

## I. Antecedentes

---

La política social persigue frenar o mitigar las consecuencias de los problemas sociales, superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social, procurando con ello alcanzar el goce de los derechos y niveles mínimos de acceso a bienes y servicios en distintos ámbitos: económicos, sociales y culturales.

El mecanismo de influencia de la política social de un gobierno es amplio. La política establece las directrices, pero son las organizaciones gubernamentales las encargadas de concretar los lineamientos establecidos, a través de servicios públicos, programas, proyectos y actividades, utilizando para ello las asignaciones presupuestarias que se resumen contablemente en el llamado gasto público social (GPS). Por medio de las cuentas de gasto público social se pueden inferir las preferencias o prioridades del gobierno en el sector social, de acuerdo a sus capacidades de financiamiento y necesidades.

El GPS no es la única fuente de financiamiento del gasto social. Las donaciones de otros países como el aporte de privados y el cofinanciamiento de los propios beneficiarios tienen una participación variable, pero no despreciable en la conformación del total de recursos involucrados en el gasto social. En algunos casos dichos recursos se utilizan en la gestión de la política social del gobierno, en otros se utilizan de manera autónoma en organizaciones no gubernamentales o comunitarias.

Cabe destacar que la magnitud del gasto social no necesariamente tiene una relación directa con los productos ni los impactos de los proyectos para los cuales fueron asignados los recursos.

Estos elementos son necesarios en la gestión social: el primero muestra el nivel de prioridad asignado a los problemas sociales, los segundos permiten analizar la eficiencia de la gestión, y los impactos reflejan la efectividad en el logro de los objetivos, y la relación entre ellos permite una mirada comprehensiva de los resultados y una mayor racionalidad en la toma de decisiones.

Considerando lo anterior, la evaluación de la política social requiere la integración de información de diferentes fuentes para poder realizar análisis en distintos niveles: evaluar políticas en curso, implementar programas y proveer las bases para el diseño de futuros lineamientos en el ámbito social.

Dada la heterogeneidad y multidimensionalidad de la realidad social, para su estudio suelen utilizarse diversas fuentes de información, como los censos, las encuestas de hogares (de condiciones de vida, de empleo, de gastos/presupuestos), encuestas especiales (de demografía y salud, de juventud, etc.), registros administrativos, informes de evaluación de programas, los sistemas de información de cuentas nacionales y de finanzas públicas, etc.

Aunque ha habido diversas iniciativas internacionales y regionales que apuntan a homologar las características de las fuentes y sistemas de información mencionados, la dificultad de obtener datos comparables sigue siendo una preocupación central. Esta restricción también afecta a la información relativa a las finanzas públicas de los países de la región.

Desde comienzos de los años noventa, CEPAL ha procurado avanzar en el desarrollo de metodologías y técnicas para el mejoramiento de la gestión social y ha realizado un seguimiento regular de la situación social de los países de América Latina y el Caribe. Este trabajo no ha estado exento de dificultades, principalmente debido a la falta de producción de información en diversas materias, problema que se acentúa en el caso del Caribe. En este ámbito destacan iniciativas como el programa de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI), el proyecto de desarrollo y difusión de indicadores complementarios y alternativos para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Proyecto 06/7/7B de la Cuenta del Desarrollo de Naciones Unidas) y el desarrollo del Sistema de Formulación, Evaluación y Monitoreo de programas y proyectos sociales (software SIFEM).

El presente proyecto forma parte del programa “Hacia una globalización sostenible y equitativa” que realiza CEPAL, con la colaboración de GTZ, con el objetivo de mejorar la gestión de las políticas públicas en los países de la región, además de potenciar las dimensiones de equidad y sostenibilidad de sus políticas de desarrollo y de integración internacional.

Una forma de aumentar la efectividad y eficiencia de las políticas sociales, es buscar el fortalecimiento institucional y las capacidades técnicas en el diseño y gestión de los programas y proyectos sociales. Para promover este objetivo, se debe poner especial énfasis en la generación de información confiable y comparable respecto a los recursos asignados al sector social, lo que facilitará en el mediano plazo realizar actividades de monitoreo y evaluación de impacto de los componentes de política.

Este proyecto pretende ser un aporte en esta línea, a través del desarrollo de una metodología de análisis detallado del gasto social que relacione las fuentes de financiamiento, el destino de los recursos y el impacto que estos tienen en el bienestar de las personas, a partir de las clasificaciones de finanzas públicas y de cuentas nacionales. Con esta metodología se busca contar con una herramienta de gestión para la política social, ya que por medio de su aplicación se generaría información útil para la toma de decisiones y la administración de los recursos.

## 1. Experiencias internacionales en medición y análisis del gasto social

En esta sección se hará un análisis de la experiencia de la medición del gasto social, en los países de la OECD y de América Latina y el Caribe.

### 1.1 Gasto social en la OECD<sup>1</sup>

La definición de gasto social que utilizan los países integrantes de la OECD considera “la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega directa (en especies) de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales.”

En dicho marco, con el fin de atender la necesidad de disponer de indicadores que permitan evaluar la política social la OCDE ha elaborado una base de datos de gasto social denominada SOCX. Esta herramienta ha sido desarrollada como un sistema de contabilidad para los países integrantes de la OCDE que permite efectuar análisis de tendencias globales como también evaluar la variación de la composición del gasto a través del tiempo.

Las categorías contenidas en la base de datos, buscan medir aspectos que de alguna manera han afectado el bienestar de los hogares y de los individuos, y que son objetos de políticas de gobierno consensuadas dentro del ámbito de la protección social. En sus inicios, las áreas de interés eran trece, las cuales se han ido ajustando y agrupando de acuerdo a una denominación que logre cubrir más categorías afines concentrándose hoy en nueve áreas de interés:

- Vejez: pensiones, pago de jubilación anticipada, ayuda domiciliaria y servicios residenciales para la ancianos;
- Sobrevivencia: pago de pensiones y costos de fallecimiento;
- Discapacidad: servicios de atención de los discapacitados, los pagos por accidentes y lesiones ocasionados por el trabajo y enfermedades profesionales;
- Salud: gasto por atención ambulatoria, medicamentos y gastos en prevención;
- Familia cubre el subsidio por los hijos, apoyo al cuidado infantil, licencia maternal y un pago único a los padres;
- Políticas del mercado laboral: subsidios para la formación de jóvenes y medidas para el empleo para personas discapacitadas;
- Desempleo: compensación por desempleo, indemnización por despido, jubilación anticipada de la mano de obra por razones de mercado;
- Vivienda: subsidios a las viviendas y a la renta;
- Otras categorías: ayudas económicas a hogares de bajos ingresos y otros servicios sociales.

Las instituciones involucradas en este tipo de gasto pueden estar organizadas en varios niveles territoriales y administrativos, además las instituciones privadas pueden variar de situación jurídica. Sin embargo, en las instituciones privadas, las transferencias entre los hogares no se contabilizan como gasto social.

---

<sup>1</sup> Organization for Economic Cooperation and Development.

La SOCX recopila información de gasto social público y privado entre los años 1980 a 2005 para 23 países. A mediados de la década de los ochenta se incorporan cinco países y finalmente a fines de 1999 se integran Hungría y la República Eslovaca<sup>2</sup> llegando a completar un total de 30 países, de los cuales dispone de información relativa al gasto social diferenciando entre público y privado. En el caso del gasto privado se puede distinguir entre voluntario y obligatorio. Además, para cada una de las fuentes de financiamiento del gasto, se dispone del detalle de cada una de las nueve áreas mencionadas anteriormente.

Haciendo uso de la información contenida en la base de datos, se hará un análisis diferenciando por fuente de financiamiento.

Analizando la evolución del gasto social público, en las últimas décadas, se observa que en el año 1980 el promedio<sup>3</sup> del gasto público se situaba en torno al 16% del PIB, a partir de ese año se muestra una tendencia creciente, hasta llegar a tasas cercanas al 21% en el año 2003, la que se ha mantenido hasta el año 2005. Es decir, en 25 años hubo un crecimiento medio anual de un 1,1%.

