

III. Marco metodológico

En este capítulo se define el qué y cómo medir el gasto social, describiendo de manera detallada los pasos requeridos para contar, de la forma más eficiente posible, con estimaciones confiables y comparables. Así, a continuación se presentan tanto el modelo general de análisis con sus opciones metodológicas, como el universo de información y unidad de análisis, con los que se delimita el ámbito de estudio, y las definiciones operacionales del modelo, con los correspondientes instrumentos y procesos requeridos para la recolección de información y producción de indicadores para análisis del gasto social, basándose en los datos disponibles en la mayoría de los países de la región.

1. El modelo de análisis

Un sistema integral para el análisis y evaluación de la gestión social requiere complementar la información de gasto social con indicadores específicos sobre la situación social de la población y los resultados de la gestión de programas asociados a cada función de la política social, desagregadas por área geográfica y nivel administrativo, a fin de permitir relacionar de la manera más confiable ambos componentes.

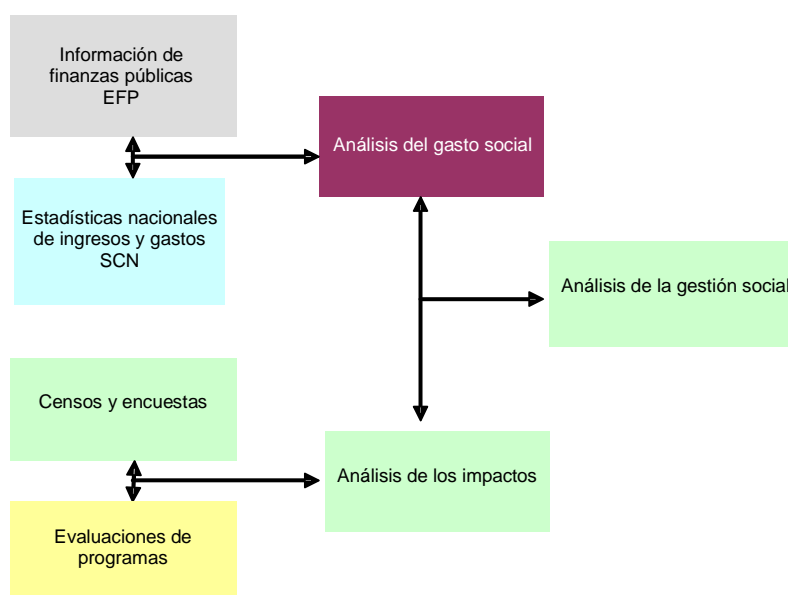
La información social y resultados de gestión se encuentran principalmente en los sistemas de información de beneficiarios y de monitoreo, evaluaciones de procesos y evaluaciones de impacto de programas y proyectos específicos, así como de censos, encuestas de hogares, encuestas especializadas y registros administrativos.

Aun cuando en este documento no se profundiza en esta dimensión del análisis, es imprescindible tenerla presente para tener una visión completa de la gestión.

Para la medición y análisis del gasto social, dados los avances en calidad, especificidad y cobertura que han tenido los sistemas de información macroeconómica en la región y a fin de trabajar de manera eficiente y con una adecuada capacidad de comparación entre los países, se plantea un modelo inspirado en el desarrollo que presentan las cuentas satélite, las que tienen por objetivo ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés social, sin recargar o deformar el marco central.

Así, se propone la explotación conjunta de las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) y del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), a fin de aprovechar el enfoque de clasificación funcional de las primeras y la mayor capacidad de desagregación del segundo, incorporando no sólo los gastos del gobierno general sino también los referidos al financiamiento de los otros agentes, particularmente los recursos referentes a las instituciones sin fines de lucro y organismos internacionales que no forman parte del presupuesto nacional.

DIAGRAMA 4
MODELO DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

El nivel de especificidad al cual trabajar en cada país, dependerá de la disponibilidad de información. En la medida que en los países se avanza en el desarrollo de cuentas satélite de algunos sectores sociales, este trabajo se hace ciertamente más fácil. Esto ocurre por ejemplo, en salud, que a nivel regional ha tenido un importante avance. Otros sectores, como el de la seguridad social, en que la articulación público-privada tiene distintas versiones en la región, presentan un desafío que requiere el desarrollo de metodologías específicas, pero ya con la integración del SCN y el EFP es posible mejorar significativamente la capacidad de análisis.

A continuación se hace una descripción del Sistema de Cuentas Nacionales y del Manual de las Finanzas Públicas, luego se desarrollan los distintos pasos de operacionalización de la propuesta de medición de gasto social.

1.1 Sistema de Cuentas Nacionales

Existen diversas formas de presentar y tratar la información macroeconómica, las que nacieron en épocas y por necesidades bien distintas y que, por tanto, persiguen diferentes objetivos. No obstante, tras variados intentos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y Naciones Unidas, han conseguido una adecuada integración de la mayoría de ellos, buscando una complementariedad y apoyo común.

Los distintos sistemas de cuentas económicas aparecidos tras la II Guerra Mundial de la mano de la Macroeconomía moderna se han propuesto resumir y presentar bajo distintas metodologías: cuentas nacionales, tablas input output, cuentas financieras, cuentas satélites, cuentas trimestrales y regionales entre otros. En definitiva, articular las grandes cifras del país o región bajo un contexto de comparabilidad entre las naciones o grupos de naciones.

