicos sociales son redistributivos. Una vía para reducir las grandes inequidades sociales en la región es, sin duda, mediante el fortalecimiento del carácter redistributivo del gasto público social.

Bibliografía

- BID. 2000. "Desarrollo, más allá de la economía". En *Informe de Progreso Económico y Social, 2000*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 1998. "América Latina frente a la desigualdad". En *Informe de Progreso Económico y Social, 1998-1999*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 1997. "América latina tras una década de reformas". En *Informe de Progreso Económico y Social 1977*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 1996. "Cómo organizar con éxito los servicios sociales". En *Informe de Progreso Económico y Social 1996*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birdsall, Nancy y J.L. Londoño. 1997. *Desigualdad en la distribución de los bienes: Por supuesto que importa. Enseñanzas de América Latina*. Presentado en la Reunión de la Asociación Americana de Economía. Nueva Orleans.
- CEPAL.2000. *Panorama social en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL.1998. *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago de Chile.
- CEPAL. 1996. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Figueira, Fernando. 1999. "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina". Presentado en el Congreso de LASA. Chicago.
- FMI. 1997. *Estadísticas financieras públicas*. Washington, DC.: Fondo Monetario Internacional.
- Ganuzza, León; Arturo León y Pablo Sauma. 1999. *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20*. PNUD/CEPAL/UNICEF.
- Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobón. 1993. "Gasto público y distribución del ingreso en América Latina. Un estudio comparativo". En Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobón (eds.), *Gasto público y distribución del ingreso en América Latina*, Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. p. 1-16.
- Hemming, Richard y Daniel Hewitt. 1991. "El impacto distributivo del gasto público". En Ke-Young Chu y Richard Hemming, *Public Expenditure Handbook*. Washington DC.: Fondo Monetario Internacional. p. 14-17.
- INDES. 1996. *El goteo de la recaudación fiscal: ¿Igualdad con eficiencia?* Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lo Vuolo, Rubén M. 1998. *El ingreso ciudadano frente al problema de la pobreza: Nuevos conceptos para un sistema de políticas públicas más eficiente e igualitario*. Presentado en el Seminario "Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos". Brasil.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1996. "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales". *Revista de la Cepal*, no. 160.
- PNUD. 1991. *Informe de desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. 1998. *Informe de desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rey de Marulanda, Nohra, 2001. *Política fiscal y política social*. Washington, D.C.: INDES-BID.
- Selowsky, M. 1974. *Who Benefits from Government Expenditures? A case study of Colombia*. Banco Mundial: Oxford University Press.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo/ Unión Europea.
- UNESCO. 1998. *Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación*. Primer Estudio Internacional Corporativo. Santiago de Chile.
- UNESCO. s.f. *Anuario estadístico*. UNESCO: Bernan Press.
- Van de Walle, D. y Nead, K. 1995. *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*. The World Bank: John Hopkins University Press.
- Vélez, C.E. 1995. *Gasto social y desigualdad: Logros y extravíos*. Tercer Mundo.