De la totalidad de países analizados destaca el gasto social de Suecia, que exhibe tasas en torno a 30% del PIB, alcanzando su máximo nivel en el año 1995 con una tasa de un 32% del PIB. En tanto Francia, ha mostrado un incremento importante de su gasto social en estos años, desde un 21% del PIB en el año 1980 hasta llegar en el año 2005 a niveles cercanos al 29% del PIB.

Por su parte, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca y Finlandia han mostrado tasas de gasto por sobre el promedio durante todo el período considerado.

Un comportamiento similar al registrado por el promedio de los países presenta España y el Reino Unido. En el caso de Grecia y Portugal exhiben un incremento sustantivo de su gasto social entre los años 1980 y 2000, pasando de niveles en torno a 10% hasta 19% del PIB, respectivamente, el que a partir del 2000 se mantiene con niveles cercanos al promedio de los países de la OECD.

Si bien México y Corea están muy por debajo del promedio de los países, su evolución ha sido positiva en estos 25 años considerados, ya que suben de un gasto de 2% y 3% del PIB, respectivamente, en el año 1980 hasta llegar a tasas en torno al 7% del PIB en el 2005.

La evolución del gasto social de cada uno de los 30 países contenidos en la base de datos de la OECD se muestran en el gráfico 1.

En términos reales, las tasas de crecimiento real anual entre los años 1990 al 2005 del gasto público social y el PIB, evidencia que los países de la Unión Europea, Estados Unidos, Australia y Japón han tenido tendencias creciente en este período. Sin embargo, Australia y Japón muestran una mayor brecha entre el crecimiento del PIB y el del gasto social. En el caso de Japón, esta diferencia se debe principalmente a los problemas de recesión que han afectado a este país en esta década, lo que ha obligado a la intervención del estado a través del estímulo fiscal (aumento del gasto público) por casi cinco millones de dólares (Rodríguez, 2007), cifra superior al PIB nipón en cuatro millones de dólares, aproximadamente. Parte importante de ese gasto público ha tenido como destino la protección social.

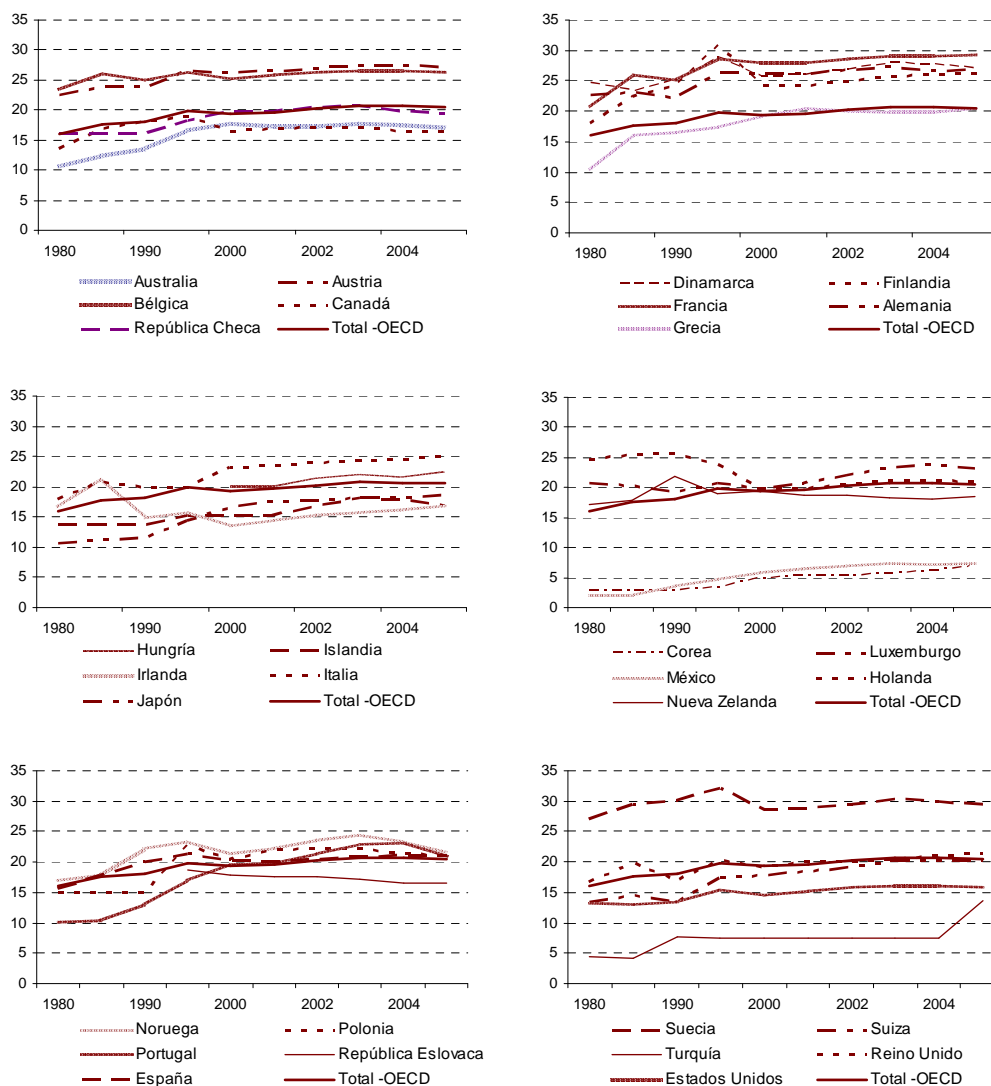
El incremento sustantivo de la tasa de crecimiento real del gasto público social en Australia comienza en el año 1995 con el pago de beneficios de jubilación a los ex funcionarios públicos. Esta tendencia alcista se refuerza a partir del año 2000, cuando se producen cambios en la política

<sup>2</sup> Serie completa: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Series incompletas: Corea, México, Polonia y República Checa. Posterior a 1999 Hungría y República de Eslovenia.

<sup>3</sup> El promedio se obtiene como un promedio simple de los 28 con información disponible en el año 1999. Por lo tanto, no se contabiliza Hungría y República Eslovaca.

social, lo que se manifiesta en el pago único de un bono a las personas de mayor edad, además del aumento del gasto destinado a las familias, a través del “beneficio tributario a la familia<sup>4</sup>.”

**GRÁFICO 1**  
**GASTO SOCIAL PÚBLICO, PERÍODO 1980-2005**  
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de OECD. Stat extract. Complete database available via Source OECD. OECD Library. [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG).

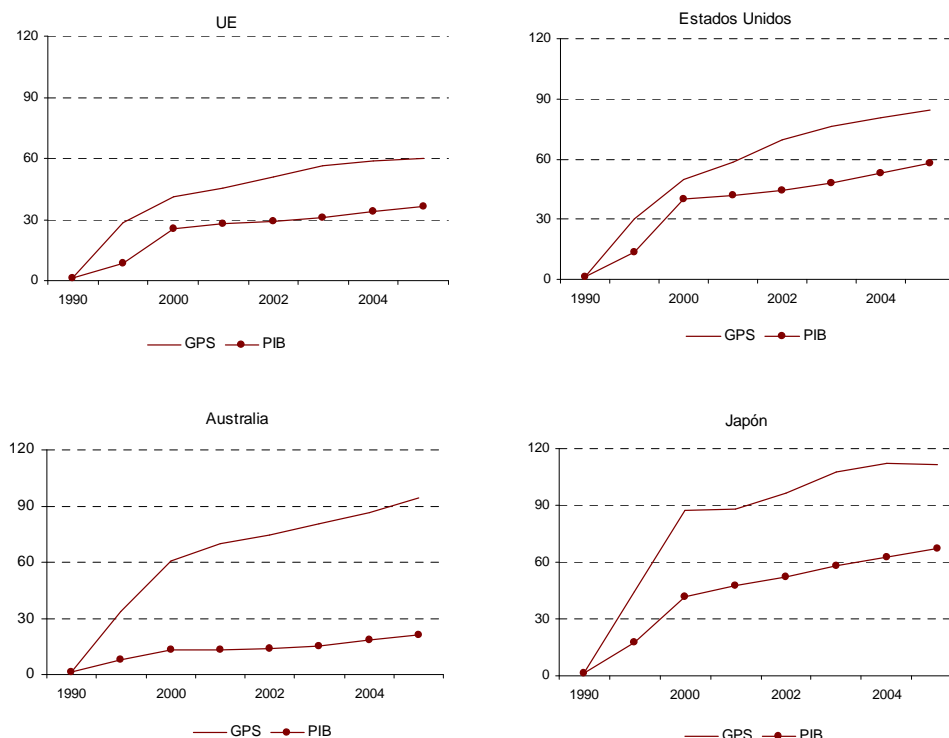
El crecimiento real anual del PIB y del gasto social para Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y Australia se muestra en el gráfico 2.

