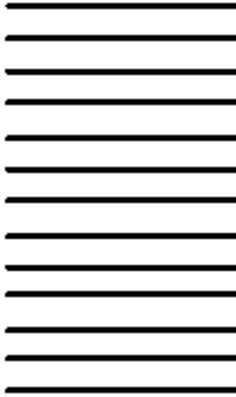


**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DEL INDES**



**La Orientación del Gasto  
Social en América Latina**

**Nohra Rey de Marulanda  
Jorge Ugaz  
Julio Guzmán**



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



---

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
Septiembre 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-64**

**CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA PROVIDED BY THE  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Rey de Marulanda, Nohra.

La orientación del gasto social en América Latina / Nohra Rey de Marulanda,  
Jorge Ugaz, Julio Guzmán.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-64)  
Includes bibliographical references.

1. Government spending policy—Latin America. 2. Expenditure, Public. I. Ugaz,  
Jorge. II. Guzmán, Julio. III. Inter-American Institute for Social Development. IV.  
Title. V. Series.

339.522 R28--dc22  
HJ7664.5 .R28 2006

©2006

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), tanto sobre los principales aspectos económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, como en relación a metodologías de enseñanzas sobre tales temáticas. La serie de Documentos de Trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el INDES y promover el intercambio plural de ideas y opiniones sobre temas relacionados con la gerencia social y los procesos de capacitación ligados a la misma.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Stop B200  
Correo Electrónico: [indes@iadb.org](mailto:indes@iadb.org)  
Fax: 202-623-2008  
Web Site: [www.indes.org](http://www.indes.org)

**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DEL INDES**

**La Orientación del Gasto  
Social en América Latina**

**Nohra Rey de Marulanda**<sup>1</sup>  
**Jorge Ugaz**<sup>2</sup>  
**Julio Guzmán**<sup>3</sup>

**Serie de Documentos de Trabajo I-64  
Washington D.C.  
2006**

---

<sup>1</sup> Gerente del Departamento de Integración y Programas Regionales (INT) y Directora del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido Profesora en St. Antonys College, Oxford, Inglaterra y en la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Es economista de la Universidad de los Andes, y realizó sus estudios de postgrado en la Universidad de Sussex, Inglaterra.

<sup>2</sup> Consultor e investigador del Departamento de Integración y Programas Regionales (INT) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown, Washington, DC. Ha sido consultor también para la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y el World Wildlife Fund (WWF).

<sup>3</sup> Consultor del Departamento de Integración y Programas Regionales (INT) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Sr. Guzmán es economista de la Universidad Católica del Perú, posee una maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Georgetown, Washington DC, y en la actualidad es candidato a Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland.



## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>iii</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<i>Las prioridades de la política social</i>	<b>3</b>
<i>Los retos de la seguridad social</i>	<b>4</b>
<b>Incidencia del gasto social: la importancia de los datos</b>	<b>5</b>
<b>La evidencia y los resultados empíricos</b>	<b>6</b>
<i>Educación: hacia un gasto progresivo en la escuela primaria</i>	<b>7</b>
<i>Salud: resultados mixtos</i>	<b>9</b>
<b>Las correlaciones</b>	<b>11</b>
<b>El gasto en asistencia social</b>	<b>13</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>15</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>18</b>
<b>Recuadro N° 1: Definición y usos de progresividad del gasto social</b>	<b>20</b>
<b>Recuadro N° 2: Los coeficientes de concentración y progresividad</b>	<b>22</b>
<b>Cuadro N° 1: Distribución del gasto social por quintiles de ingreso</b>	<b>24</b>
<b>Cuadro N° 2: América Latina. Gasto en programas de asistencia social</b>	<b>28</b>
<b>Gráficos</b>	<b>29</b>
<b>Anexos</b>	<b>35</b>



## **Resumen Ejecutivo**

La orientación del gasto social es un elemento de crucial importancia en la creación y distribución de oportunidades para toda la población, pues dicha incidencia revela, en alguna medida, la prioridad que un gobierno le otorga a los llamados sectores sociales para combatir, directa o indirectamente, la pobreza, la desigualdad y sus secuelas. Paradójicamente, y por diversos motivos, son pocos los estudios a nivel regional que analicen la orientación de dicho gasto.

El presente estudio intenta cubrir dicho vacío, presentando y analizando la distribución del gasto social en los sectores educación, salud, y seguridad social para la mayoría de los países de América Latina a fin de comprender la contribución de la acción del Estado en la superación de las carencias de los sectores más pobres de la población.

El estudio concluye que en menos de la mitad de los países analizados el gasto social es progresivo; es más, la velocidad del cambio parece ser muy lenta. Si bien hay tendencias positivas, como en el caso de la educación primaria, los niveles de regresividad en educación secundaria y universitaria, o en seguridad social, son mucho mayores a lo esperados, lo cual agrava el sentido de urgencia en la región para enfrentar de manera más decidida la problemática de la equidad del gasto social en general.





## Introducción<sup>4</sup>

América Latina es la región más desigual del mundo. Y, lo ha sido desde que las estadísticas están disponibles. La inequidad, además, no ha sido el único fenómeno recurrente en la región; la pobreza, aunque agravada en épocas de crisis y amenguada en las de bonanza, ha sido persistente en América Latina con no menos del 35% de su población en tales condiciones en los últimos 50 años (Londoño, 1996)<sup>5</sup>. La confluencia permanente de estos fenómenos ha configurado un escenario en el que grupos significativos de la sociedad sufren de extremas carencias y de exclusión económica y social, mientras que otros grupos minoritarios gozan de niveles de consumo y bienestar que se asemejan a los de los estratos altos de los países desarrollados.

La deplorable situación social, asimismo, no es producto exclusivo de las coyunturas económicas. Si bien la pobreza se agudiza en períodos de crisis, América Latina –con muy pocas excepciones- no ha logrado en épocas de estabilidad y de crecimiento avanzar significativamente en el dismantelamiento de las condiciones que generan indigencia, ocasionando que estas sean una característica crónica y estructural en la región.

La mayoría de países de la región registran niveles de pobreza por encima de aquellos que les corresponde de acuerdo a su riqueza. En efecto, salvo Chile, Uruguay, Panamá y Costa Rica, el porcentaje *actual* de la población con ingresos inferiores a los necesarios para acceder a una canasta básica de sobrevivencia excede aquel *estimado* sobre la base de su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (Rey de Marulanda, 2005).

El balance en el desempeño de otros importantes indicadores sociales es mixto. En promedio, América Latina ha mostrado avances en matrículas primarias, esperanza de vida al nacer, disminución de la mortalidad infantil y acceso a servicios básicos como el agua potable, variables que al menos se encuentran dentro de un rango adecuado de acuerdo al desarrollo regional, medido por su producción por habitante. Estos avances no son menores, sin embargo, notorios rezagos aún persisten, en especial aquellos registrados en el acceso a la escuela secundaria, tasas de repetición primaria y secundaria, servicios de alcantarillado y de infraestructura básica de comunicaciones.

Ante este diagnóstico, los compromisos en el ámbito internacional y en el local para la lucha contra la pobreza se han renovado. Hoy es aceptado que no es suficiente apuntar al crecimiento económico sin la implementación simultánea de políticas que aborden la superación de las deficiencias anotadas. Los organismos multilaterales ponen especial atención en la implementación de programas nacionales de reducción de la pobreza, así como en el impacto social de los proyectos sectoriales que financian, tanto públicos como privados, como pieza medular de su mandato por apoyar el desarrollo de sus países miembros. En el plano nacional, los gobiernos latinoamericanos han ratificado su voluntad política de alcanzar los Objetivos del Milenio, propuestos por la Organización

---

<sup>4</sup> Una versión de este documento fue publicada en el Panorama Social 2005, de CEPAL. Los autores están muy agradecidos a Robert Devlin, Arturo León, José Luis Machinea, Jeffrey Puryear, Vito Tanzi, y Luiz Villela por sus útiles y constructivos comentarios.

<sup>5</sup> Estimaciones de niveles de pobreza a nivel regional para las décadas de los setenta y ochenta están también disponibles en Altimir (1979) y Feres y León (1991).

de las Naciones Unidas (ONU) y que tienen como aspiración la consecución de metas sociales concretas en el campo de la pobreza, la desnutrición, la mortalidad infantil, entre otros<sup>6</sup>

Pero, ¿cómo conocer qué tan prioritaria y efectiva es la lucha contra la pobreza, la inequidad y la insuficiencia de servicios sociales básicos en América Latina? Una forma de responder a estas interrogantes es explorar el papel que en cada uno de los países de la región juegan el gasto público social (magnitud y orientación, evolución e importancia dentro del gasto público total), la política social, y la relación entre esta última y la política económica.

Muchos son los factores que determinan las oportunidades disponibles para la población que vive en condiciones de pobreza e inequidad. La política económica, por ejemplo, determina las probabilidades de acceso a nuevas y mejores fuentes de ingreso al influir decisivamente en la tasa y en la calidad del crecimiento de la producción. Además, el manejo macroeconómico tiene un impacto directo en el nivel de ingresos a través de sus efectos en los niveles de inflación, las tasas de interés, las posibilidades de acceso al crédito y la sostenibilidad del balance externo. El papel de la política económica también resulta fundamental en la creación de las condiciones de funcionamiento del mercado laboral y su impacto en la generación de empleo y sub-empleo (formal e informal).

Es indiscutible la importancia de la política económica en la creación y distribución de oportunidades económicas para toda la población. Sin embargo, la orientación de la política social es otro elemento crucial que no debe perderse de vista. Dicha orientación y el papel que esta juega en las políticas públicas, revelan las prioridades y la importancia relativa que un gobierno le otorga a los llamados sectores sociales. El gasto público social es la manifestación de la acción directa del Estado en la asignación de recursos fiscales para la atención de lo social. Dicho gasto y su relación con el gasto público total deberían indicar, entonces, las preferencias reveladas por los gobiernos, entre otros temas, por atacar directa e indirectamente la pobreza, la inequidad, y sus secuelas.

La materialización de las preferencias del Estado en el campo social, sin embargo, puede verse amenazada por una diversidad de factores económicos, políticos y sociales que fluyen en dirección opuesta. Las inercias por gastos del pasado o gastos vinculados a normas constitucionales, las presiones de elites con recursos para ejercer *lobby* y de grupos sociales (como las clases medias) con capacidad de convocatoria, y un tejido burocrático con una dinámica y una organización distintas a las necesarias para poner en marcha una política de gasto que priorice la atención a los grupos de bajos ingresos, son variables que complican a los gobiernos de turno la implementación de políticas que revelen sus prioridades en el ámbito social. Estos peligros son latentes, sin embargo, es responsabilidad de un gobierno democráticamente electo combatirlos para poner en marcha la agenda social que refleje sus preferencias. Eso justamente significa “gobernar”.

---

<sup>6</sup> Mayor información sobre los acuerdos alcanzados en el marco de las Metas del Milenio está disponible en Organización de las Naciones Unidas (2005).

El presente trabajo constituye un esfuerzo por develar tales preferencias a través del análisis por nivel de ingresos de la población, de la magnitud y el destino del gasto público en educación y salud, los cuales constituyen –en promedio simple– más del 50% del gasto público social total en América Latina<sup>7</sup>. La intención del estudio es comprender la contribución de la acción del Estado en la superación de las carencias de los sectores más pobres de la población. Si bien el gasto social es sólo una de tantas variables explicativas en la configuración de las condiciones de pobreza, inequidad y exclusión, no deja de ser importante y revelador entender en qué medida el gasto en educación y salud –que en promedio simple alcanza el 7.3% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países– está orientado a resolver los problemas de los grupos sociales de ingresos más bajos o si, por el contrario, dicho gasto no está decididamente dirigido a la solución de tales problemas, mostrando más bien una orientación a favor de los grupos de mayores ingresos (CEPAL, 2003). El presente estudio no emite juicios de valor en cuanto a si los países de la región *deben o no* orientar su gasto social siguiendo un patrón de gasto determinado. La intención es, más bien, dejar en claro que en aquellos países en donde el gasto social no es distribuido en forma progresiva, la búsqueda de equidad en la provisión de servicios sociales públicos básicos aún no se revela como una de sus prioridades.

### ***Las prioridades de la política social***

En teoría, definir los alcances y los límites de la política social, así como los programas contenidos en ella, puede resultar problemático. La cantidad, la diversidad, la diferenciación de las poblaciones objetivo y la variedad de entidades ejecutoras de los proyectos sociales financiados por el fisco, complican el análisis integral de la estrategia gubernamental en el campo social. Sin embargo, la existencia de complejidades en la definición de la política social no debe ser el origen de confusiones conceptuales entre esta y los programas de lucha contra la pobreza, de atención a grupos de bajos ingresos, de carácter compensatorio y dirigidos a específicas poblaciones objetivo, por tanto, progresivas por excelencia.

