

manuales

Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe

Rodrigo Martínez

María Paz Collinao

División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, enero de 2010



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



El presente documento ha sido elaborado por Rodrigo Martínez y María Paz Collinao de la División de Desarrollo Social de la CEPAL en el marco del proyecto CEPAL/GTZ “Hacia una globalización sostenible y equitativa (GER/06/004)”. En su desarrollo se contó con la colaboración de Ernesto Espíndola, Hernán Frigolett y Nora Ruedi de la misma División.

Los autores desean agradecer los comentarios y aportes realizados por Carolina Cavada, Federico Dorin, Salvador Marconi y Varinia Tromben, profesionales de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de CEPAL, así como a los participantes a los seminarios organizados por la División de Desarrollo Social con motivo de la presentación de la evolución de este trabajo.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-886x ISSN versión electrónica 1680-8878

ISBN: 978-92-1-323385-6

LC/L.3170-P

N° de venta: S.09.II.G.145

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

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Antecedentes	11
1. Experiencias internacionales en medición y análisis del gasto social	13
1.1 Gasto social en la OECD.....	13
1.2 Gasto social en América Latina y el Caribe	19
2. Limitaciones en el análisis del gasto social en América Latina y el Caribe.....	26
3. Los objetivos del proyecto.....	29
II. Marco conceptual	31
1. Política social y gasto social.....	31
2. Los impactos de la gestión social	33
3. El concepto de gasto social	33
4. La clasificación del gasto social	36
5. Dimensiones de análisis	38
III. Marco metodológico	41
1. El modelo de análisis.....	41
1.1 Sistema de Cuentas Nacionales	43
1.2 Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas	47
1.3 Integración de ambos sistemas estadísticos para estimar el gasto social.....	51
2. La operacionalización del modelo	58
2.1 Definiciones preliminares.....	58
2.2 Proceso de medición del gasto social	64
2.3 Indicadores para el análisis.....	70

IV. Discusión y análisis	73
1. Factibilidad de implementar la propuesta metodológica en América Latina.....	73
2. Confiabilidad	75
3. Desafíos	75
Bibliografía	77
Anexos	77
Serie Manuales: números publicados	119

Índice de cuadros

CUADRO 1	GASTO SOCIAL PRIVADO, 2000-2005	18
CUADRO 2	COBERTURA DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	27
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): DESCRIPCIÓN REAL DE LAS FUNCIONES.....	28
CUADRO 4	DETALLE DE LAS TRANSACCIONES DEL ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO	49
CUADRO 5	DETALLE DE LOS OTROS FLUJOS ECONÓMICOS	50
CUADRO 6	DETALLE DE LAS PARTIDAS DE UN BALANCE	51
CUADRO 7	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES Y FINANZAS PÚBLICAS	52
CUADRO 8	DETALLE DEL GASTO EN CONSUMO FINAL	54
CUADRO 9	CUENTA DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPECIE, EN FORMATO DE CUENTA INTEGRADA.....	55
CUADRO 10	UNIVERSO DEL GASTO SOCIAL.....	61
CUADRO 11	RELACIÓN ENTRE LOS AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL GASTO Y LA VALORACIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS SOCIALES.....	61
CUADRO 12	RELACIÓN ENTRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y FUNCIONES SOCIALES	62
CUADRO 13	PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS POR FUNCIONES SOCIALES.....	66
CUADRO 14	IMPLEMENTACIÓN DEL SCN, 1993.....	74
CUADRO A-1	SECUENCIA DE CUENTAS	88
CUADRO A-2	CUADRO ECONÓMICO INTEGRADO.....	89
CUADRO A-3	TRANSACCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON EL SCN.....	91
CUADRO A-4	DETALLE DE LAS UNIDADES INSTITUCIONALES	96
CUADRO A-5	DETALLE DE LAS TRANSACCIONES ECONÓMICAS	96
CUADRO A-6	DETALLE DE LOS OTROS ATRIBUTOS DE LA FUENTE BÁSICA.....	97
CUADRO A-7	ATRIBUTOS DE LA BASE DATOS.....	98
CUADRO A-8	CUADRO ECONÓMICO INTEGRAL	106
CUADRO A-9	RELACIÓN ENTRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y FUNCIONES SOCIALES.....	109
CUADRO A-10	RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE Y FUNCIÓN	111
CUADRO A-11	RESULTADOS DE GASTO SOCIAL DESGLOZADO POR AGENTE Y FUNCIÓN	111
CUADRO A-12	RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE, TIPO DE GASTO Y FUNCIÓN	112
CUADRO A-13	ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	113
CUADRO A-14	ESTRUCTURA DE FUNCIONES SOCIALES POR UNIDAD INSTITUCIONAL.....	114
CUADRO A-15	RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE, FUNCIÓN Y AÑO.....	116