Al revisar la información del gasto social privado, se advierte, en general, una baja participación en los países incluidos en la base. Prueba de ello es que a inicios de la serie, esta fuente de financiamiento, que incluye el gasto obligatorio y voluntario, representa un 1% del PIB (promedio de los 28 países) y hacia el año 2005 sube a 3% del PIB, marcando una clara diferencia

<sup>4</sup> Ver detalles de este beneficio en <http://www.facs.gov.au/Internet/FAO/FAO1.nsf/content/payments-ftba>.

con el 21% alcanzado por el gasto público para ese año. La supremacía del gasto social público respecto del gasto social privado, deja en evidencia que los países que integran la OECD, el tema social está concentrado en el aparato estatal, el que entrega beneficios a su población a partir de una importante recaudación tributaria.

**GRÁFICO 2**  
**CRECIMIENTO REAL ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL PIB, 1990-2005. BASE 1990=100**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de OECD. Stat extract. Complete database available via Source OECD. OECD Library. [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG).

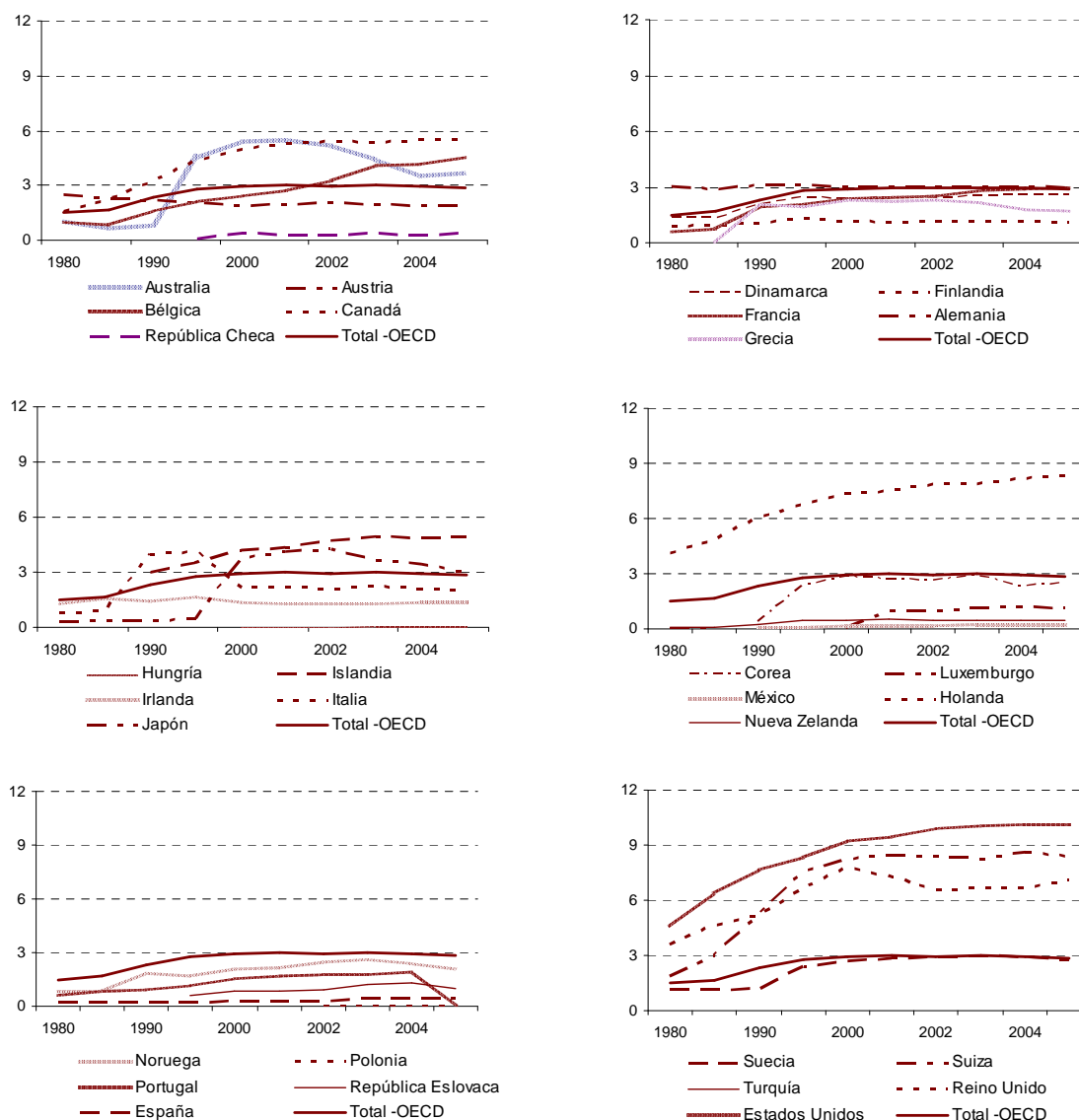
Comparativamente, Estados Unidos mantiene un gasto social privado por sobre el promedio en todo el período, comenzando con niveles en torno al 4,5% del PIB en el año 1980 y llegando al 10,2% del PIB en el año 2005. En este ámbito, también destacan otros casos, como el de Holanda, que muestra una tendencia similar pero alcanzando un máximo en torno al 8,3% del PIB en el año 2005. Suiza muestra un importante aumento de su gasto hacia el año 2000, sin embargo a partir de ese año logra una relativa uniformidad de su gasto en torno al 8,4 % del PIB. Reino Unido registra una tendencia creciente hacia el año 2000 y a partir de este año se refleja una leve caída, la cual se logra revertir hacia el 2003 manteniéndose hacia el año 2005.

Suecia mantiene un comportamiento y niveles en torno al promedio de los países de la OECD. En tanto Alemania y Dinamarca a inicios de la serie evidencia tasas inferiores al promedio, pero su crecimiento en dos décadas logra situarlos en torno al promedio a partir del año 2000.

Con una baja participación del gasto social privado en todo el período se encuentran Francia, Finlandia, España, Noruega y Portugal entre otros. Es importante señalar que no se tuvo registro de gasto privado para Turquía en todo el período.

La evolución del gasto social privado (obligatorio y voluntario) para todos los países entre 1980 y 2005 se muestra en el gráfico 3.

**GRÁFICO 3**  
**GASTO SOCIAL PRIVADO, PERÍODO 1980-2005**  
*(Como porcentaje del PIB)*



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de OECD. Stat extract. Complete database available via Source OECD. OECD Library. [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG).

El gasto privado está compuesto por un componente obligatorio y otro voluntario. El gasto obligatorio se refiere al apoyo social estipulado por la legislación y que es operado por agentes privados. Por ejemplo, el destino de un porcentaje de las remuneraciones para constituir fondos para el pago de pensiones futuras que son administrados por organizaciones privadas.

En tanto, el gasto privado voluntario es aquél que efectúan entidades privadas que redistribuyen recursos hacia los hogares. Además, incluye los beneficios derivados de las organizaciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

En el cuadro 1 se muestra el gasto social privado como porcentaje del PIB, diferenciado por el carácter del gasto para los años 2000 a 2005. En este cuadro se observa que la mayor participación del gasto privado es voluntaria, siendo Estados Unidos, Holanda, Reino Unido y

Canadá los países que registran los mayores niveles de gasto voluntario. En tanto, el gasto privado obligatorio, se concentra en Suiza, seguido a mucha distancia por Italia e Islandia.