En el presente estudio la política social es entendida como el conjunto de acciones del Estado en los denominados sectores sociales (por ejemplo, educación, salud, vivienda, saneamiento, seguridad social, etc.) de alcance nacional, y que deben afectar, en mayor o menor grado a todos los ciudadanos, pobres y no pobres. En este sentido, el nivel, la composición sectorial y el patrón de ejecución de dichos recursos en los distintos grupos de ingreso representan las preferencias y las prioridades que un gobierno otorga a la problemática social y es la materialización o concreción de la política social.

Lamentablemente, son escasos los estudios nacionales sobre la composición y la orientación del gasto social por niveles socioeconómicos. Múltiples razones, estadísticas y metodológicas entre las más importantes, han limitado la literatura a sólo una serie de iniciativas aisladas, de escasa periodicidad, elaboradas en su mayoría, con información de

---

<sup>7</sup> La investigación se centra en la orientación del gasto social sin ningún tipo de deducción tributaria, el cual también es llamado *gasto social bruto* (Adema, 2001). Estudios sobre la asignación del gasto social neto, aquel que incorpora el pago de impuestos directos e indirectos por grupos de ingreso, así como sobre el gasto social neto total, que incluye los gastos sociales efectuados por el sector privado, son muy escasos en la región.

los últimos 10 años únicamente y sobre la base de técnicas no estrictamente homogéneas. Sin embargo, estudios de esa naturaleza son fundamentales para entender las prioridades de la política social y apreciar de qué forma el gasto social contribuye a atenderlas.

Finalmente, dos distinciones merecen atención. En primer lugar, es importante diferenciar entre las *preferencias* reveladas por el Estado en lo social –manifestadas en el nivel, la composición sectorial y la orientación del gasto público social entre grupos de ingreso- y la *efectividad* de dicho gasto en la provisión de servicios. Un determinado nivel de gasto per cápita, una elevada asignación sectorial de recursos fiscales hacia lo social y una orientación de dichos dineros hacia los grupos más vulnerables no necesariamente producen los resultados esperados o deseados. El ciclo entre gasto y resultados o impactos sólo podrá ser evaluado cuando también sea examinado el proceso de gestión o implementación, es decir, la ejecución.

En segundo lugar, el presente estudio muestra información estadística sobre la distribución por quintiles de ingreso del *gasto* social, y no estrictamente de los *beneficios* resultantes de la ejecución de dichos recursos. En tanto el gasto social contablemente asignado a los grupos de menores ingresos sea en parte “capturado” por individuos de estratos más altos de ingreso que no proveen servicios sociales de calidad (por ejemplo a través de salarios de burocracias excesivas o inoperantes de profesores, doctores, enfermeros, entre otros), los beneficios reales obtenidos por la población más pobre serán inferiores a los recursos fiscales formalmente presupuestados para atender sus necesidades (Tanzi, 1974).

### ***Los retos de la seguridad social***

Si bien el presente estudio concentra su atención en la orientación del gasto público social en educación y salud, ofrece también información estadística disponible sobre la orientación del gasto público total en seguridad social por niveles socioeconómicos en ocho países de la región<sup>8</sup>. A pesar de no ser el centro de atención de la investigación, resulta difícil omitir un comentario dada la claridad de las cifras, las cuales muestran al sistema de previsión social en América Latina como extremadamente desigual y concentrado en los grupos de mayores recursos.

Hace más de un siglo se introdujo en Alemania el concepto moderno de seguridad social, el cual más adelante fue incorporado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como un “instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales” (Mesa-Lago, 2004). Sin duda, la seguridad social, como concepto de protección de poblaciones vulnerables, es un logro social que debe ser preservado en América Latina, una región históricamente marcada por la desigualdad y la pobreza.

---

<sup>8</sup> Debe advertirse que el gasto total en seguridad social del gasto público social en la medida en que, además de las contribuciones públicas, contiene también las contribuciones de los individuos y empresas que se benefician del mismo, de alguna manera refleja el ahorro de las personas durante su vida laboral. Cabe también aclarar, sin embargo, que los aportes públicos a la seguridad social son tomados de los ingresos fiscales y absorben una significativa porción de los ingresos disponibles del Estado. Por tanto, su distribución por quintiles de ingreso es relevante para el análisis en curso.

No obstante, un sistema de seguridad social que protege a una mínima fracción de la fuerza laboral, con inmensas desigualdades en la asignación de pensiones en su ya limitado número de beneficiarios y a costa de una proporción muy elevada de recursos fiscales, representa una versión distorsionada del sistema de previsión inicialmente concebido<sup>9</sup>. En América Latina, donde el grueso de la fuerza de trabajo no es asalariado y, por el contrario, es parte creciente del sector informal, el sistema de seguridad social tiene que ser repensado cuidadosa y responsablemente.

## **1. Incidencia del gasto social: la importancia de los datos**

Existe una notoria escasez de información regional sobre la incidencia del gasto público social por segmentos socio-económicos. A diferencia de las estadísticas derivadas de las cuentas nacionales, la asignación del gasto social por niveles de ingreso se obtiene a partir de las llamadas encuestas de condiciones de vida, las cuales vienen siendo implementadas en América Latina en forma homogénea y con una reciente cobertura representativa, a partir de la segunda mitad de los años noventa<sup>10</sup>. Quizás debido a la dificultad de obtener cifras rigurosas, este tipo de análisis desafortunadamente no ha ocupado un lugar preferencial en la producción de investigaciones sociales en los últimos años en la región. En consecuencia, el análisis y las implicaciones de la orientación del gasto social por niveles socioeconómicos no han sido incorporados en la agenda de los hacedores de políticas públicas en los últimos años. Desde que los insumos estadísticos han estado a disposición, no se ha observado una clara vocación en la región por conducir diagnósticos sobre la orientación del gasto social total. Todo ello, sumado a la relativa complejidad metodológica en el cálculo de la incidencia del gasto social, ha limitado la literatura a sólo una serie de iniciativas aisladas, de escasa periodicidad, elaboradas en su mayoría con información de los últimos 10 años, y sobre la base de técnicas no estrictamente homogéneas<sup>11</sup>. Dadas estas restricciones, el análisis comparativo se

---

<sup>9</sup> Según el Banco Mundial (1994), en promedio simple sólo el 39% de la fuerza laboral estuvo cubierto por el sistema de pensiones en la década de los noventa en América Latina. Uruguay reportó la cobertura más elevada (69%) y Bolivia la más baja (12%).

<sup>10</sup> Desde mediados de los años ochenta, el Banco Mundial (BM) ha conducido Encuestas de Niveles de Vida partiendo de un grupo reducido de países en la región. En 1996, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el BM y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas crearon el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida (MECOVI), cuyo objetivo principal es apoyar los esfuerzos nacionales en la construcción de encuestas domiciliarias periódicas y comparables. Hacia el 2005, el programa ha sido implementado en 10 países, los cuales sumados a Brasil, México y Chile, que ya poseían mayor experiencia en la elaboración de encuestas domiciliarias, representan el 90% de la población regional.

<sup>11</sup> De los problemas metodológicos en el cálculo de la incidencia del gasto social, dos merecen particular atención. El primero tiene que ver con el criterio con el cual se valoriza en términos monetarios el costo unitario de un servicio social. En educación primaria, por ejemplo, si bien es posible proyectar el número de niños que efectivamente asisten a la escuela con información proveniente de las encuestas de hogares, el reto se centra en cuantificar el costo por estudiante (en cada segmento social y geográfico) que enfrenta el Estado a partir del gasto público en educación primaria. El segundo problema radica –siguiendo el mismo ejemplo– en definir los límites del gasto social en educación primaria dentro del presupuesto nacional del sector. No existe un criterio claro con el cual asignar una variedad de gastos que en algunos países pueden alcanzar hasta el 10% del presupuesto sectorial –por ejemplo aquellos asignados a los rubros culturales, deportivos y ciertos gastos del gobierno central– como exclusivos de un determinado nivel educativo. Asimismo, es importante tener en mente que la información presentada sobre la orientación del gasto social

dificulta. Comparaciones entre dos puntos en el tiempo (para países en los que se cuenta con información) y cálculos de promedios regionales pueden arrojar resultados cuestionables desde el punto de vista estadístico y poco representativos de la realidad.

Sin embargo, aún considerando estas limitaciones, la recolección de investigaciones de alcance nacional sobre la incidencia del gasto social reporta enorme utilidad. En efecto, la observación caso por caso no está sujeta a las restricciones propias del análisis comparativo y puede contribuir significativamente al mejor diseño y evaluación de las políticas públicas en el sector social. Un conjunto de estudios nacionales en América Latina permite no sólo una mirada más amplia del estado de la orientación del gasto social en la región sino que también facilita la evaluación interna de las políticas de asignación del presupuesto destinado a lo social. Asimismo, si bien el análisis comparativo tiene sus límites, estudios de un número representativo de países pueden sugerir cierto ordenamiento regional del grado de progresividad en la ejecución del gasto en lo social. Finalmente, la obtención de una serie estadística de índices de progresividad del gasto social en la región hace posible evaluar la correlación existente entre medidas de orientación del gasto social y, por ejemplo, la distribución de la riqueza o la calidad de las instituciones. ¿Es el gasto social menos progresivo en países con mayores inequidades en la distribución de la riqueza? ¿Está la calidad institucional asociada a mayores niveles de progresividad del gasto social?

## 2. La evidencia y los resultados empíricos

En *Panorama Social 2000-2001*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizó un primer esfuerzo en recopilar datos provenientes de seis estudios nacionales sobre la incidencia del gasto público social por niveles socioeconómicos, los cuales cubren el período 1986-1997<sup>12</sup>. Cuatro años más tarde, y gracias a la mayor producción de encuestas domiciliarias, ha sido posible ampliar la cobertura regional. Esta sección presenta información sobre la focalización del gasto público social en educación, salud y seguridad social en 17 países de América Latina entre los años 1997 y 2003, los cuales representan el 90% de la población y el 94% del Producto Interno Bruto (PIB) regionales. Las estadísticas han sido recogidas de diversos estudios nacionales (Véase anexo N° 1).

El gráfico N° 1 muestra el patrón por quintiles de ingreso de la asignación del gasto social (educación y salud) excluyendo las contribuciones por seguridad social para 11 países de la región en los cuales se cuenta con información agregada<sup>13</sup>. El cuadro N° 1 incluye información sectorial detallada para 17 países. Dos hechos llaman de inmediato la

---

en países de estructura federal (México, Brasil y Argentina) no incorpora el patrón de asignación de gastos en lo social bajo responsabilidad de los gobiernos locales, hecho que podría alterar los resultados en estos casos.

<sup>12</sup> Bolivia (1990), Chile (1996), Colombia (1997), Costa Rica (1986), Ecuador (1994) y Uruguay (1993). También fueron incluidos estudios de la ciudad de Buenos Aires, Argentina (1991) y Sao Paulo, Brasil (1994).

<sup>13</sup> En adelante, se considera gasto social total o agregado aquel que incluye el gasto público en educación y salud. Aunque forman parte de la información estadística provista, los gastos en seguridad social han sido excluidos de la unidad de análisis.

atención. En primer lugar, es amplio el rango en el que se ubican los países de la región de acuerdo al grado de orientación del gasto social. Dos ejemplos contrastantes: en Chile, el 20% más pobre de la población absorbe el 33% del gasto social, en tanto el quintil más rico recibe el 7% del mismo. Por el contrario, en Nicaragua el 20% más pobre percibe tan sólo el 14% de los gastos en el área social, mientras que el 20% más rico de la población se beneficia del 27% de los mismos. El segundo aspecto resaltante es la marcada dispersión de los países dentro del rango regional. De acuerdo a los Coeficientes de Concentración (gráfico N° 2), en cinco países el gasto social es *progresivo* (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay) y en seis de ellos *regresivo* (Bolivia, Brasil, Guatemala, México, Nicaragua y Perú). El gasto social resulta progresivo cuando este es distribuido en forma más que proporcional en los grupos de bajos ingresos, y regresivo cuando el presupuesto social recae en una proporción mayor en los grupos de altos ingresos<sup>14</sup>.

La ausencia de un patrón definido en las medidas de concentración del gasto social en América Latina, sin embargo, no es un fenómeno que se reproduce a nivel sub regional. Más aún, a primera vista la evidencia estadística pareciera sugerir la existencia de tendencias en la orientación del gasto social por bloques regionales. El gasto social agregado tiende a ser progresivo en el grupo de países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) y regresivo en Brasil y en la región Andina (Ecuador, Perú y Bolivia), con la excepción de Colombia<sup>15</sup>. En los países de Centroamérica con información disponible (Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua), los resultados son mixtos y se asemejan más a la realidad de toda la región. Conclusiones similares se extraen del análisis del gasto sectorial, en particular, educación y salud. Las diferencias por bloques regionales en la orientación del gasto social, como se sugerirá más adelante, pueden más bien estar asociadas al nivel de ingreso per cápita, la distribución de la riqueza, la calidad institucional y los sesgos predominantes en la concepción de los objetivos de la política social en diferentes partes del continente.