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	GASTO SOCIAL PÚBLICO, PERÍODO 1980-2005	15
GRÁFICO 2	CRECIMIENTO REAL ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL PIB, 1990-2005. BASE 1990=100.....	16
GRÁFICO 3	GASTO SOCIAL PRIVADO, PERÍODO 1980-2005	17
GRÁFICO 4	GASTO PÚBLICO SOCIAL. BIENIOS 1990-1991, 1995-1996 2000-2001 Y 2005-2006.....	20
GRÁFICO 5	GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SECTORES, BIENIOS 1990-1991, 1995-1996 Y 2004-2005.....	20
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ASISTENCIA Y PROMOCIÓN SOCIAL, Y DE LA DISTRIBUCIÓN EL INGRESO PRIMARIO POR QUINTILES	22
GRÁFICO 7	INCIDENCIA E IMPACTO DEL GASTO SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO PER CÁPITA DE LOS HOGARES, 1997-2004	22
GRÁFICO 8	GASTO SOCIAL TOTAL PÚBLICO, PERÍODO 1990-2006.....	24
GRÁFICO 9	COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO POR FUNCIÓN PROMEDIO, 2000-2006	25

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y GASTO SOCIAL	32
DIAGRAMA 2	EL PROCESO PRODUCTIVO DE LA GESTIÓN SOCIAL	32
DIAGRAMA 3	CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	37
DIAGRAMA 4	MODELO DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN SOCIAL	42
DIAGRAMA 5	MATRIZ DE UTILIZACIÓN.....	53
DIAGRAMA 6	MODELO DE ESTIMACIÓN DE GASTO SOCIAL.....	57
DIAGRAMA 7	SECTOR PÚBLICO	58
DIAGRAMA 8	REORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	64
DIAGRAMA 9	DIAGRAMA DE FLUJO PARA EL AÑO BASE	67
DIAGRAMA A-1	DIAGRAMA DE FLUJO PARA EL AÑO BASE	95
DIAGRAMA A-2	CONEXIÓN DE ATRIBUTOS DE LA BASE CON SUS RESPECTIVOS CLASIFICADORES	100
DIAGRAMA A-3	MATRIZ DE UTILIZACIÓN	108

Resumen

La División de Desarrollo Social, ha mantenido un rol de recopilador, organizador y proveedor de las estadísticas de gasto social de los países de América latina y el Caribe. En esta labor pudo constatar la heterogeneidad de criterios tanto para agrupar las diversas funciones sociales como también la cobertura que se hace del gasto social público en los 18 países que contiene su base de datos. Esta falta de unificación de criterios hace que el análisis realizado puede llevar a conclusiones erradas. A ello se suma la necesidad de incorporar la medición del gasto social que efectúan organizaciones autónomas de la sociedad civil, agencias internacionales y fundaciones privadas, así como el financiamiento que la población hace al momento de acceder a los servicios sociales.

Este trabajo busca contar con instrumento estructurado y estandarizado para medir el gasto social en la región desde un punto de vista más integral. En este sentido, el modelo de medición y análisis se enmarca bajo un enfoque de gestión social, donde el gasto no es sólo una actividad contable sino una de las variables importantes de la gestión de la política social. Por su parte, el marco metodológico sobre el cual se basa este modelo corresponde al Sistema de Cuentas Nacionales, dado su, historial de desarrollo y penetración en los países, lo que garantiza una mayor comparabilidad.

Finalmente, el uso de clasificadores de las funciones de gobierno para organizar las funciones sociales, el uso de los clasificadores de transacciones económica del Sistema de Cuentas Nacionales y los criterios de sectores institucionales y de valoración económica, para diferenciar los agentes que intervienen permite estructurar la información básica con los atributos necesarios para una primera aproximación al gasto social total.

Introducción

La medición de resultados de la política social, así como de los planes, programas y proyectos contenidos en ella, han estado históricamente marcados por un mayor desarrollo en el estudio de los recursos asignados, que en el conocimiento de los resultados finales de la gestión a nivel de la población objetivo. Sin embargo, persisten dificultades para contar con un análisis exhaustivo y detallado de los recursos destinados a la inversión o gasto social.

Por ello, el desafío de incorporar mayor racionalidad en la toma de decisiones de los gobiernos y de los demás agentes de la sociedad que participan en la gestión social, requiere avanzar en un esfuerzo multidisciplinario para mejorar la calidad de la información de ambos componentes, tanto a nivel de proyectos específicos como del conjunto de la política social.

El presente documento describe de manera sintética los aspectos conceptuales y metodológicos de una propuesta preliminar para el desarrollo de un modelo de análisis de la gestión social a nivel del conjunto de la política social, enfocándose más específicamente en el ámbito de los recursos destinados a la inversión o gasto social.