**CUADRO 1**  
**GASTO SOCIAL PRIVADO, 2000-2005**  
(Como porcentaje del PIB)

País	Obligatorio						Voluntario					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alemania	1,31	1,30	1,23	1,22	1,17	1,13	1,74	1,77	1,81	1,85	1,85	1,86
Australia	1,82	1,61	1,41	1,24	1,10	1,06	3,57	3,88	3,84	3,23	2,47	2,61
Austria	0,94	0,95	0,95	0,93	0,86	0,88	0,98	1,00	1,08	1,05	1,05	1,01
Bélgica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,38	2,72	3,23	4,06	4,15	4,54
Canadá							5,00	5,29	5,40	5,36	5,48	5,51
Corea	0,77	0,62	0,54	0,60	0,63	0,61	2,09	2,07	2,10	2,29	1,71	1,85
Dinamarca	0,28	0,26	0,25	0,23	0,21	0,23	2,09	2,17	2,22	2,32	2,38	2,39
España							0,28	0,29	0,30	0,46	0,47	0,49
Estados Unidos	0,40	0,40	0,40	0,39	0,37	0,35	8,81	9,08	9,48	9,67	9,74	9,77
Finlandia							1,16	1,14	1,16	1,19	1,18	1,10
Francia	0,29	0,31	0,35	0,36	0,36	0,35	2,11	2,14	2,20	2,44	2,51	2,65
Grecia							2,30	2,22	2,29	2,14	1,76	1,69
Holanda	0,76	0,77	0,76	0,71	0,68	0,71	6,58	6,69	7,13	7,19	7,48	7,60
Hungría							0,01	0,02	0,03	0,05	0,09	0,09
Irlanda							1,32	1,26	1,26	1,28	1,33	1,34
Islandia	1,41	1,44	1,49	1,54	1,49	1,48	2,80	2,91	3,20	3,44	3,39	3,43
Italia	1,74	1,68	1,51	1,61	1,48	1,49	0,45	0,51	0,58	0,64	0,60	0,56
Japón	0,70	0,79	0,89	0,76	0,60	0,53	3,05	3,35	3,37	2,94	2,88	2,49
Luxemburgo		0,17	0,18	0,19	0,29	0,25	0,06	0,83	0,79	0,93	0,91	0,87
México							0,14	0,17	0,18	0,19	0,19	0,21
Noruega	1,26	1,32	1,52	1,62	1,54	1,26	0,78	0,82	0,90	0,96	0,81	0,80
Nueva Zelanda							0,48	0,49	0,47	0,46	0,43	0,42
Polonia									0,03	0,04	0,04	0,04
Portugal	0,41	0,42	0,43	0,42	0,38		1,14	1,24	1,36	1,36	1,51	
Reino Unido	0,72	0,75	0,78	0,79	0,81	0,83	7,08	6,51	5,84	5,89	5,88	6,31
República Checa	0,26	0,19	0,21	0,23	0,19	0,24	0,10	0,11	0,12	0,15	0,12	0,13
República Eslovaca	0,25	0,23	0,21	0,19	0,14	0,17	0,59	0,62	0,71	1,04	1,17	0,82
Suecia	0,54	0,57	0,56	0,57	0,52	0,41	2,16	2,26	2,39	2,41	2,37	2,38
Suiza	7,08	7,29	7,23	7,09	7,49	7,29	1,19	1,20	1,17	1,13	1,10	1,11
Turquía												
Total OECD	0,70	0,70	0,70	0,69	0,68	0,66	2,16	2,24	2,23	2,28	2,24	2,29

Fuente: OECD Stat extract. Complete database available via Source OECD. OECD Library [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG).

La revisión de la experiencia de medición del gasto social de los países integrantes de la OECD deja de manifiesto la importancia de contar con una definición común para todos los países y la delimitación de las categorías y cobertura. No obstante, todo un trabajo conceptual no es viable sin el compromiso de los países en adoptar estas propuestas y la entrega de la información asumiendo un beneficio propio y el de la comunidad.



## 1.2 Gasto social en América Latina y el Caribe

La CEPAL periódicamente recopila información sobre el gasto social de los países de América Latina y el Caribe, la que es informada oficialmente a través de documentos específicos y/o medios magnéticos. Esta información representa fundamentalmente el gasto público social, en algunos casos del gobierno general, en otros sólo del gobierno central y en algunos del sector público no financiero.

Complementariamente, cuenta con bases de datos de censos, encuestas de hogares, de condiciones de vida y otros estudios específicos, que permiten hacer algunas relaciones entre los niveles de gasto público social y las características de los beneficiarios.

Lo anterior ha permitido conformar algunas series temporales y hacer estimaciones y análisis del comportamiento y distribución del gasto público social, pero con limitaciones en el nivel de desagregación de la información y, por tanto, especificidad.

Entre los tipos de análisis que se han realizado en el marco de los estudios del Panorama Social de América Latina, se destacan:

- *Tasa media regional:* En la región, los recursos destinados a las políticas sociales, sus programas y proyectos, han experimentado importantes cambios durante los últimos decenios. Como muestra el gráfico 4, desde comienzos de la década de los noventa se observa un progresivo esfuerzo por incrementar el gasto público social.

De acuerdo a las cifras que maneja CEPAL<sup>5</sup>, los países de la región en su conjunto han aumentado la prioridad macroeconómica del gasto público social total desde una tasa media de 9,9% del PIB en el bienio 1990-1991 a 13,1% del PIB en el bienio 2005-2006<sup>6</sup>. Es decir, una tasa de crecimiento medio anual de un 1,8% en el período analizado. En el bienio 1990-1991 sólo siete países destinaban más del 10% del PIB al tema social, sólo Cuba registra tasas por sobre el 20% del PIB; en tanto para el bienio 2005-2006 13 países destinan más del 10% del PIB a los temas sociales, (más del 60% de los países considerados) exhiben un aumento de la tasa de gasto en estos años. De este conjunto de países, cuatro destina más del 20% del PIB a gasto social, con un máximo de 33% del PIB.

Revisando la disponibilidad de recursos en la región, las tasa promedio ponderada<sup>7</sup> respecto al PIB fluctúa entre un 12,2% en el bienio 1990-1991 y un 15,9% para entre los años 2004-2005 (CEPAL, 2007). Este aumento del gasto ha implicado un incremento relativamente sostenido del gasto social per cápita, que ha variado desde US\$ 440 a US\$ 658 (a precios de 2000) en el período 1990-1991 y 2004-2005, respectivamente (CEPAL, 2007).

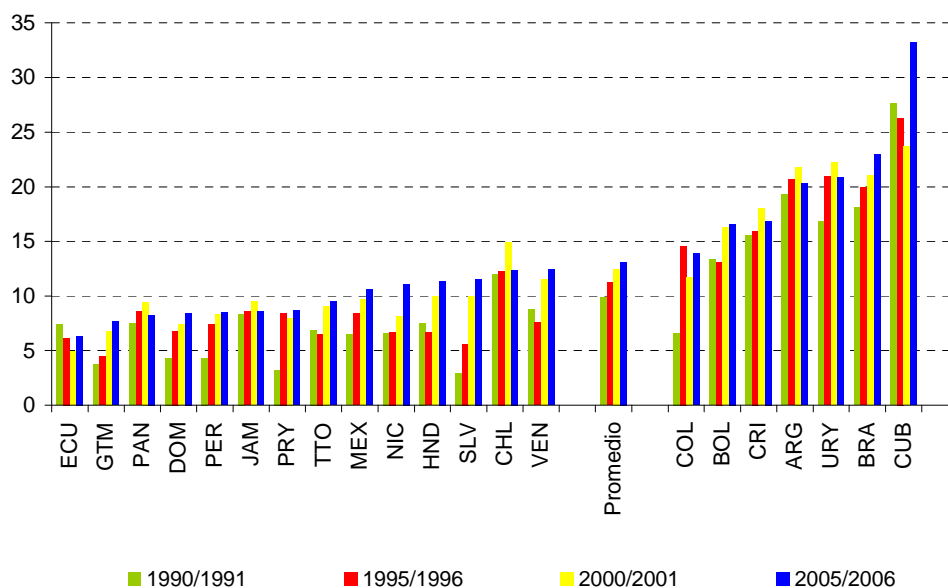
- *Tendencias sectoriales:* Pese a la heterogeneidad existente en las tasas de gasto público social, como se muestra en el gráfico 4, la información disponible permite observar esfuerzos en todos los países por aumentar el presupuesto destinado a lo social, principalmente en las áreas más urgentes (educación, salud, y fundamentalmente seguridad y asistencia social – programas de lucha contra la pobreza).