### ***Educación: hacia un gasto progresivo en la escuela primaria***

Desde la perspectiva de las políticas públicas, el logro más importante de la región hacia finales de los noventa es, sin duda, el montaje de un patrón progresivo en la ejecución del gasto en educación primaria. Tal como lo demuestra el gráfico N° 3, la distribución de los recursos públicos en educación primaria está sesgada hacia el quintil más pobre de la población en los 11 países en los cuales se cuenta con información. Además, la porción de recursos fiscales para lo social asignada a cada grupo de ingreso muestra un patrón ascendente a favor de los quintiles más pobres, con la sola excepción de Guatemala.

A pesar de que no es posible afirmar con absoluta seguridad que el ensamblaje de una matriz de gasto progresivo en la escuela primaria es un fenómeno reciente debido a la falta de indicadores similares comparables de años anteriores, la evidencia estadística recogida de variables relacionadas –utilizadas como insumos en la elaboración de medidas de incidencia del gasto- sugiere que, en efecto, se estaría frente a un logro cuyo

---

<sup>14</sup> El recuadro N° 1 incluye una discusión sobre el concepto de progresividad del gasto social.

<sup>15</sup> No se dispone de información para los casos de Venezuela y Paraguay.

sello pertenece a finales del siglo XX. Dos importantes indicadores se revitalizaron en los años noventa. En primer lugar, según la CEPAL, en todos los países de la región el gasto social per cápita en educación creció entre 1990 y 2001, en un rango que va desde 15% (Brasil) hasta más de 300% (República Dominicana), resultando en un incremento promedio regional de 64.6% (de US\$79 a US\$130, US\$51 adicionales por habitante). De esta expansión, el 42% (US\$21) fue resultado de la ampliación de los presupuestos nacionales en el sector educativo impulsada por la decisión política de promover el acceso de la población más necesitada a los servicios básicos. En segundo lugar, la tasa de matrícula primaria neta aumentó en forma consistente a lo largo de la región en similar período, pasando de una mediana de 88% en 1990 a una de 92% hacia 2001. En suma, el aumento del gasto público en educación, la mayor concurrencia a la escuela primaria, la compartida decisión política de extender los servicios educativos, y las relativas –aunque todavía insuficientes- mejoras en la calidad institucional de la región en los años noventa, insinúan que la elevada progresividad del gasto público en educación primaria en la región es un logro que se ha acentuado en la última década gracias a los factores antes mencionados.

Dos factores podrían explicar, en parte, el mayor gasto social en educación en los quintiles más pobres. En primer lugar, estas familias suelen tener más hijos en edad escolar que aquellas provenientes de estratos de ingreso altos<sup>16</sup>. Por otro lado, las familias más pudientes se muestran reacias a enviar a sus hijos a la escuela pública<sup>17</sup>. En segundo lugar, aún asumiendo que el número de beneficiarios directos por grupo de ingreso fuera el mismo, el gasto social imputado a los quintiles más bajos de ingreso resultaría superior debido al mayor costo por estudiante que enfrenta el gobierno para proveer el servicio en dichos segmentos. En general, el costo de provisión de un servicio social es mayor en tanto mayores son las carencias de la población objetivo a atender. El costo per cápita de identificar, organizar y capacitar a grupos sociales marginados para el uso y mantenimiento de servicios básicos de educación y salud, así como los gastos gubernamentales para mejorar el entorno social para el mayor aprovechamiento de los servicios sociales, son significativamente mayores a los necesarios para implementar similares servicios dirigidos, por ejemplo, a las clases medias.

Lo anterior no desmerita, en absoluto, la voluntad política observada en la región por redirigir los recursos fiscales hacia la provisión de servicios sociales. Todo lo contrario; ello reconoce el esfuerzo de los gobiernos de la región que, ante mayores obstáculos financieros y propios de la estructura social, decidieron comprometerse con la expansión de los servicios sociales hacia los más necesitados.

La distribución del gasto en educación secundaria, en contraste, se presenta mayoritariamente regresiva, con ocho países en donde el gasto social recae más que proporcionalmente en los grupos de mayores ingresos y dos de ellos cuyos gastos convergen hacia la neutralidad (Costa Rica y Ecuador). La única excepción es Colombia,

---

<sup>16</sup> Este razonamiento tiene validez en tanto el gasto social haya sido imputado por niveles de ingreso calculados sobre la base de hogares. De los 16 estudios nacionales que proveen de información metodológica, 10 de ellos utilizan como unidad de análisis los hogares y 6 de ellos las personas.

<sup>17</sup> A medida que la educación pública mejora en todos los estratos sociales, las diferencias entre la calidad de la educación provista por el Estado y algunas escuelas privadas se reduce, provocando una menor segmentación entre la escuela pública y la privada.



país que ha logrado avances en la orientación del gasto en educación más allá de la instrucción primaria. Un rasgo común en la región es el marcado sesgo a favor de las clases medias (gráfico N° 4). Las explicaciones que podrían estar detrás de la predominante forma de U invertida que se aprecia en la distribución del gasto en educación secundaria son el elevado costo de oportunidad para los alumnos de los quintiles más pobres frente a la decisión de continuar estudios secundarios y el bajo retorno de la educación pública respecto a la privada en América Latina. Por un lado, la necesidad de nuevas fuentes de ingreso en los hogares más pobres provoca tasas más elevadas de deserción escolar en los quintiles más bajos. Por otro lado, el menor retorno esperado de la educación pública relativa a la instrucción privada resta incentivos a los grupos de mayores ingresos para buscar acceder a la enseñanza pública. Según el Banco Mundial (1995), la tasa de retorno de la educación primaria pública entre inicios de los años ochenta y principios de los noventa alcanzó 17.9%, vs. el 26.2% observado en la escuela básica privada. Por su parte, la enseñanza pública secundaria registró una rentabilidad de 12.8%, en comparación con el 16.8% de la educación privada en similar nivel.

Como natural consecuencia del limitado acceso de los segmentos de más bajos ingresos a la educación secundaria, el gasto en instrucción universitaria resulta significativamente regresivo. El gráfico N° 5 muestra una elevada concentración del gasto en educación superior en el 40% de la población más pudiente. Este segmento social absorbe un porcentaje de recursos públicos que oscila entre 70% y 97% en la muestra de ocho países en los que se dispone de información. Casos más acentuados son los de Guatemala y Brasil, en donde el 76% y el 82%, respectivamente, de los recursos asignados a la educación terciaria benefician al 20% de la población de mayores ingresos.

El gasto en educación superior y en ciencia y tecnología es de suma importancia en América Latina, región que requiere con urgencia mejorar sus niveles de competitividad en un mundo cada vez más globalizado. No obstante, por las razones ya mencionadas, los segmentos más pobres de la población tienen un acceso restringido a la educación superior, siendo, por el contrario, estudiantes de estratos de ingreso altos los directos beneficiarios de los subsidios públicos, los cuales resultan siendo regresivos, financiados con escasos recursos fiscales. Urge en la región un debate -en términos de equidad- en torno al componente de subsidio público que debería acompañar la provisión de educación superior, asegurando que se implementen políticas que promuevan y faciliten el acceso a la educación superior de los jóvenes de bajos estratos que lograron culminar los estudios secundarios, por ejemplo, a través de programas de crédito, becas y otro tipo de financiamiento. Dada la carencia de recursos fiscales adicionales para satisfacer las demandas en educación superior de los sectores de más bajos ingresos, el subsidio público orientado a los grupos más pudientes podría disminuir progresivamente.

### ***Salud: resultados mixtos***

Al igual que en el caso del gasto social agregado, la orientación del gasto público en salud muestra un rango de variabilidad bastante amplio en la región (gráfico N° 6). No obstante, son en mayor número -y más acentuados- los casos en los que el gasto público en salud se ejecuta de forma progresiva. En ocho de los 14 países en los que se cuenta

con información, el presupuesto público en el sector salud se distribuye en una forma más que proporcional en los grupos de bajos ingresos (gráfico N° 7).

¿Representa la actual inclinación hacia la progresividad en la ejecución del gasto en salud pública un avance respecto a décadas pasadas? A diferencia del caso de la educación primaria, el análisis basado en variables relacionadas no conduce hacia una clara dirección. En efecto, en los años noventa se generaron algunas condiciones favorables para mejorar la orientación del gasto sectorial tales como el aumento del gasto per cápita en salud (25% en promedio, US\$23 adicionales), la presencia de una voluntad política para extender los servicios básicos, cristalizada en la ampliación de los recursos del sector como porcentaje del presupuesto social nacional en 10% y las mejoras institucionales.

Sin embargo, la evaluación del potencial impacto distributivo de tales condiciones se complica por ciertas consideraciones. Por ejemplo, luego de alcanzar la difícil tarea de identificar la población objetivo en extrema pobreza, los obstáculos a sortear para instalar un centro hospitalario o de servicios básicos de salud son significativamente mayores en comparación con aquellos necesarios para implementar un centro educativo, dado que tienen una mayor dependencia de una infraestructura física más exigente, como sistemas de electrificación, de agua potable y de alcantarillado, entre otros. Estos notorios mayores costos relacionados pueden haber restringido la reasignación de los recursos fiscales en el sector salud hacia los segmentos menos favorecidos, a pesar del aumento del presupuesto global sectorial.

Otro factor que complica el análisis de la orientación del gasto público social en salud es el hecho de que, en la mayoría de los países bajo observación, la información sobre este tipo de gasto ha sido obtenida en forma agregada, imposibilitando la evaluación de la asignación del gasto público en salud por niveles de ingreso de acuerdo a los tipos de servicio (por ejemplo, preventivo o curativo).

Para efectos del análisis del impacto neto distributivo del gasto público social (tema evaluado en la siguiente sección de *Panorama Social*), el sector salud presenta peculiares complicaciones debido a la recurrencia de gastos privados asociados a la provisión del servicio –sea porque el servicio público gratuito de salud requiera una contraparte privada (medicamentos, entre otros) o porque dicho servicio, al no estar disponible a ciertos grupos sociales, es afrontado íntegramente por las familias<sup>18</sup>. Estos gastos privados resultan, proporcionalmente al ingreso, más elevados para el caso de los hogares de menores recursos. Por tanto, todo análisis de impacto distributivo en el sector salud debe pasar a descontar tales flujos del gasto público sectorial por quintiles de ingreso.

Del análisis global y sectorial del gasto público social se puede decir que, en general, existen indicios que sugieren que el patrón de ejecución del gasto social en educación y salud en América Latina estaría experimentando un importante, aunque lento y desigual, viraje hacia la progresividad. Entre estos indicios se encuentran el aumento del gasto

---

<sup>18</sup> Este fenómeno no es tan frecuente en el sector educación en donde ante la falta de acceso a la instrucción pública, las familias de bajos ingresos deciden no enviar a sus hijos a la escuela sin la posibilidad de afrontar el servicio con ingresos propios.

social por habitante, los aumentos sostenidos en los niveles de matrículas primaria y secundaria, el mayor acceso a los servicios de salud, las mejoras institucionales y la voluntad política de los gobiernos de la región en la reasignación de los recursos del fisco a favor del gasto social como porcentaje del gasto público total en la década de los noventa. En este sentido, si bien de acuerdo a las estadísticas presentadas sólo cinco de los once países bajo análisis reportaron gastos sociales agregados progresivos hacia inicios del siglo XXI, la evidencia sugiere que *en comparación* con 10 años atrás, pareciera ser significativamente mayor el número de países de la región cuyos gastos sociales vienen siendo ejecutados con mayor progresividad (o menor regresividad). Este hecho permite plantear con cierto grado de optimismo que de continuar esta tendencia, dentro de un período similar en América Latina se podría evidenciar la consolidación de una estrategia de ejecución progresiva del gasto social, con sus consecuentes potenciales impactos en el nivel de vida de los grupos de más bajos ingresos y en los niveles de desigualdad.

Sin embargo, ese cauto optimismo debe sopesarse con el hecho que solamente en cinco de los 11 países en los que se cuenta con información actualizada, el gasto social en educación y salud se muestra progresivo y que la velocidad del cambio parece ser muy lenta. En suma, no se debe perder el optimismo pero al mismo tiempo se debe reconocer que la región requiere enfrentar decididamente la problemática de la equidad con un mayor sentido de urgencia para evitar que los períodos necesarios para evidenciar cambios visibles se extiendan demasiado.