<sup>5</sup> www.risalc.cl a octubre de 2009.

<sup>6</sup> Considerando el promedio simple de cada bienio, para los 21 países considerados en la base de datos de CEPAL que contienen la siguiente cobertura: Gobierno Central: Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Cuba, Uruguay y Jamaica; Gobierno Central presupuestario: Paraguay, Venezuela (República Bolivariana de), México y Nicaragua; Sector público no financiero: Colombia, Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá, Gobierno Nacional, Federal y Locales en Argentina; Gobierno Federal, Estadual y Municipal en Brasil y Sector Público total en Costa Rica y Perú.

<sup>7</sup> Gasto social promedio ponderado por el PIB de cada país.

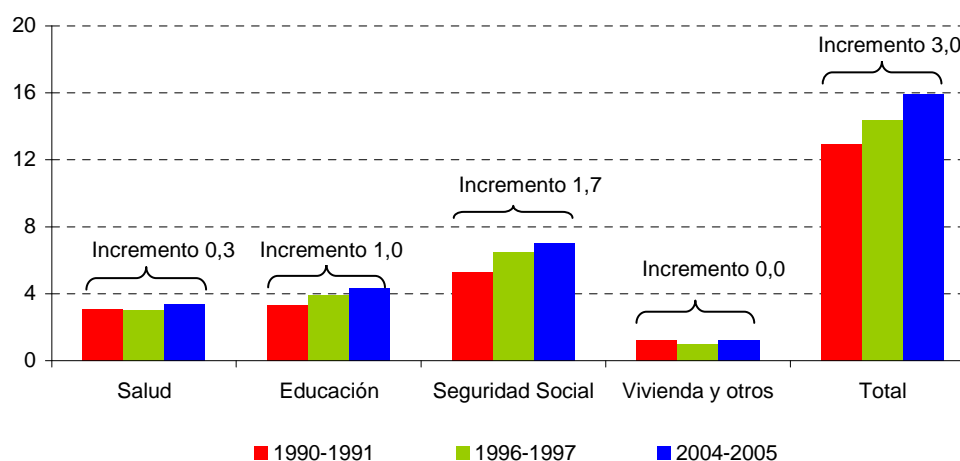
**GRÁFICO 4**  
**GASTO PÚBLICO SOCIAL. BIENIOS 1990-1991, 1995-1996 2000-2001 Y 2005-2006**  
*(Como porcentaje del PIB)*



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de gastos social público por función publicada en [www.Risalc.cl](http://www.Risalc.cl).

En el gráfico 5 se muestra que las prioridades de la región están en educación y seguridad social, siendo la primera función mencionada la que más influye en el aumento del gasto entre el bienio 1990-1991 y 2004-2005.

**GRÁFICO 5**  
**GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SECTORES, BIENIOS 1990-1991, 1995-1996 Y 2004-2005**  
*(Como porcentaje del PIB)*



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Panorama Social de América Latina 2008. Cuadros 39-42.

- Gasto social y crecimiento: En términos generales, el gasto social tiene un comportamiento pro-cíclico. Las tendencias del gasto social observadas durante los años

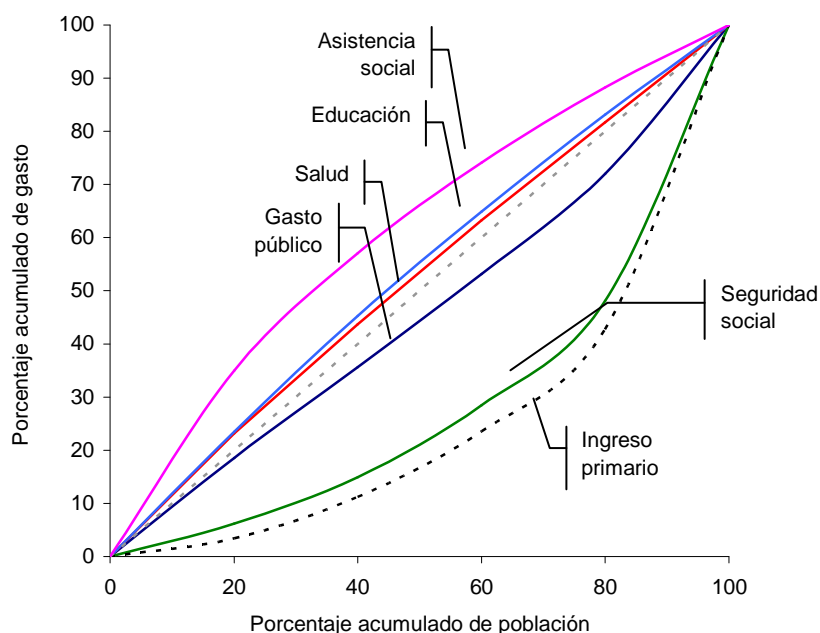
noventa y durante esta década se dieron en un contexto de crecimiento bastante generalizado, aunque muy inestable. Esto dejó entrever que, no obstante la fuerte expansión del gasto, estuvo fuertemente ligada a los ritmos de crecimiento de cada país, a tal punto que casi sin excepción en aquellos países donde hubo caídas o estancamiento del PIB, también se registraron caídas del gasto público social. En época de crisis esta relación se ve interrumpida, debido a que los países, inyectan recursos, para paliar los efectos en este período, lo que mostraría un aumento del gasto social a pesar de una baja en el crecimiento del PIB.

El comportamiento anteriormente comentado no es exclusivo del gasto público social sino también del gasto público total. Al respecto, durante los primeros siete años de la década pasada tanto el gasto total como el social fueron altamente pro-cíclicos, indicando que el esfuerzo por aumentar los recursos no se orientó directamente al gasto público social sino al aumento generalizado del presupuesto público, influenciado fuertemente por las capacidades recaudatorias del Estado y, por consiguiente, del ritmo de crecimiento. Durante el período posterior se observó que en la región aumentó la prioridad fiscal del gasto social y, asociado a lo anterior, su prioridad macroeconómica. Esto contrarrestó la tendencia pro-cíclica del gasto total, lo que llevó a observar una mayor inercia del gasto público social respecto de la volatilidad del ritmo de crecimiento de los países. En términos estadísticos, el gasto social ha disminuido su elasticidad respecto del crecimiento económico (CEPAL, 2005).

Tal como se podría esperar, esta mayor inercia del gasto público social fue resultado de comportamientos disímiles del gasto sectorial. El gasto en Educación y principalmente el de Salud han mantenido su pro-ciclicidad; el gasto en Vivienda y Saneamiento ha tendido a ser más inercial y ha ido perdiendo su prioridad; el gasto en Seguridad Social –por la naturaleza de los compromisos del Estado– ha sido el de mayor inercia en un contexto de aumento relativamente sostenido de los recursos involucrados; y el gasto en Asistencia Social ha tendido a ser contracíclica principalmente en los últimos años, asociado a la generalización de los programas de lucha contra la pobreza (CEPAL, 2002-2003 y CEPAL, 2005).

Al elaborar estimaciones respecto de la significación de las diversas partidas de gasto público social según quintiles de ingreso primario per cápita, es posible apreciar que, como un todo, el primero tiende a concentrarse en los estratos de mayores ingresos (véase el gráfico 7.A). En tanto las partidas de Educación y Salud tienden a distribuirse más o menos homogéneamente entre estratos, el gasto en seguridad social se concentra en los de mayor ingreso. Esto se debe a que son los trabajadores de mayores ingresos los que hacen más altos aportes a los sistemas públicos contributivos de seguridad social, por lo que las obligaciones del Estado para el pago de pensiones y jubilaciones se concentran en los tramos superiores de la distribución del ingreso.