### **3. Las correlaciones**

La observación de la marcada variabilidad regional en la incidencia del gasto público social por niveles socioeconómicos conduce inevitablemente a la siguiente pregunta: ¿Está el nivel de progresividad en la ejecución del gasto social asociado a otras variables económicas o sociales? De ser positiva la respuesta a la anterior pregunta, ¿cuáles son estas variables? ¿Están, por ejemplo, la inequidad en la distribución de la riqueza, la exclusión social y la calidad institucional asociadas a los niveles de progresividad del gasto social? Esta sección presenta información estadística como una primera aproximación en la búsqueda de respuestas a estas interrogantes. Más que argumentos concluyentes, el análisis se propone como un buen punto de partida de futuras investigaciones académicas sobre la materia.

En primer lugar, la distribución del gasto social por grupos de ingreso está correlacionada con el grado de inequidad en la distribución del ingreso (gráfico N° 8a)<sup>19</sup>. La relación simple entre ambas variables sugiere que sociedades más equitativas ponen en marcha una maquinaria de gasto social que prioriza las necesidades de los más desfavorecidos. Diversas teorías han intentado explicar la racionalidad del vínculo entre inequidad y políticas de gasto distributivas. Algunas de ellas proponen que en países o regiones marcadamente desiguales, el poder económico de las elites converge con el poder

---

<sup>19</sup> Datos correspondientes a los coeficientes GINI de distribución del ingreso provienen de la CEPAL, Panorama Social de América Latina 2004.

político, fenómeno que socava la capacidad del gobierno por emprender reformas sociales conducentes a satisfacer las demandas de los grupos de ingreso más bajos (Haggard, 1994; Bénabou, 1996). Otros, como Engerman y Sokoloff (1997), señalan que la existencia de grupos sociales con extenso poder económico y político producto de las significativas brechas en la distribución del ingreso promueve el desarrollo de sociedades menos democráticas, las cuales se muestran menos proclives a fomentar políticas de acumulación de capital humano en los estratos más bajos de la población. Si bien el debate académico sobre el efecto de la distribución de la riqueza en la recurrencia de políticas públicas distributivas permanece abierto, el reconocimiento de las restricciones que la inequidad impone en la implementación de políticas de gasto más progresivas es fundamental en el diseño de programas sociales en América Latina, la región más desigual del mundo.

En segundo lugar, según la información disponible, la orientación del gasto social está altamente correlacionada con el nivel de riqueza promedio. En países de mayores ingresos el gasto social tiende a ser más progresivo (gráfico N° 8b). La dinámica que rige la distribución de los fondos públicos en la región podría explicar la naturaleza de la asociación entre la progresividad del gasto social y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. En efecto, en países de bajos ingresos, la pugna por captar los escasos recursos fiscales entre grupos sociales diversos y polarizados es extrema. En tal contexto, los segmentos con mayor capacidad de presión y recursos para movilizar sus demandas - como las clases medias y altas- logran influenciar con mayor éxito la asignación de los fondos públicos, en desmedro de las poblaciones más necesitadas. En países de mayores ingresos, el conflicto social está también presente pero es menos acentuado debido a que existe mayor margen de maniobra financiera para atender las demandas sociales, resultando en un patrón de ejecución del gasto más progresivo (o menos regresivo).

El nivel del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita puede influir en el patrón de ejecución del gasto social por segmentos socioeconómicos por un segundo canal. Como se mencionara líneas arriba, el costo de provisión de un servicio social es mayor en tanto mayores sean las carencias de la población objetivo a atender. De ello se desprende que en países con mayores recursos fiscales la efectiva implementación de proyectos sociales que incorpore tales restricciones es, financiera y políticamente más factible. A mayores ingresos, mayor margen de maniobra para enfrentar el reto fiscal de atender a los más desprotegidos.

En tercer lugar, el tipo de orientación del gasto social está asociado a la calidad de las instituciones (gráfico N° 8c). Datos disponibles para 11 países de la región muestran una clara correlación negativa entre el coeficiente de concentración del gasto social agregado y el índice del Imperio de la Ley<sup>20</sup>. Países en los que el cumplimiento de la ley es más estricto reportan gastos sociales más progresivos. En la esfera privada, la calidad de las instituciones determina el nivel de eficiencia de los mercados, al establecer reglas y

---

<sup>20</sup> El índice del Imperio de la Ley es uno de los seis índices de calidad institucional construidos por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2002). Los valores del índice oscilan entre -2.5 y 2.5, donde los valores más altos se asocian a las sociedades en las que el cumplimiento de la ley es más extendido. El índice ha sido construido sobre la base de encuestas que recogen las percepciones de las organizaciones no gubernamentales, agencias clasificadoras de riesgo y consultoras. Los datos están disponibles para 173 países en el período 1997-2001.

controles claros, coherentes, creíbles y permanentes en el tiempo, aplicables por igual a todos los agentes económicos (Burki y Perry, 1998). En el ámbito público social, instituciones sólidas –no sólo gubernamentales, sino también políticas y civiles- están vinculadas a sociedades que vigilan la agenda social del gobierno a través de mecanismos institucionales formales, exigen rendición de cuentas a la burocracia e identifican responsabilidades por los resultados sociales, y son capaces de aplicar la ley cuando las circunstancias lo requieren. Ello podría en parte explicar por qué en América Latina, una región formalmente comprometida en resolver los problemas de los más necesitados, los países que gozan de una mejor calidad institucional sean aquellos que registren, a su vez, un patrón de gasto social más progresivo.

Finalmente, la evidencia estadística muestra que políticas de gasto social regresivas parecen ir de la mano con una mayor diversidad étnica (gráfico N° 8d), medida esta última por el Índice de Fragmentación Etno- Lingüística<sup>21</sup>.

Plantear conclusiones definitivas sobre la relación entre el patrón de gasto social por grupos de ingresos y variables como el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, la calidad institucional, la inequidad y las diferencias étnicas implica pasar por alto una serie de consideraciones teóricas y empíricas. El gasto social agregado por niveles socioeconómicos no hace distinciones explícitas sobre cómo se distribuyen los recursos entre sectores y programas. Asimismo, al análisis de correlaciones simples debe seguir un exhaustivo proceso de incorporación de nuevas variables explicativas y de control, la inclusión de observaciones provenientes de otros continentes y países no considerados de América Latina, así como otros procedimientos cuantitativos propios de una metodología más rigurosa, a fin de evaluar la existencia – y dirección- de una posible relación de causalidad entre la orientación del gasto social y las variables mencionadas. El análisis, sin embargo, ha estado limitado por la escasez de información sobre la orientación del gasto social. A pesar de lo dicho, la intención de ensayar una primera mirada a la posible relación de las políticas de gasto social, con fenómenos económicos y sociales, busca promover nueva investigación en la materia en la búsqueda por identificar nuevas herramientas para el mejor diseño de las políticas públicas en lo social.

#### **4. El gasto en asistencia social**

Con frecuencia se suele confundir el gasto en asistencia social con el gasto público social. Ambos difieren en naturaleza, poblaciones objetivo, nivel de recursos que concentran y, muchas veces, el tipo de servicios que financian. A diferencia del gasto público social cuyo propósito ideal es ofrecer servicios sociales a todos los ciudadanos sin ninguna distinción, el objetivo de los programas de asistencia social es focalizar sus recursos en la atención de los grupos sociales de mayores carencias. Si bien los campos de acción en los que se ejecutan los recursos de los programas de asistencia social y aquellos financiados por el gasto público social no son excluyentes (por ejemplo educación y salud), muchas

---

<sup>21</sup> El Índice de Fragmentación Etno-Lingüística es el promedio de cinco índices que miden el grado de diversidad étnica en un determinado país. Los valores del índice van de 0 a 1. A mayor el índice, mayor la fragmentación etno-lingüística. Los datos están disponibles para 161 y fueron obtenidos de La Porta, López-de-Silanes, Shleifer y Vishny (1998).

veces los programas de asistencia abarcan una gama de servicios más amplia, tales como aquellos orientados a satisfacer requerimientos de alimentación escolar y nutrición materna, transferir subsidios monetarios, entre otros.

Los recursos destinados a los programas de asistencia social equivalen en América Latina a una baja fracción del gasto público social y del gasto público total. En promedio simple, los fondos asignados a programas de asistencia bordean el 15.1% del gasto público social y el 7.7% del gasto público total en los 10 países en los que la información estadística se encuentra disponible. Perú reporta el más elevado presupuesto fiscal para este tipo de programas como porcentaje del gasto social agregado (32.3%), en tanto Brasil el más bajo (2.2%) (cuadro N° 2)<sup>22</sup>.

En términos de orientación por quintiles de ingreso, todos los países -con la excepción de Guatemala- muestran patrones de gasto progresivos en la asignación de recursos administrados por los programas de asistencia social, favoreciendo notoriamente a los grupos de bajos ingresos. Dentro de estos últimos, el patrón del gasto en asistencia social muestra un rango de progresividad bastante amplio, con México a la cabeza de los países que asignan este tipo de ayuda social en una forma más que proporcional a favor de los grupos de menores ingresos, en gran parte explicado por el exitoso programa gubernamental *Oportunidades*.

Si bien no debe desconocerse la importancia de los programas de asistencia social por alcanzar a los más pobres, tampoco debe perderse de vista el hecho de que dichos esfuerzos son insuficientes considerando que sólo equivalen a una baja porción de los recursos fiscales totales asignados a lo social. En una región marcada por la pobreza y la desigualdad, entender los programas de asistencia social como *la* política social significa desconocer la problemática de ambos fenómenos en su completa dimensión, y desconocer la enorme responsabilidad que tiene la política social -materializada en el gasto público social- de producir cambios en los problemas estructurales que generan la inequidad, la pobreza y la exclusión social en la región.

Asimismo, entender el gasto en asistencia social como equivalente a *la* política social puede, en la práctica, convertir los servicios sociales dirigidos a los más pobres en bienes inferiores<sup>23</sup>. La prestación de servicios sociales en una sociedad democrática no debería ser segmentada entre dos clases de servicios: los que se prestan a las familias de bajos ingresos y aquellos ofrecidos al resto de la población (clases medias y altas). Esta segmentación crea enormes riesgos en términos de calidad del servicio público y de fragmentación ciudadana. Si bien en muchos países de la región esta segmentación es inevitable en el corto plazo dada la insuficiencia de ingresos fiscales, la búsqueda de servicios sociales de calidad y contenido uniforme debe ser un objetivo deseable a mediano y largo plazo.

---

<sup>22</sup> Es probable que en algunos casos, como el de Brasil, los gastos en programas de asistencia social se encuentren subestimados por el hecho de que una importante fracción del gasto público es administrado por los gobiernos locales. Ello podría suceder también en Argentina o México.

<sup>23</sup> Un bien Inferior es aquél cuyo consumo se reduce a medida que el ingreso de una persona aumenta. Este se contrapone al bien Normal, cuyo consumo varía en la misma dirección que el ingreso.

## 5. Conclusiones

Del análisis de la orientación del gasto público social por grupos de ingreso en América Latina se desprenden las siguientes reflexiones:

1. La orientación del gasto público social es importante en tanto revela las preferencias de los gobiernos por enfrentar la pobreza, la inequidad, y sus secuelas. Sin embargo, el *nivel* del gasto es también importante. Aún si el gasto público social es distribuido sólo proporcionalmente entre los diferentes grupos de ingreso, un mayor nivel de gasto agregado reportaría beneficios más que proporcionales para los segmentos de bajos ingresos. Así, el aumento del gasto público social en América Latina es una condición necesaria –aun cuando no suficiente- para atacar la pobreza, la inequidad y sus secuelas. En este sentido, es importante reconocer la expansión de los gastos públicos en los sectores sociales entre 1990 y 2001 en los 18 países de la región en los que se dispone de información estadística. Si bien el aumento del gasto social no necesariamente se traduce en una mayor orientación de la política social hacia la reducción de las carencias de los grupos de menores ingresos, sí pone en relieve la prioridad relativa que los sectores sociales han venido gozando en el proceso de asignación de recursos públicos. Finalmente, dado que el gasto público social está menos concentrado que el ingreso en todos los países de la región, el primero resulta atenuando la desigualdad en la distribución del ingreso primario.
2. En suma, existen indicios que sugieren que el patrón de ejecución del gasto social en educación y salud en América Latina estaría experimentando un importante, aunque lento y desigual, viraje hacia la progresividad. Entre estos indicios se encuentran el aumento del gasto social por habitante, los aumentos sostenidos en los niveles de matrículas primaria y secundaria, el mayor acceso a los servicios de salud, las mejoras institucionales, y la voluntad política de los gobiernos de la región por reasignar los recursos del fisco a favor del gasto social como porcentaje del gasto público total en la década de los noventa. En este sentido, si bien de acuerdo a las estadísticas presentadas sólo cinco de los once países bajo análisis reportaron gastos sociales agregados progresivos hacia inicios del siglo XXI, la evidencia sugiere que *en comparación* con 10 años atrás, pareciera ser significativamente mayor el número de países de la región cuyos gastos sociales vienen siendo ejecutados con mayor progresividad (o menor regresividad). Este hecho permite plantear con cierto grado de optimismo que de continuar esta tendencia, dentro de un período similar en América Latina se podría evidenciar la consolidación de una estrategia de ejecución progresiva del gasto social, con sus consecuentes potenciales impactos en el nivel de vida de los grupos de más bajos ingresos y en los niveles de desigualdad.

Sin embargo, ese cauto optimismo debe sopesarse con el hecho que solamente en cinco de los 11 países en los que se cuenta con información actualizada el gasto social en educación y salud se muestra progresivo y que la velocidad del cambio parece ser muy lenta. En suma, el vaso está medio lleno o medio vacío? No se debe perder el optimismo pero al mismo tiempo se debe reconocer que la región requiere

enfrentar decididamente la problemática de la equidad con un mayor sentido de urgencia para evitar que los períodos necesarios para evidenciar cambios visibles se extiendan demasiado.

3. El logro más importante de la región hacia fines de los noventa es, sin duda, el montaje de un patrón progresivo en la ejecución del gasto en educación primaria. Esta indiscutible conquista se observa en los diez países en los que se cuenta con información estadística. Si bien no es posible afirmar con certeza que la progresividad en el gasto en la escuela primaria es un fenómeno propio de la década de los noventa debido a la escasez de información, evidencia sobre la evolución del gasto social en educación, la mayor prioridad fiscal en los sectores sociales, las mayores tasas de matrícula primaria y las mejoras institucionales –aunque no suficientes- a escala regional parecen corroborar esta tesis. De otro lado, el gran reto de América Latina entrado el nuevo siglo es resolver los problemas de acceso y orientación del gasto social en la educación secundaria.
4. El logro de un patrón de gasto público social progresivo en educación primaria en la región no necesariamente está asociado a mayores niveles de efectividad en la provisión del servicio así como a la calidad del mismo. Más aún, serios cuestionamientos con sustento empírico recaen sobre la calidad de la educación pública en América Latina frente a otras regiones. El deterioro de la calidad de la enseñanza pública genera el riesgo de convertir a esta en un “bien inferior” para la sociedad, en tanto su rentabilidad esperada se distancia progresivamente de la ofrecida por cierto tipo de educación privada, aparta a las clases medias de su cobertura y se manifiesta como la única alternativa de los más pobres, agudizando su marginación social.
5. La orientación del gasto público en salud muestra un rango de variabilidad bastante amplio en la región. No obstante, son en mayor número y más acentuados los casos en los que el gasto público en salud se ejecuta en forma progresiva. A diferencia del caso de la educación primaria, el análisis basado en variables relacionadas (aumento del gasto per cápita, mayor cobertura y mejoras institucionales) no conduce a la clara presunción que la inclinación del gasto social en salud hacia la progresividad represente un cambio respecto a décadas pasadas.
6. La regresividad en la asignación de los gastos públicos en seguridad social es muy marcada. La información disponible en ocho países de la región sobre la orientación del gasto en previsión social por quintiles de ingreso muestra que dichos gastos recaen en una medida significativamente mayor sobre los grupos de altos ingresos. El compromiso y la voluntad regional para disminuir la pobreza, la inequidad y la exclusión en nuestras sociedades exigen mayor profundización en el estudio de las causas y consecuencias de este fenómeno, así como el diseño de políticas alternativas para disminuir la regresividad del gasto en seguridad social. Dado el enorme peso relativo de la previsión social en los gastos sociales del sector público, el desconocer el impacto de su regresividad en la acción del sector público en otros sectores sociales debilita el compromiso de reducir la pobreza y la inequidad.



7. Finalmente, es necesario recordar que la política social sólo tiene un impacto parcial sobre las condiciones estructurales de pobreza e inequidad. La interacción entre la política económica y la política social, más bien, tiene efectos profundos y duraderos. El análisis integral del impacto social de la articulación de la política económica y la política social escapa a los propósitos de este trabajo. No obstante, no hay que perder de vista que la política social absorbe un monto muy importante de los recursos fiscales disponibles. Si esta no contribuye decididamente a aliviar la pobreza y reducir la inequidad, difícilmente la política económica, por sí sola, podrá lograrlo. Una de las lecciones más importantes que dejó la última década es la incapacidad del mercado de resolver, por sí solo, las condiciones de exclusión e indigencia de significativas porciones de la población en América Latina y el Caribe. La acción directa del Estado juega un rol importante y una buena parte de esa acción está recogida en la política social.

## Bibliografía

- Adema, W. 2001. *Net Social Expenditure – 2<sup>nd</sup> Edition*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers N° 52. París, Francia: OECD Publishing.
- Altimir, O. 1979. *Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, N° 27. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bénabou, R. 1996. *Inequality and Growth*. Documento de Trabajo N° 5658. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Burki, S. y G. Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: World Bank.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2001. *Panorama Social 2000-2001*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- , 2003. *Panorama Social 2002-2003*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Engerman, S. y K. Sokoloff. 1997. “Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies”. In: Haber, S. *How Latin America Fell Behind*. Stanford: Stanford University Press.
- Feres, J.C., y A. León. 1991. *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta*. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 81. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Haggard, S. 1994. Politics and Institutions in the World Bank’s East Asia. En: Fishlow, A. *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Washington, D.C.: O.D.C.
- Kaufmann, D.; A. Kraay; y P. Zoido-Lobaton. 2002. *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01*. World Bank Policy Research Department. Policy Research Working Paper N° 2772. Washington D.C.: World Bank
- La Porta, R.; F. Lopez-de-Silanes; A. Shleifer; y R. Vishny. 1998. “Law and Finance”. In: *Journal of Political Economy*, 106, 6, Diciembre, pp. 1113-1155.
- Londoño, J. L. 1996. *Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina, 1950-2025*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Mesa-Lago, C. 2004. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rey de Marulanda, N. 2005. *Situación Económica y Social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Tanzi, V. 1974. *Redistributing Income Through The Budget In Latin America*. Quarterly Review. Banca Nazionale del Lavoro. pp. 65-87.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis, Policies to protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 1995. *Priorities and Strategies for Education*. Washington, D.C.: World Bank .

## RECUADRO N° 1:

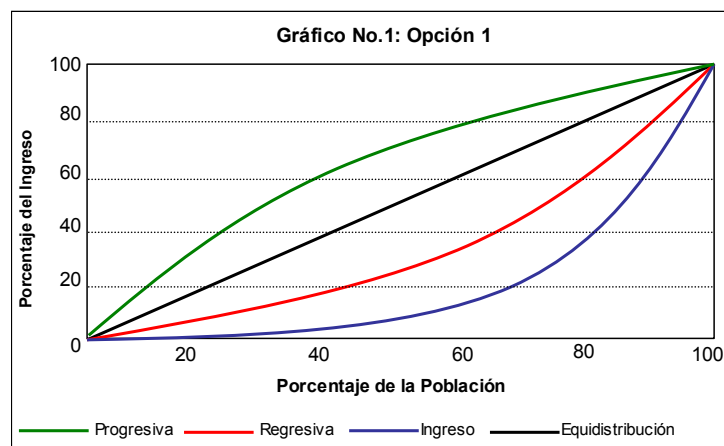
### Definición y usos de progresividad del gasto social

En los círculos político y académico no existe un consenso sobre la definición de *progresividad* o *regresividad* en la ejecución del gasto público. Existen dos principales interpretaciones: la primera de ellas considera al gasto como progresivo (regresivo) cuando éste es distribuido más que proporcionalmente en los grupos sociales de menores (mayores) ingresos o niveles de consumo. La segunda interpretación considera el gasto como progresivo (regresivo) cuando la proporción de los recursos asignados a los grupos de menores (mayores) ingresos excede su participación respecto a la distribución del ingreso.

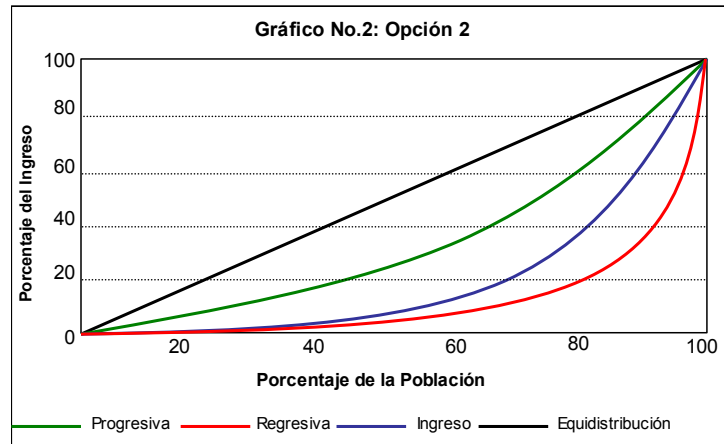
La diferencia entre ambas opciones es sustancial. En la primera, el gasto se considera progresivo cuando el monto absoluto *per cápita* distribuido a los individuos de menores ingresos resulta mayor que aquél asignado a los grupos más ricos. Es decir, cuando la población de los dominios pobres (sean quintiles o deciles) recibe una proporción del gasto mayor a su peso poblacional, independientemente de su contribución en los ingresos totales.

Un ejemplo: considérese una política social que asigna el 15% del gasto social en educación al 40% más pobre de la población, grupo que a su vez genera tan sólo el 10% del ingreso total del país. Bajo la primera perspectiva (gráfico N° 1), dicho gasto resulta regresivo, en tanto el 40% más pobre recibe sólo el 15% del gasto total en educación. En la segunda opción (gráfico N° 2), similar patrón de gasto es considerado progresivo, pues el grupo que genera el 10% del ingreso nacional recibe una proporción mayor del gasto social en educación, es decir, el 15%.

En otras palabras, mientras la primera opción define el gasto social como progresivo o regresivo usando como referencia la línea de equidistribución (o distribución igualitaria, de 45°), la segunda, emplea la curva de distribución del ingreso (o curva de Lorenz). Por ello, se suele decir que la primera perspectiva mide la progresividad *absoluta*, en tanto la segunda la progresividad *relativa* (respecto al ingreso).



Para fines de esta investigación se ha optado por utilizar la primera interpretación, aquella que define al gasto social como progresivo, cuando éste es asignado en una forma más que proporcional a los grupos de menores ingresos. Algunas razones sustentan esta elección. Conclusiones del análisis de la orientación del gasto social basadas en la segunda perspectiva –la cual propone que la progresividad del gasto social está en función de la distribución del ingreso- pueden producir señales mixtas a los hacedores de



políticas públicas. Por ejemplo, si dos países distribuyen el gasto social con el mismo patrón a lo largo de los diferentes grupos socioeconómicos, aquel que tenga la peor distribución del ingreso resulta siendo, paradójicamente, el más progresivo en la asignación del gasto; y el país con una mejor distribución del ingreso, el más regresivo<sup>24</sup>. Asimismo, si un país mantiene constante el patrón de ejecución del gasto social por grupos de ingreso en un período determinado pero, al mismo tiempo, la distribución del ingreso empeora, los coeficientes de concentración calculados sobre la base de la segunda perspectiva llevarían a concluir que en dicho país el gasto social se tornó más progresivo. De otro lado, el presente estudio propone que la evaluación de la acción del Estado a través del gasto social en la provisión de servicios básicos debería ser independiente del aporte de cada grupo socioeconómico en el ingreso nacional y ser guiada más bien por el principio de equidad

<sup>24</sup> El recuadro 2 describe los índices o coeficientes usados para medir la progresividad o regresividad del gasto social.