**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**

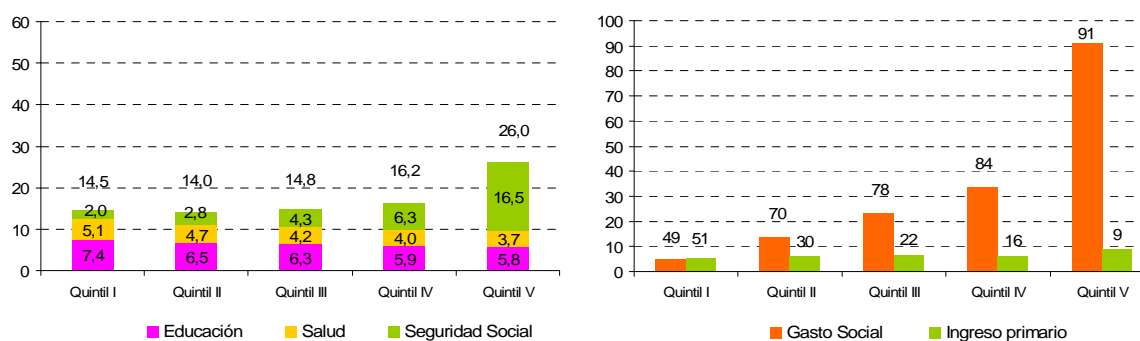


Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales provistos por el BID.

**GRÁFICO 7**  
**INCIDENCIA E IMPACTO DEL GASTO SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE**  
**INGRESO PRIMARIO PER CÁPITA DE LOS HOGARES, 1997-2004<sup>a</sup>**

A. América Latina (18 países): estructura de los gastos según quintiles de distribución del ingreso primario

B. América Latina (18 países): impacto redistributivo del gasto público social en el ingreso según quintiles de Ingreso primario



Fuente: Panorama Social de América Latina 2007. Pág. 31.

<sup>a</sup> Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país.

- **Impacto redistributivo:** La valoración monetaria de las diversas transferencias y del acceso a servicios públicos permite estimar el impacto que podría estar significando a las familias en términos de la complementariedad de sus ingresos primarios. A pesar de la mayor concentración del gasto público social en los estratos de más ingresos, de acuerdo a estas estimaciones es posible afirmar que los estratos de más bajos recursos se verían

beneficiados en forma significativa. Esto pues el gasto público compensa de manera muy importante sus ingresos primarios, principalmente en la forma de acceso gratuito, o con un co-pago muy bajo, a los servicios sociales básicos (acá se han considerado servicios educativos, de salud y de seguridad social).

### **Medición de los países**

La CEPAL mantiene una base de datos sobre gasto social, para 21 países de la región entre los años 1990 a 2007. Las mediciones allí consignadas han sido elaboradas por los propios países de acuerdo a sus propias definiciones, categorías y cobertura, lo cual dificulta la comparación de la información para el período en estudio. Si se considera que las definiciones varían a través del tiempo, esto agrega un nuevo elemento de distorsión a los análisis que se puede hacer sobre cada país, ya que algunas fuentes de aumento de gasto se deben solamente a un cambio en la definición o cambio en la cobertura y no a diferencias en la inversión social del estado.

Las revisiones que hacen los países sobre las mediciones de gasto social, muchas veces origina la discontinuidad de series históricas, lo que dificulta hacer análisis de tendencia sobre las mediciones de cada país.

Asumiendo la heterogeneidad de las definiciones, coberturas y categorías, a continuación se hace una breve revisión de la tendencia del gasto social en los países estudiados, agrupados por subregión.

De acuerdo a la medición del gasto como porcentaje del PIB, es posible notar, que independiente de la cobertura que tenga cada país, en general la región destina menos del 20% de su PIB a los temas sociales. Distinto es lo que ocurre en Cuba, que entre los años 1990 y 2006 muestra un gasto cercano al 30%, con una tendencia que sobrepasa este valor en los últimos años.

Los restantes países del caribe<sup>8</sup>, en general, sus tasas fluctúan entre un 5% y 10% del PIB y, dada la discontinuidad de la información, sólo en el caso de República Dominicana es posible describir una tendencia, relativamente estable de su gasto.

En el grupo de países que conforman América Central y México, Costa Rica es el que tiene un mayor gasto en relación al PIB, con una tasa en torno al 16% en estos años. Probablemente la diferencia que mantiene con los restantes países se debe en gran parte a su cobertura, ya que su medición se refiere a Gobierno total, en tanto, los restantes países basan su medición en gobierno central. Honduras es uno de los países que ha mostrado un mayor aumento de su gasto social desde fines de la década de 1990 con una tendencia al alza que se ha visto interrumpida hacia el año 2006.

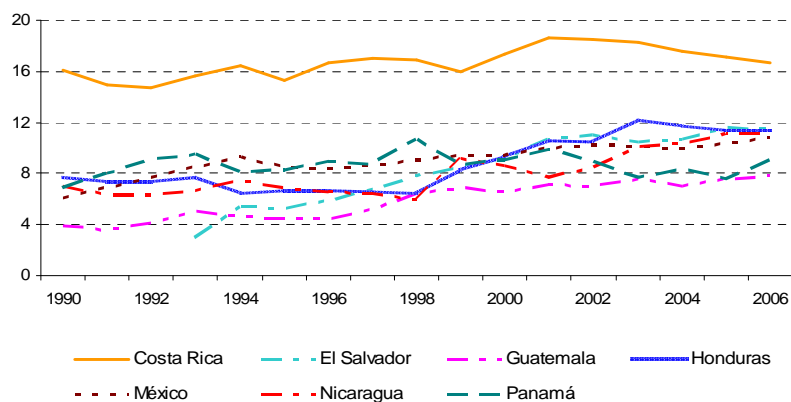
Los países de América del Sur, muestran tasas de gasto social respecto del PIB en torno al 10%, siendo Uruguay, Argentina y Brasil los países que muestran niveles superiores al 15%. Chile también muestra tasas por sobre el 10% en el período, sin embargo, su comportamiento en estos años ha sido de forma cíclica. Revisando la evolución de la República Bolivariana de Venezuela, se muestra un comportamiento creciente, en donde el impulso dado a comienzo de esta década disminuye en los años siguiente. En los últimos años, Ecuador ha logrado revertir la baja sostenida que tuvo en a fines de la década de los noventas, pero sin lograr recuperar lo niveles iniciales.

En el caso de Paraguay, se puede advertir que en general ha mantenido una tendencia creciente, pero moderada, con una interrupción en el año 2001 y una recuperación posterior. El Estado Plurinacional de Bolivia y Perú han cambiado la cobertura de medición en el período analizado, sin embargo en ambos casos la evolución del período disponible evidencia un crecimiento moderado, que refleja una detención hacia el año 2006.

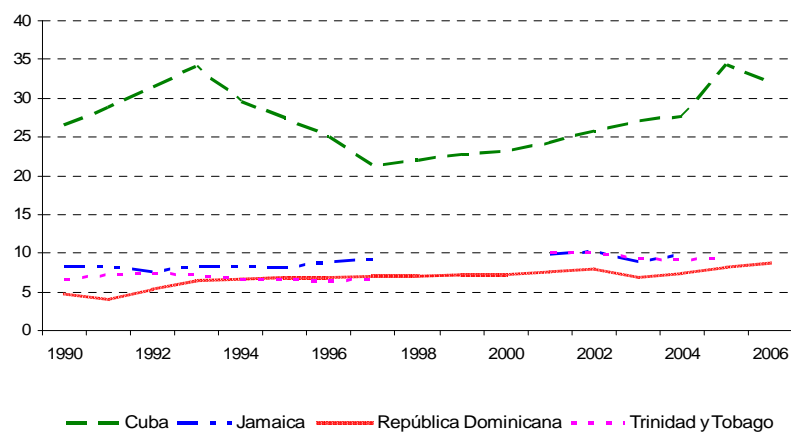
<sup>8</sup> La medición del gasto social de los países del caribe tiene como cobertura al gobierno central.