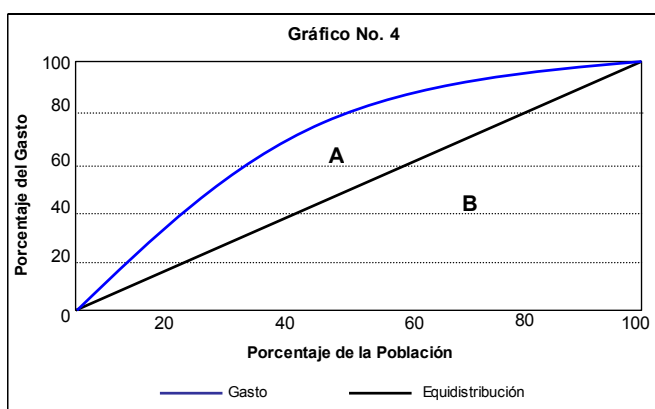
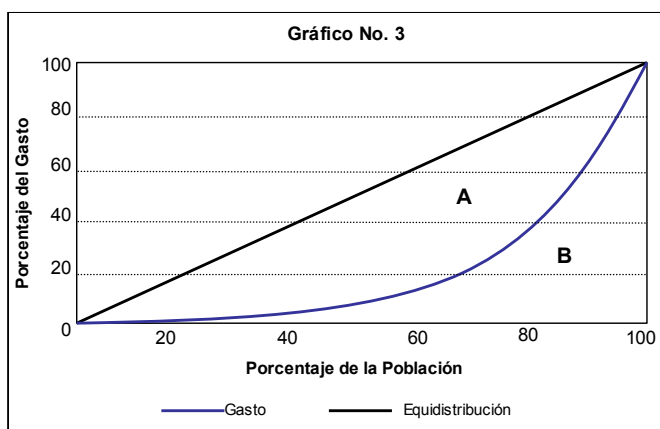
## RECUADRO N° 2:

### Los coeficientes de concentración y progresividad

Evaluar la progresividad del gasto social implica calcular qué proporciones del mismo son destinadas a los grupos más pobres y cuáles a los grupos más ricos de la población. Para tal propósito, uno de los indicadores más usados es el **Coefficiente de Concentración o Quasi Gini**, cuyos valores varían entre  $-1$  y  $1$ , y mide el sesgo o grado de orientación del gasto social.

Los gráficos N° 3 y N° 4 ayudan a comprender la naturaleza del coeficiente de concentración. El eje horizontal representa el porcentaje acumulado de personas u hogares ordenados de forma ascendente según su nivel de ingreso o de consumo; el eje vertical mide el porcentaje acumulado del gasto social. El patrón de distribución del gasto social (por ejemplo, quintiles o deciles), está representado por la curva de concentración del gasto social. Así, el coeficiente de concentración del gasto social o Quasi Gini se define como el ratio entre el área ubicada entre la recta de equidistribución ( $45^\circ$ ) y la curva de concentración del gasto social ( $A$ ), y el área por debajo de la recta de  $45^\circ$  ( $A + B$ ).

En otras palabras, el Quasi Gini (QG) es equivalente a  $A/(A+B)$ . Cuando  $B$  es igual a  $0$  (entonces,  $QG=1$ ), la distribución del gasto está totalmente sesgada a favor de los grupos de mayores ingresos. Es decir, cuanto mayor es la desviación de la curva de concentración del gasto social *por debajo* de la línea de  $45^\circ$ , mayor es la orientación del gasto social hacia los grupos más pudientes de la población, i.e., es más regresiva.



En caso que la curva de concentración se ubique *por encima* de la línea de 45° (es decir, cuando el gasto social es *progresivo*) -como muestra el gráfico N° 4-, técnicamente el área entre éstas es negativa ( $QG = -A/(A+B)$ ). Un Quasi Gini igual a -1 significa que la orientación del gasto favorece en su totalidad a los grupos más pobres de la población. De otro lado, la orientación del gasto es *neutra*, o *perfectamente igualitaria*, cuando la curva de concentración del gasto social coincide con la línea de equidistribución (QG=0). En suma, el Quasi Gini varía entre -1 y 1, muestra valores negativos cuando la ejecución del gasto es progresiva, y positivos cuando ésta es regresiva.

La fórmula empleada para obtener el coeficiente de concentración o Quasi Gini es:

$$G = 1 - \sum_{i=0}^N (\delta Y_{i-1} + \delta Y_i) * (\delta X_{i-1} - \delta X_i)$$

donde  $\sigma X$  y  $\sigma Y$  son los porcentajes acumulados de  $X$  (población) y de  $Y$  (gasto social), respectivamente.  $N$  es el número de percentiles usados para dividir la población (por ejemplo, quintiles o deciles).

### La progresividad relativa a la distribución del ingreso

Mientras el cálculo de la progresividad (o regresividad) del gasto social sólo descansa en la curva de concentración, la medición de la progresividad del gasto *relativa a la distribución del ingreso* se apoya, además, en la curva de distribución del ingreso (o Curva de Lorenz), resultando en el coeficiente de progresividad relativa o índice Kakwani. Dicho índice equivale a la diferencia entre el coeficiente de concentración del gasto social y el Coeficiente Gini del ingreso. En este sentido, el cálculo de la progresividad *relativa* del gasto social utiliza la distribución del ingreso como punto de referencia. El índice Kakwani, cuyos valores oscilan entre -2 y 1, resulta negativo cuando el gasto es progresivo *con relación a* la distribución del ingreso, y positivo cuando el gasto es regresivo *respecto a* la distribución del ingreso.

Por ejemplo, si un país registra un Coeficiente Gini del ingreso de 0.51 y un coeficiente de concentración del gasto social de 0.21, el índice Kakwani equivale a -0.30. Bajo este escenario, el gasto social es regresivo de acuerdo al coeficiente de concentración, pero progresivo *con relación a la distribución del ingreso*.

CUADRO N° 1

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO

País	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)	Total (%)	Quasi Ginis <sup>1,2</sup>	Indice Kakwani <sup>3</sup>
<b>Argentina 1998</b>								
Educación	21	20	21	20	18	100	-0.02	-0.54
Salud	30	23	20	17	10	100	-0.19	-0.70
Seguridad Social	10	14	20	27	30	100	0.21	-0.30
GS sin seguridad social	24	21	21	19	16	100	-0.07	-0.58
GS con seguridad social	19	18	20	22	21	100	0.03	-0.48
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b,d</sup>	3	7	11	18	61	100	0.51	
<b>Bolivia 2002</b>								
Educación	17	17	21	22	23	100	0.07	-0.37
Primaria	25	25	23	18	10	100	-0.15	-0.59
Secundaria	15	18	24	24	19	100	0.06	-0.38
Terciaria	3	5	17	30	45	100	0.44	0.00
Salud	11	15	14	25	35	100	0.23	-0.21
Seguridad Social	10	13	14	24	39	100	0.28	-0.17
GS sin seguridad social	15	17	19	23	26	100	0.12	-0.32
GS con seguridad social	13	16	17	23	30	100	0.17	-0.27
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>a,c</sup>	4	9	14	20	53	100	0.44	
<b>Brasil 1997</b>								
Educación	17	18	18	19	27	100	0.09	-0.47
Primaria	26	27	23	17	8	100	-0.19	-0.75
Secundaria	7	12	28	33	19	100	0.18	-0.38
Terciaria	0	1	3	22	76	100	0.68	0.12
Salud	16	20	22	23	19	100	0.04	-0.52
Seguridad Social	7	8	15	19	51	100	0.40	-0.16
GS sin seguridad social	17	19	20	21	23	100	0.06	-0.50
GS con seguridad social	11	12	17	20	40	100	0.27	-0.29
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>a,d</sup>	2	5	10	17	66	100	0.56	
<b>Chile 2003</b>								
Educación	35	27	19	13	6	100	-0.29	-0.76
Salud	30	23	20	17	9	100	-0.19	-0.66
GS sin seguridad social	33	26	19	15	7	100	-0.26	-0.72
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b,c</sup>	4	8	12	19	57	100	0.47	



**AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO**  
(continuación...)

País	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)	Total (%)	Quasi Gini <sup>1,2</sup>	Indice Kakwani <sup>3</sup>
<b>Colombia 2003</b>								
Educación	24	23	20	19	14	100	-0.09	-0.62
Primaria	37	28	19	12	4	100	-0.32	-0.85
Secundaria	24	27	23	19	8	100	-0.16	-0.69
Terciaria	3	8	17	31	42	100	0.40	-0.13
Salud	18	19	19	22	22	100	0.05	-0.48
Seguridad Social	0	2	5	13	80	100	0.68	0.15
GS sin seguridad social	21	20	19	21	19	100	-0.02	-0.54
GS con seguridad social	14	15	15	18	38	100	0.20	-0.32
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, d</sup>	2	6	11	18	63	100	0.53	
<b>Costa Rica 2000</b>								
Educación	21	20	19	21	19	100	-0.01	-0.44
Primaria	32	25	19	15	10	100	-0.22	-0.65
Secundaria	18	21	22	22	17	100	-0.01	-0.44
Terciaria	3	8	14	30	45	100	0.43	0.00
Salud	29	25	20	15	11	100	-0.19	-0.62
Seguridad Social	12	12	12	18	45	100	0.29	-0.14
GS sin seguridad social	25	23	19	18	15	100	-0.09	-0.52
GS con seguridad social	21	19	17	18	25	100	0.03	-0.40
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, c</sup>	4	9	14	22	52	100	0.43	
<b>Ecuador 1999</b>								
Educación	15	20	20	22	23	100	0.08	-0.41
Primaria	35	26	20	13	6	100	-0.28	-0.77
Secundaria	15	24	25	22	14	100	-0.02	-0.50
Terciaria	3	13	16	28	40	100	0.36	-0.13
Salud y Nutrición	19	23	23	24	11	100	-0.06	-0.55
Seguridad Social	4	7	21	22	46	100	0.40	-0.09
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>a, c</sup>	3	8	12	19	58	100	0.49	
<b>El Salvador, 2002</b>								
Educación								
Primaria	27	25	23	17	8	100	-0.18	-0.66
Secundaria	11	20	26	25	18	100	0.08	-0.40
Salud	26	23	21	18	12	100	-0.13	-0.61
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, d</sup>	3	8	13	21	56	100	0.48	

**AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO**  
(continuación...)

País	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)	Total (%)	Quasi Gini <sup>1,2</sup>	Indice Kakwani <sup>3</sup>
<b>Guatemala 2000</b>								
Educación	17	21	21	21	21	100	0.03	-0.51
Primaria	21	25	23	21	10	100	-0.10	-0.64
Secundaria	3	12	23	31	32	100	0.30	-0.24
Terciaria	0	0	6	11	82	100	0.69	0.15
Salud	17	18	23	25	17	100	0.03	-0.51
Seguridad Social	1	3	5	15	76	100	0.65	0.11
GS sin seguridad social	17	20	22	22	19	100	0.03	-0.51
GS con seguridad social	14	17	19	21	29	100	0.14	-0.40
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>a, d</sup>	3	6	10	18	64	100	0.54	
<b>Honduras, 1998</b>								
Salud	22	24	24	17	14	101	-0.10	-0.60
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, d</sup>	3	7	12	20	59	100	0.50	
<b>Jamaica, 1997</b>								
Educación								
Primaria	31	27	21	15	6	100	-0.24	-0.78
Secundaria	10	15	25	30	20	100	0.14	-0.40
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, d</sup>	7	11	15	22	46	100	0.36	
<b>México, 2002</b>								
Educación	19	20	19	23	19	100	0.01	-0.48
Primaria	30	26	20	16	8	100	-0.21	-0.70
Secundaria	14	20	21	26	19	100	0.06	-0.42
Terciaria	1	7	15	33	44	100	0.45	-0.03
Salud	15	18	21	23	22	100	0.08	-0.41
Seguridad Social	3	11	17	28	42	100	0.38	-0.11
GS sin seguridad social	18	19	20	23	20	100	0.03	-0.45
GS con seguridad social	16	19	19	23	23	100	0.07	-0.41
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>a, d</sup>	3	7	12	19	58	100	0.49	
<b>Nicaragua, 1998</b>								
Educación	11	14	20	21	35	100	0.22	-0.27
Salud	18	23	22	19	18	100	-0.02	-0.51
GS sin seguridad social	14	18	21	20	27	100	0.12	-0.38
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, c</sup>	4	7	11	18	60	100	0.49	

**AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO**  
(continuación...)

País	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)	Total (%)	Quasi Gini <sup>1,2</sup>	Indice Kakwani <sup>3</sup>
<b>Paraguay, 1998</b>								
Educación	21	20	20	20	19	100	-0.02	-0.51
Primaria	30	26	21	15	8	100	-0.23	-0.72
Secundaria	14	18	25	24	19	100	0.06	-0.43
Terciaria	2	5	8	29	56	100	0.53	0.04
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, d</sup>	3	9	15	22	52	100	0.44	
<b>Perú, 2000</b>								
Educación	16	18	19	21	26	100	0.10	-0.31
Salud	14	16	18	24	28	100	0.14	-0.27
GS sin seguridad social	15	17	18	22	27	100	0.11	-0.30
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>a, c</sup>	4	9	15	22	50	100	0.41	
<b>República Dominicana, 1998</b>								
Educación								
Primaria	25	26	24	16	9	100	-0.17	-0.60
Secundaria	14	19	25	26	16	100	0.04	-0.39
Terciaria	2	13	18	28	39	100	0.36	-0.08
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, c</sup>	5	9	13	20	53	100	0.43	
<b>Uruguay 1998</b>								
Educación	28	23	19	16	15	100	-0.13	-0.54
Salud	24	20	20	18	18	100	-0.06	-0.47
Seguridad Social	3	7	15	24	52	100	0.46	0.05
GS sin seguridad social	26	21	20	18	16	100	-0.09	-0.50
GS con seguridad social	12	13	17	21	37	100	0.23	-0.18
<i>Distribución del Ingreso</i> <sup>b, d</sup>	5	9	14	22	50	100	0.41	

a/ La población de este país fue dividida en quintiles de acuerdo a los niveles de consumo.

b/ La población de este país fue dividida en quintiles de acuerdo a los niveles de ingreso.

c/ En estos países, la unidad básica de análisis fueron los hogares.

d/ En estos países, la unidad básica de análisis fueron las personas.