**GRÁFICO 8**  
**GASTO SOCIAL TOTAL PÚBLICO, PERÍODO 1990-2006**  
*(Como porcentaje del PIB)*

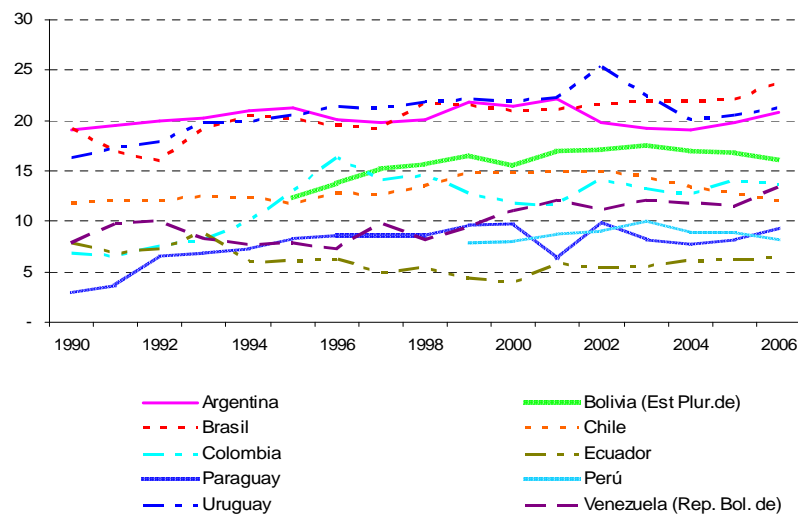
América Central y México



Caribe



América del Sur



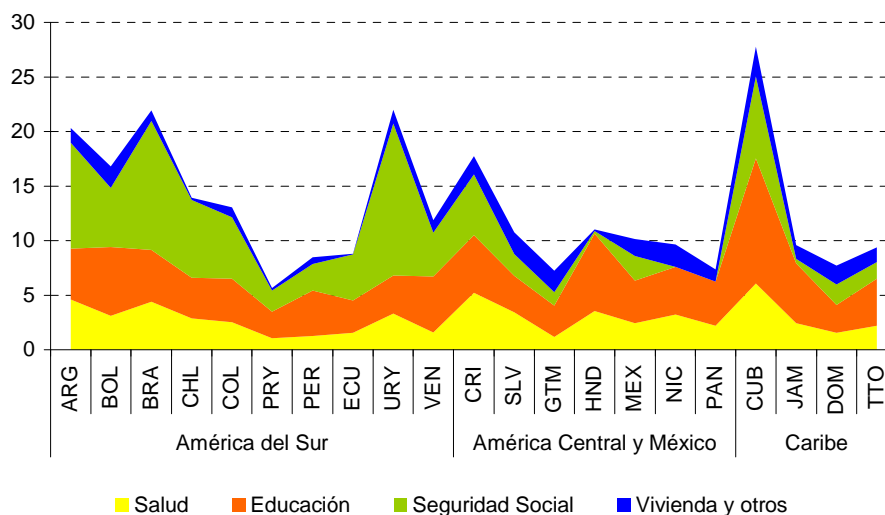
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de CEPAL sobre de gasto público social como % del PIB.

El gasto del sector público no financiero de Colombia muestra un fuerte incremento de su gasto desde 1990 a 1997, sin embargo, a partir de esa fecha hay un descenso en las tasas hasta el año 2001. A partir de ahí la evolución ha sido variable hacia finales de esta medición. En el gráfico 8 se muestra la evolución de la relación gasto social / PIB para los países de América latina y el caribe separados por zona geográfica.

Gran parte de los países no sólo estima el gasto público social, sino que aprovecha su esfuerzo por diferenciar los gastos para algunas funciones sociales relevantes para ellos. Las funciones sociales que se han registrado entre los años 1990 y 2006 corresponden a: salud, educación, seguridad social y vivienda y otros.

Si se analiza por zona geográfica, es posible notar que en el caso de América del Sur gran parte de los esfuerzos de los países se centran en la seguridad social, seguido de educación, luego salud y en último lugar vivienda. La situación de Centro América y México muestra un cambio en la composición del gasto social si se compara con América del sur, en el cual la componente de educación predomina en estos países, seguida de salud y finalmente las funciones de vivienda y seguridad social. Finalmente, los países del caribe mantienen una composición similar a la presentada en América Central. La revisión del gráfico 9 puede dejar como principal conclusión que las prioridades en materia social tienen a ser homogéneas al interior de cada zona geográfica y difieren en su composición entre las zonas sur y central (considerando en este grupo al caribe y América Central y México).

**GRÁFICO 9**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO POR FUNCIÓN PROMEDIO, 2000-2006**  
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Información de CEPAL sobre Gasto público social como % del PIB.

Sobre gasto privado en materia social, no se tiene conocimiento que los países lo estén calculando, excepto el caso de México que se sabe de su medición por integrar la base de datos de la OECD.

Uno de los trabajos pendientes en la región, corresponde a la incorporación de los agentes privados como parte importante en el financiamiento del gastos social. Este tema tiene mucha importancia, sobre todo en Centroamérica en donde muchas organizaciones no gubernamentales

efectúan trabajos y aporte de recursos (a veces de organismos internacionales) que no siempre se registran a través de los presupuestos.

Finalmente, el gasto social, en la región es un tema que tiene muchas áreas que pueden ser objeto de estudio que permitan mejorar las mediciones de hoy en día y que a futuro sea una fuente de información que sirva a sus propios países para análisis interno como también a otras organizaciones que se nutren de esta información para análisis históricos y comparativos de este conjunto de países.

## **2. Limitaciones en el análisis del gasto social en América Latina y el Caribe**

Para una mejor interpretación de las tendencias y características del gasto público social debe considerarse que existen una serie de insuficiencias en el registro, seguimiento y análisis de información sobre gasto o inversión social. Subsisten una serie de problemas que restan utilidad a esta información, dado que la mayoría de los países informan (con relativa rapidez) sólo los montos agregados por sector (educación, salud, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda y otros) y no reportan datos según la finalidad específica de las diversas partidas de gasto, o lo hacen de manera no necesariamente comparable.

Al respecto, se pueden establecer algunos puntos que afectan la calidad y utilidad de la información para efectuar estudios detallados de las diversas partidas de gasto social en cada país, así como la participación específica de los diversos agentes en su financiamiento y ejecución. A su vez, estos aspectos disminuyen la capacidad para hacer análisis inter temporales de su comportamiento y dificultan de manera importante la comparabilidad entre países. Esto a su vez merma el aprovechamiento de las experiencias exitosas en materia de diseño, eficacia, eficiencia, e impacto, y afecta el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad social de los países.

En primer lugar, los países tienden a limitar su contabilidad social al seguimiento de los recursos públicos provenientes del gobierno central. Consecuentemente, en América Latina las bases de datos de gasto social hacen referencia principalmente a dicha unidad administrativa, restringiendo así la capacidad de cuantificar de manera más precisa montos de recursos involucrados en la gestión social, toda vez que una importante fracción de la política social es gestionada y financiada por otros agentes, como son los gobiernos estatales, provinciales y municipales, las ONG's y la cooperación internacional (bi y multilateral). Un mayor detalle al respecto se puede ver en el recuadro II.2 del Panorama social de América Latina 2005.

En segundo lugar, varios países de la región mantienen sistemas de gobierno de carácter federal, por lo que la estructura del gasto público social es fuertemente descentralizada. Además, los distintos niveles de gobierno (estatal, provincial, local) tienen un grado variable de autonomía en la captación de ingresos. Esto aumenta las dificultades de comparación frente a países más centralizados, en la medida que no es posible mantener información, confiable en el tiempo, del gasto efectuado por sectores o niveles institucionales homologables entre países.

El cuadro 2 muestra la disponibilidad de series estadísticas de gasto público social según las clasificaciones institucionales de los países, para el período 1990-2006. La disponibilidad de series totales y sectoriales para una o varias coberturas institucionales posibles (gobierno central, general y sector público no financiero) es algo escasa y variable. De esta manera, la comparación con mayor frecuencia que es posible efectuar es la relativa a la ejecución presupuestaria del gobierno central, lo que –como se señaló– subestima en grado variable el gasto público en los diversos sectores sociales.



En tercer lugar, subsiste el problema del registro del financiamiento y el gasto privado social. Estimaciones de la OCDE, publicadas para el año 2005, indican que aproximadamente un 88% de los recursos del sector social son financiados por agentes públicos mientras que alrededor de un 12% es financiado por el sector privado<sup>9</sup>. En América Latina, varios países han iniciado y fortalecido procesos de privatización de los servicios sociales, así como la implementación de sistemas de financiamiento mixto, con lo que han proliferado mecanismos de seguros y de co-pago, aumentando significativamente el gasto privado de los hogares en este tipo de servicios. Así, la participación privada en el gasto social varía significativamente entre los distintos países, tipos de programas y criterios de clasificación, pero evidencia que sólo contabilizar el gasto público social tiende a subvalorar los montos de recursos involucrados en la gestión social.

**CUADRO 2**  
**COBERTURA DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

País	Gobierno Central Presupuestario	Gobierno Central	Gobierno General	Gobierno Federal	Sector público no financiero	Consolidado	Sector Público
Argentina		x	x		x		
Bolivia (Est. Plur. de)		X <sup>a</sup>			x		
Brasil				x		x	
Chile		x					
Colombia					x		
Paraguay	x						
Perú	X <sup>a</sup>						x
Ecuador		x					
Uruguay		x	X <sup>a</sup>		X <sup>a</sup>		
Venezuela (Rep. Bol. de)		X <sup>b</sup>					
Costa Rica							x
El Salvador		x					
Guatemala		x					
Honduras		x					
México	x						
Nicaragua	x						
Panamá		x			X <sup>a</sup>		
Cuba		x					
Jamaica		x					
República Dominicana		x					
Trinidad y Tobago		x					

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CEPAL sobre gasto social disponible en RISALC. [www.risalc.cl](http://www.risalc.cl).

<sup>a</sup> Descontinuada.

<sup>b</sup> Acordado y pagado.

En cuarto lugar, entre los países subsisten metodologías de contabilización, criterios diferentes de clasificación del gasto, y variabilidad en calidad y cantidad de la información disponible. El cuadro 3 ilustra las diferencias de denominación de los sectores sociales al disponer de series temporales en el período señalado anteriormente. Implícitamente, esto también involucra la dificultad para disponer de partidas de gasto desagregadas y comparables en el tiempo.

<sup>9</sup> Promedio simple de los países considerados, para el año 2003.

**CUADRO 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): DESCRIPCIÓN REAL DE LAS FUNCIONES**

País	Educación	Salud	Seguridad social, trabajo y asistencia social	Vivienda y otros <sup>a</sup>
Argentina	Educación, cultura, ciencia y tecnología	Salud	Previsión social, trabajo, asistencia y promoción social	Vivienda y urbanismo, agua alcantarillado y otros servicios urbanos
Bolivia (Est. Plur. de)	Educación	Salud	Protección social	Vivienda y otros servicios básicos y otros programas sociales
Brasil	Educación, cultura, deporte y ciencia y tecnología	Salud y saneamiento	Previsión social, trabajo y asistencia social	Vivienda y urbanismo
Colombia	Educación	Salud	Protección social	Vivienda y otros
Chile	Educación y actividades recreativas, cultura y religión	Salud	Protección social	Vivienda y servicios comunitarios
Costa Rica	Educación y actividades recreativas, cultura y religión	Salud	Protección social	Vivienda y servicios comunitarios
Cuba	Educación	Salud y nutrición	Seguridad, asistencia social y trabajo	Vivienda, agua y saneamiento
Ecuador	Educación	Salud	Bienestar social y trabajo	Desarrollo urbano y vivienda
El Salvador	Educación	Salud	Trabajo, previsión y asistencia social	Obras públicas, agua, saneamiento y vivienda
Guatemala	Educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología	Salud y asistencia social	Trabajo y previsión social	Vivienda, agua y alcantarillado, otros servicios urbanos desarrollo urbanos y rural, medio ambiente y otros
Honduras	Educación	Salud	Protección social	Programa FHIS de agua y saneamiento
Jamaica	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
México	Educación	Salud	Seguridad social y asistencia social	Urbanización, Vivienda y desarrollo regional
Nicaragua	Educación	Salud		Vivienda, asistencia social y otros
Panamá	Educación	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y otros (servicios comunales)
Paraguay	Educación, cultura, deporte, recreación, ciencia, tecnología y difusión	Salud	Seguridad social, promoción y acción social	Vivienda y servicios comunales y otros servicios sociales
Perú	Educación y cultura	Salud y saneamiento	Protección y Previsión social y trabajo	Vivienda y desarrollo urbano
R. Dominicana	Educación, deportes, recreación, cultura y religión	Salud	Seguridad social y asistencia social	Vivienda y urbanismo, agua y alcantarillado y otros (servicios municipales)
Trinidad y Tobago	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar	Vivienda y servicios sociales y comunales
Uruguay	Educación	Salud	Seguridad Social y asistencia social	Vivienda
Venezuela (Rep. Bol. de)	Educación, cultura y comunicación, ciencia y tecnología	Salud	Seguridad social, desarrollo social y participación	Vivienda

Fuente: Información publicada por CEPAL de acuerdo a cifra publicadas por los países.

<sup>a</sup> Usualmente el ítem "Otros" se suma a vivienda.

En quinto lugar, la dificultad para disponer de series temporales de información sectorial desagregable de diversas formas y combinaciones (económica y administrativamente, según productos, fuentes y destinatarios) reduce de una manera significativa su utilidad práctica. Esto se transforma a su vez en un desincentivo para destinar recursos para la generación de esta información.

Finalmente, el agregado macroeconómico de gasto público social, aún del componente público, es aún difícil de relacionar de manera coherente con el gasto en los diferentes programas sociales, pues entre éstos suele llevarse una contabilidad que obedece a criterios clasificatorios económicos y administrativos. Con esto, salvo a través de estudios de evaluación de impacto específicos, la vinculación entre los montos de gasto, sus funciones y productos, y los destinatarios de los mismos es engorrosa y normalmente poco confiable. Esto hace que el monitoreo de la eficacia, eficiencia e impacto de los esfuerzos públicos sea impracticable –excepto los seguimientos con estudios ad-hoc–, si no es estrictamente a través de criterios financieros.

En términos generales, las insuficiencias señaladas en lo relativo a la información disponible sobre gasto social traen un conjunto de problemas al momento de analizar y comparar resultados, a saber:

- Falta de asociación de la clasificación de los gastos con los objetivos de las políticas sociales y sus indicadores, dificulta las estimaciones de los impactos sociales y económicos que generan.
- Informes de gasto social circunscritos al sector público (GPS), con diferencias en la cobertura de información: sector público no financiero, gobierno central y gobierno central presupuestario.
- No se representan adecuadamente los recursos gestionados autónomamente por las instituciones sin fines de lucro, organizaciones internacionales y sector privado.
- No todos los países cuentan con una desagregación del gasto, detallado por tipo de entidad ejecutora, según nivel de administración del gobierno (estados, provincias y municipios), Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, Organismos internacionales, etc.
- Distintos componentes de gasto en la clasificación funcional de los países.

Por estos motivos, la CEPAL ha emprendido un proyecto cuya finalidad es promover una metodología que permita desarrollar un sistema de información de la gestión social válido, confiable y coherente, cuyos niveles de desagregación permitan vincular la información contable con la ejecución de programas y, por ende, provea la información financiera adecuada para fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión social, potenciando así la toma de decisiones, y facilitar el análisis comparado entre países.

### **3. Los objetivos del proyecto**

A la luz de las limitaciones de análisis identificadas, se elaboró el proyecto “Medición del Gasto Público Social en América Latina y el Caribe a través del cual se propone contribuir a una mayor efectividad y eficiencia de la gestión social en los países de América Latina y el Caribe, promoviendo un modelo de análisis detallado de los recursos destinados a la política social, que permita:

- Cuantificar los recursos en relación a los objetivos de la política social y hacer análisis costo-impacto de ésta, considerando la participación de los recursos de actores públicos y privados.

- Desagregar la información a nivel de distintas poblaciones objetivo, agentes ejecutores, fuentes de financiamiento, etc.
- Adaptarse a la realidad de los países, sin limitar el uso de sus actuales sistemas contables, pero permitiendo la difusión de sistemas comparables a nivel regional.

Si bien el proyecto tiene tres áreas de acción presentadas en los tres puntos antes mencionados, el alcance del proyecto puede ir mucho más allá debido a que, en primer lugar la medición del gasto social es una parte importante para la evaluación de la gestión social, por lo tanto esta medición se circunscribe a un contexto más global. Por otro lado, la organización y clasificación de la información, como también la incorporación de nuevos actores en la medición del gasto social permite agregar más elementos a la discusión y análisis de este tema.