1/ El Quasi Gini o Coeficiente de Concentración es una medida de la orientación del Gasto Social. Sus valores oscilan entre -1 y 1. Un coeficiente que adopta valores negativos está asociado a un Gasto Social progresivo, y uno de valores positivos a un Gasto Social regresivo (ver Recuadro N° 1).

2/ El Coeficiente de Concentración correspondiente a la distribución del ingreso es equivalente al coeficiente GINI.

3/ El Índice Kawani o Coeficiente de Concentración Relativa es una medida de la orientación del Gasto Social respecto a la distribución del ingreso. Sus valores oscilan entre -2 y 1, resultando negativo cuando el Gasto Social se muestra progresivo y positivo cuando éste último es regresivo.

## CUADRO N ° 2

### AMERICA LATINA: GASTO EN PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL, QUINTILES DE INGRESO

País	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)	Total	Cuasi Gini <sup>1</sup>	Indice Kakwani <sup>2</sup>	% del Gasto Social <sup>3</sup>
Argentina 1998 <sup>a</sup>	54	25	11	6	3	100	-0.48	-0.99	15.0%
Brasil 1997 <sup>b</sup>	29	25	22	16	8	100	-0.20	-0.76	2.2%
Chile 2003 <sup>c</sup>	48	26	16	8	2	100	-0.43	-0.83	19.6%
Colombia 2003 <sup>d</sup>	29	25	20	18	9	100	-0.18	-0.71	15.7%
Costa Rica 2000 <sup>e</sup>	38	25	16	14	8	100	-0.29	-0.72	6.8%
Ecuador 1999 <sup>f</sup>	28	26	25	18	4	100	-0.22	-0.71	23.7%
Guatemala 2000 <sup>g</sup>	16	24	26	20	13	100	-0.04	-0.58	12.8%
México 2002 <sup>h</sup>	49	22	11	11	7	100	-0.37	-0.86	6.3%
Perú 2000 <sup>i</sup>	29	26	23	16	7	100	-0.21	-0.67	32.3%
Uruguay 1998 <sup>j</sup>	29	21	17	20	12	100	-0.14	-0.55	16.5%

a/ Incluye promoción y asistencia social pública.

b/ Incluye servicios infantiles, almuerzo escolar, y nutrición materna.

c/ Incluye subsidios monetarios en pensiones asistenciales, el subsidio único familiar, al consumo de agua potable, y de cesantía.

d/ Incluye atención a los menores de 7 años, alimentación escolar y capacitación.

e/ Incluye programas de apoyo a la población más pobre, incluyendo discapacitados, familias campesinas, indígenas, ancianos, entre otros.

f/ Incluye bono solidario, alimentación escolar, programas de alimentación gratuita, y cuidado infantil.

g/ Incluye alimentación escolar, útiles y materiales escolares, becas, transferencias en especies, y programas ejecutados por el PRONADE.

h/ Incluye los programas Oportunidades y Procampo

i/ Incluye programas de desayuno escolar, vaso de leche, comedores populares, clubes de madres, uniformes y materiales escolares.

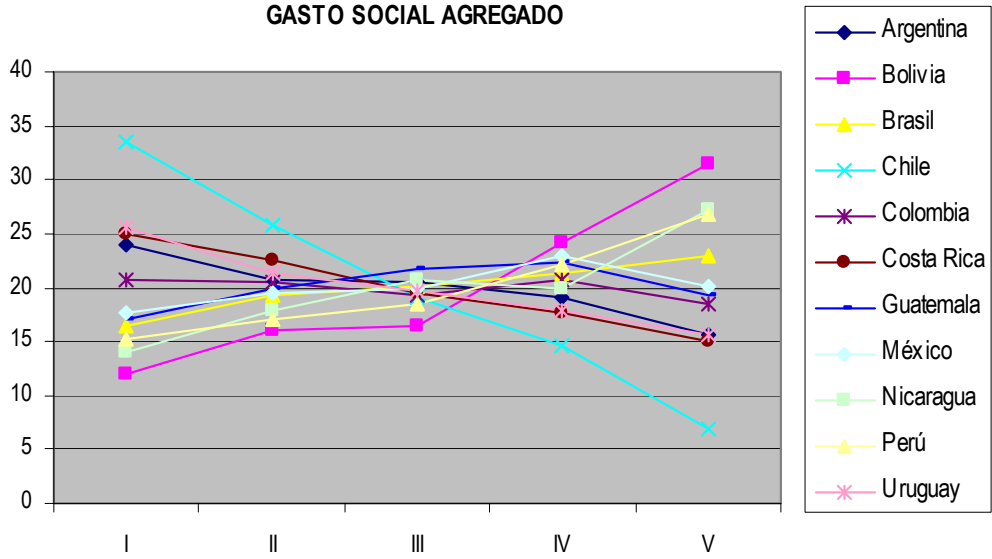
j/ Incluye programas de desarrollo temprano, alimentación, y transferencias de dinero en efectivo.

1/ El Cuasi Gini o Coeficiente de Concentración es una medida de la orientación del Gasto Social. Sus valores oscilan entre -1 y 1. Un coeficiente que adopta valores negativos está asociado a un Gasto Social progresivo, y uno de valores positivos a un Gasto Social regresivo (ver Recuadro N° 1).

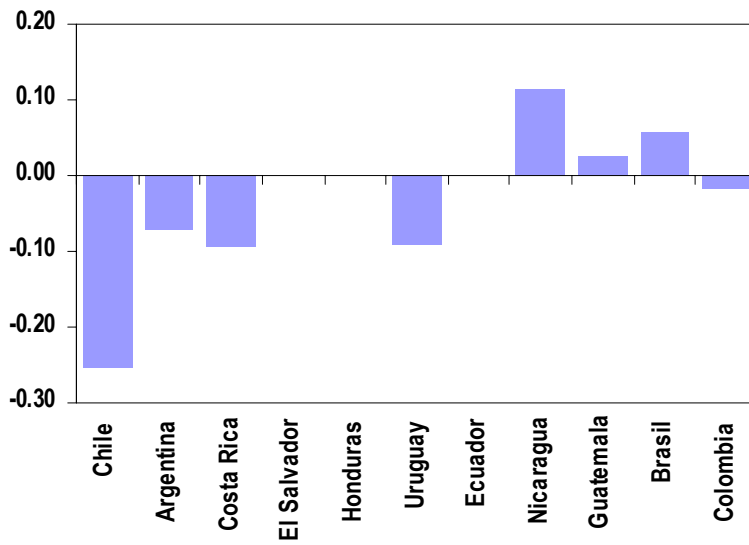
2/ El Indice Kawani o Coeficiente de Concentración Relativa es una medida de la orientación del Gasto Social respecto a la distribución del ingreso. Sus valores oscilan entre -2 y 1, resultando negativo cuando el Gasto Social se muestra progresivo y positivo cuando éste último es regresivo.

3/ Educación y Salud

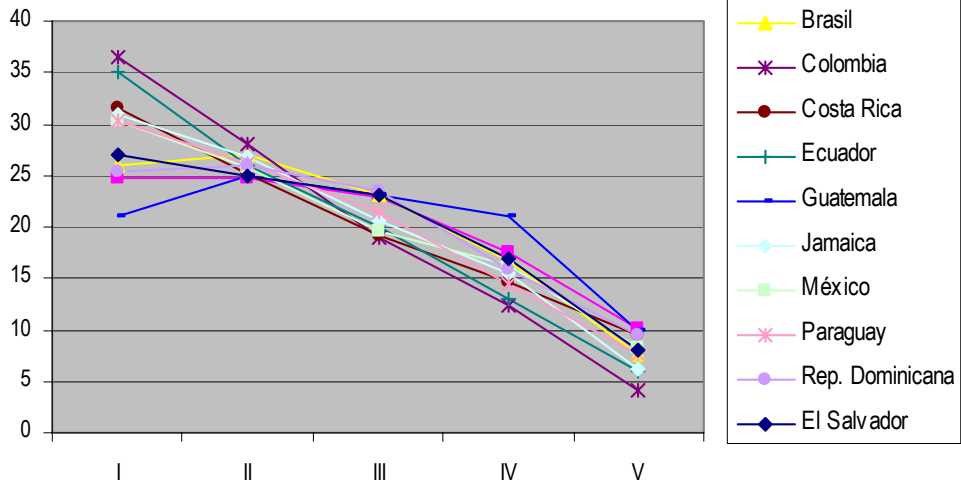
**Gráfico N° 1**  
**GASTO SOCIAL AGREGADO**



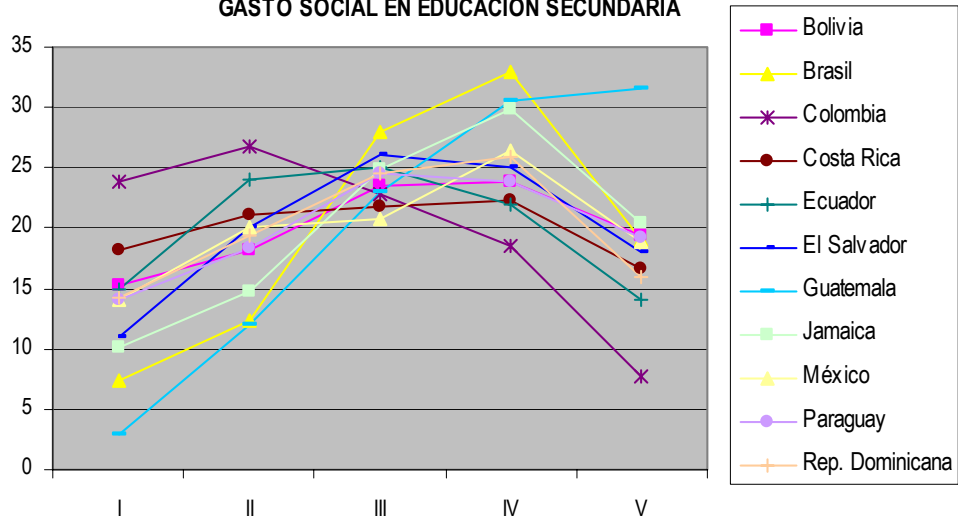
**Gráfico N° 2**  
**COEFICIENTE DE CONCENTRACION DEL GASTO SOCIAL**



**Gráfico N° 3**  
**GASTO SOCIAL EN EDUCACION PRIMARIA**



**Gráfico N° 4**  
**GASTO SOCIAL EN EDUCACION SECUNDARIA**



**Gráfico N° 5**  
**GASTO SOCIAL EN EDUCACION TERCARIA**



**Gráfico N° 6**  
**GASTO SOCIAL EN SALUD**

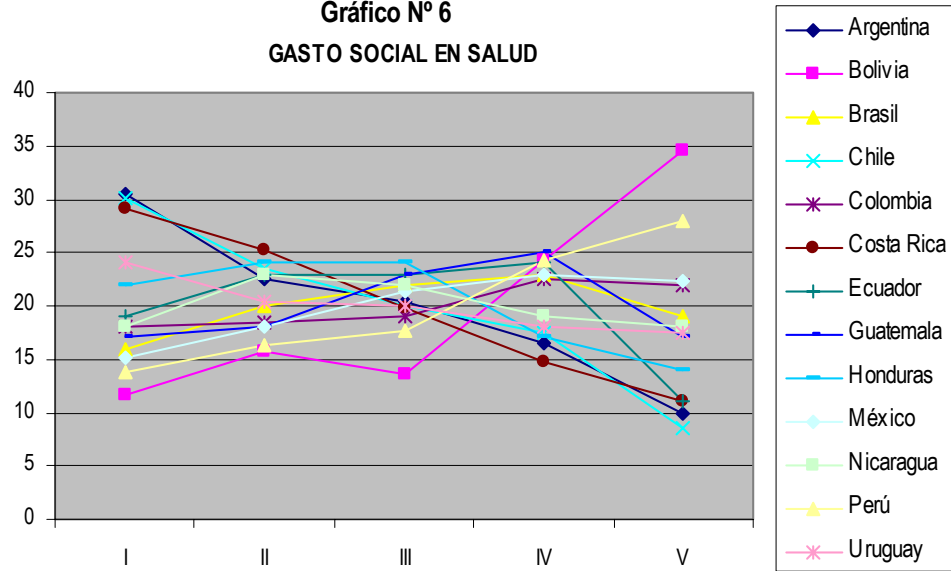


Gráfico N° 7

COEFICIENTE DE CONCENTRACION DEL GASTO SOCIAL EN SALUD

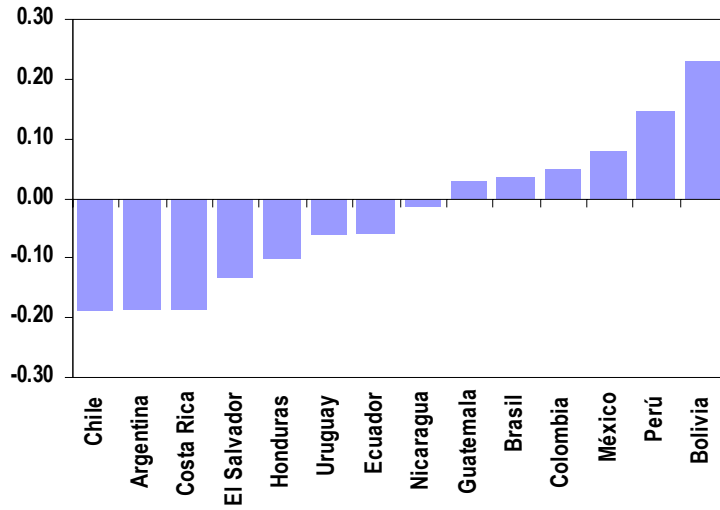
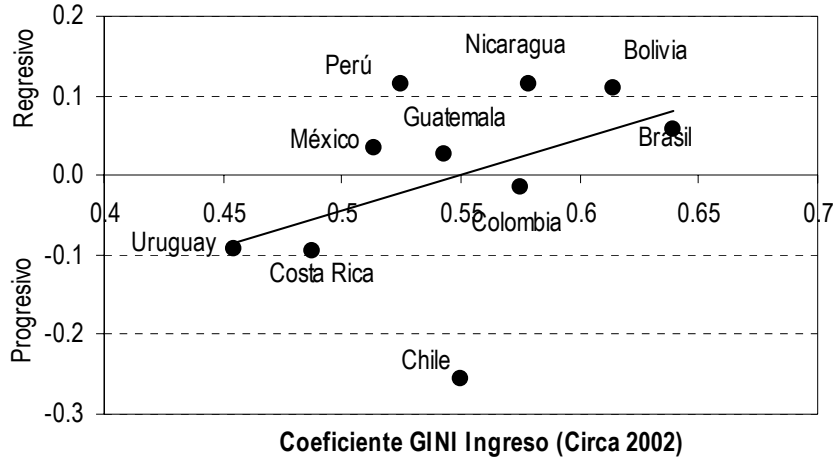


Gráfico N° 8a

INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL Y DISTRIBUCION DEL INGRESO





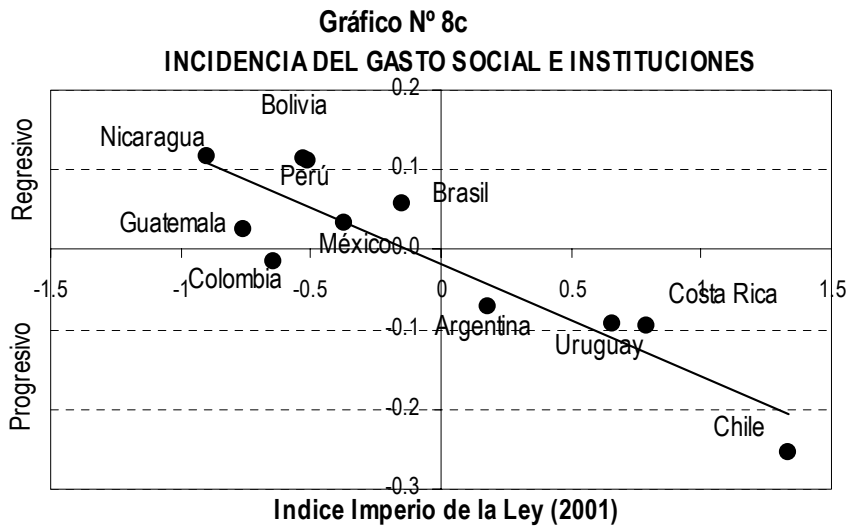
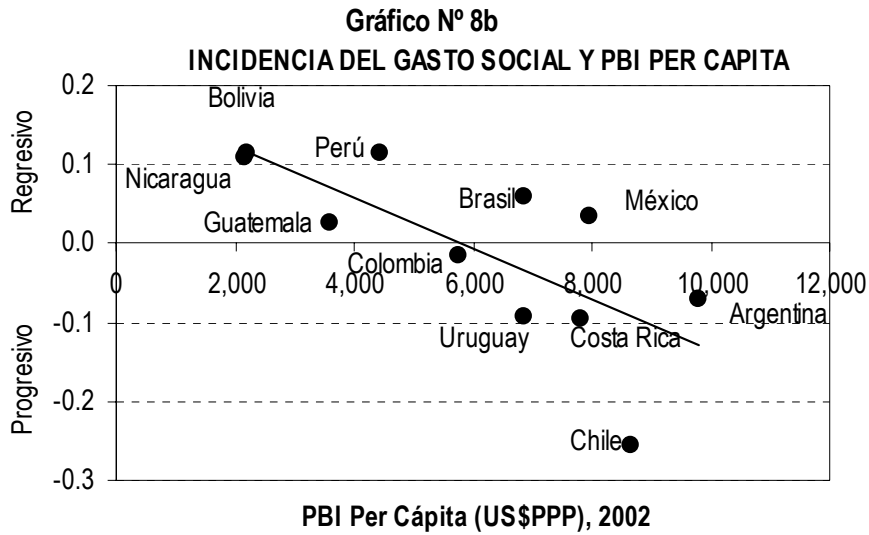
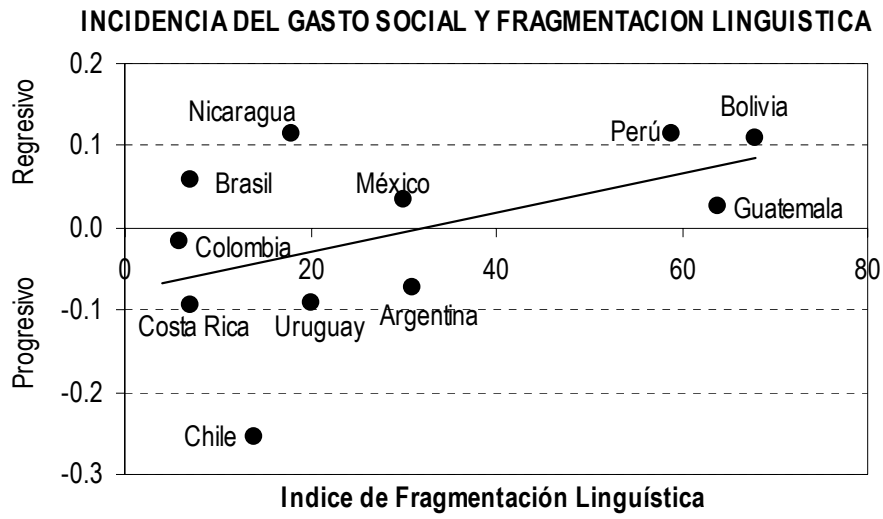


Gráfico N° 8d



## ANEXO 1: BIBLIOGRAFIA ESTADISTICA SOBRE GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Autor	Título	Número	Editorial/Ciudad	Año
<b>ARGENTINA</b>				
Ministerio de Economía	El Impacto Distributivo de la Política Social en la Argentina: Análisis basado en la encuesta nacional de gastos de los hogares	Documento de Trabajo No. GP/12	Secretaría de Política Económica, Bs.As.	2002
<b>BOLIVIA</b>				
Fernando Cossio Muñoz	Incidencia Distributiva de la Política Fiscal en Bolivia	Documento preparado para CAN, BID y DFID.	La Paz	2005
<b>BRASIL</b>				
Banco Mundial	Brazil Inequality and Economic Development	Informe No. 24487 - BR. Volumen I y II	BM	2003
Banco Mundial	Attacking Brazil's Poverty	Informe No.20475 - BR	BM	2001
Carlos Eduardo Vélez y Vivien Foster	Public Social Expenditure in Brazil: An International Comparison		BM	1999
<b>CHILE</b>				
MIDEPLAN	Volumen 1: Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social	Serie CASEN 2003		2004
<b>COLOMBIA</b>				
Francisco Lasso y Natalia Millán	Incidencia del Gasto Público Social sobre la Distribución del Ingreso y la Reducción de la Pobreza	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad	Bogotá	2004
<b>COSTA RICA</b>				
Juan Diego Trejos	La Equidad de la Inversión Social en el 2000	Octavo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible	PNUD	2002
<b>ECUADOR</b>				
Rob Vos, Juan Ponce, Mauricio León, José Cuesta, y Wladimir Brobovich	¿Quién se beneficia del gasto social en Ecuador? Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social		Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Quito	2002
<b>EL SALVADOR</b>				
Andrew Mason y Omar Arias	Reducción de la Pobreza en El Salvador	Presentación del Estudio de Pobreza del Banco Mundial	BM	2004
<b>GUATEMALA</b>				
World Bank	Guatemala: Poverty Assessment Report		BM	2003
<b>HONDURAS</b>				
Banco Mundial	Honduras: Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability	Informe No. 22070	BM	2001
<b>JAMAICA</b>				
Aldrie Henry-Lee y Dillon Alleyne	Capítulo: Jamaica. <i>En</i> : Ganuza, León y Sauma, eds. "Gasto Público en Servicios Sociales en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20".		ONU, CEPAL	1999
<b>MEXICO</b>				
Banco Mundial	Mexico: Public Expenditure Review	Informe No. 27894 - MX	BM	2004
Banco Mundial	Mexico. Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy	Informe No. 28612 - ME	BM	2004
<b>NICARAGUA</b>				
Banco Mundial	Nicaragua: Reporte de Pobreza		BM	2001
<b>PARAGUAY</b>				
Marco Robles	Pobreza y Gasto Público en Educación en Paraguay		BID	2001
<b>PERU</b>				
Jonathan Haughton	An Assessment of Tax and Expenditure Incidence in Peru	Documento preparado para BID, CAN, DFID	Boston, MA	2005
<b>REPUBLICA DOMINICANA</b>				
Banco Mundial	Dominican Republic: Poverty Assessment. Poverty in a High-Growth Economy (1986-2000)	Informe No. 21306 - DR	BM	2001
<b>URUGUAY</b>				
Banco Mundial	Uruguay: Poverty Update 2003	Informe No. 26223	BM	2003

## ANEXO N° 2

### AMERICA LATINA: GASTO EN PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL, QUINTILES DE INGRESO

País	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)	Total
<b>Argentina, 1998</b>						
Promoción y asistencia social	54	25	11	6	3	100
<b>Brasil, 1997</b>						
Servicios Infantiles	29	25	22	16	8	100
Desayuno y almuerzo escolar	42	24	16	12	6	100
Nutrición Materna	25	24	24	18	9	100
	29	33	18	13	7	100
<b>Chile, 2003</b>						
Subsidios Monetarios	48	26	16	8	2	100
<b>Colombia, 2003</b>						
Atención menor 7 años	29	25	20	18	9	100
Alimentación escolar	33	29	21	14	4	100
Capacitación	37	29	19	12	3	100
	9	10	17	34	31	100
<b>Costa Rica, 2000</b>						
Apoyo Grupos Vulnerables	38	25	16	14	8	100
<b>Ecuador, 1999</b>						
Bono solidario	28	26	25	18	4	100
Alimentación escolar	27	28	25	16	4	100
Prog. Alimentos Gratuitos	38	15	12	33	2	100
Cuidado infantil	17	18	46	19	0	100
	16	37	20	19	7	100
<b>Guatemala, 2000</b>						
Becas escolares	16	24	26	20	13	100
Alimentación escolar	9	4	23	16	48	100
Materiales escolares	16	25	27	20	11	100
	18	24	24	20	13	100
<b>Mexico, 2002</b>						
Oportunidades	49	22	11	11	7	100
Procampo	59	25	10	5	0	100
	33	16	13	20	18	100
<b>Perú, 2000</b>						
Subsidios sociales	29	26	23	16	7	100
<b>Uruguay, 1998</b>						
Desarrollo temprano	29	21	17	20	12	100
Alimentación	81	19	0	0	0	100
Transferencias en efectivo	73	17	7	2	1	100
	20	22	20	23	15	100