El trabajo desarrollado por más de ochenta años, ha conseguido que hoy día el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), sea el instrumental más completo que permita conocer y entender la economía de un país, así como también su desarrollo histórico. Este sistema está formado por un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas macroeconómicas basados en conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptadas internacionalmente. Este sistema ofrece un marco contable amplio dentro del cual se puede elaborar y presentar datos económicos en un formato destinado al análisis económico, el cual es de mucha utilidad tanto para el sector público, privado como también para los organismos internacionales, para la toma de decisiones y la formulación de la política económica.

RECUADRO 1 BREVE HISTORIA DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

El interés oficial por la comparación de las estadísticas económicas se remonta al menos a 1928, cuando la Liga de las Naciones realizó una Conferencia Internacional sobre Estadísticas Económicas con el objetivo de incentivar la elaboración de esa clase de estadísticas y la adopción de métodos uniformes para la presentación de resultados. Como corolario de la conferencia se establecía que la comparabilidad internacional debía ser un objetivo y se pide a los países considerar la ampliación del ámbito de las estadísticas oficiales con el fin de facilitar la elaboración de estimaciones del ingreso nacional en forma periódica.

Al término de la Segunda Guerra Mundial hubo una necesidad inmediata de mediciones comparables del ingreso nacional como base para la distribución de los gastos de las organizaciones internacionales. Para cumplir con esta necesidad, la Liga de Naciones convocó a un grupo de expertos, que elaboró un informe denominado "Measurement of National Income and the Construction of Social Account"^a que se conoce como el origen del Sistema de Cuentas Nacionales.

En el apéndice de este informe "Definición y medición de la renta nacional y de los totales nacionales relacionados", se mostraba la forma de obtener el ingreso nacional y el producto nacional bruto seleccionando y combinando algunas transacciones del sistema económico, y la manera de presentar la interdependencia entre dichas transacciones. Este método, denominado de contabilidad social, discrepaba con el enfoque centrado en la obtención de solo el ingreso nacional que se obtenía hasta esa fecha. Este trabajo se convirtió en la base del trabajo de los años siguientes.

En los primeros años de la posguerra existía un cúmulo de experiencia y desarrollo en cuentas nacionales, es así como los totales y la apertura por industrias de origen, tipo de ingreso y categorías de gasto fueron un importante aporte para el análisis de las tendencias: económicas, inflacionarias y deflacionarias, efectos de la ayuda exterior y en general los factores que determinaban el empleo y la actividad económica. En 1950 la oficina de estadísticas de Naciones Unidas consiguió reunir estimaciones, de los países, sobre ingreso nacional entre los años 1938-1948 para un conjunto de 41 países. En ese mismo año la Organización de Cooperación Económica Europea (OCEE) publicó^b un conjunto de cuentas preparadas por un grupo investigador en materia de Cuentas Nacionales que buscaba promover la comparabilidad de las estadísticas de cuentas nacionales entre sus países miembros. A partir de esta experiencia, apoyada por comentarios y nuevas investigaciones se publicó en 1952 "Un Sistema Estandarizado de Cuentas Nacionales" que logró establecer un conjunto de cuadros estándar para la presentación de la información contable nacional, además de relacionar las partidas de los cuadros en un sistema articulado de cuentas, definiendo y clasificando dichas partidas.

(Continúa)

RECUADRO 1 (Conclusión)

En forma paralela, Naciones Unidas a través de su oficina de estadísticas, recomendaba continuar trabajando para conseguir una base estándar para la presentación de resultados, el cual se obtuvo a partir de la creación de un grupo de expertos que trabajaron en el tema y que publicó en el año 1953 “Un sistema de Cuentas Nacionales y sus correspondientes cuadros estadísticos”, este informe presentó un conjunto de cuentas que se apoyaban en una estructura subyacente de cuentas de producción, consignación, conciliación del capital y transacciones con el exterior para tres sectores: empresas, instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares y el gobierno general. En este informe se reconocía la importancia de la armonización de las normas estadísticas internacionales, se destacaba el cuidado que se debía tener al elaborar cuentas nacionales en el sentido de asegurar la consistencia con las definiciones y clasificaciones utilizadas y recomendadas por otros organismos como por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Cooperación Económica Europea.

Posterior a la publicación de este documento de 1953, hubo nuevas versiones las cuales incluían actualizaciones y nuevas investigaciones sobre el mismo tema.

En 1968, la Comisión de Estadísticas aprobó un nuevo Sistema de Cuentas Nacionales revisado, el cual mostraba importantes avances. El primero se refería al mayor detalle de las cuentas que permitía responder de mejor forma a las crecientes necesidades de análisis económico. Muchos países elaboraban cuentas de insumo-producto, cuentas de flujos, pero muy pocos iban en dirección a los balances, eso sí se prestaba mucha atención a la medición a precios constantes. El segundo gran avance de esta revisión, corresponde a la construcción de modelos económicos desagregados como una ayuda para el análisis y la política económica.

A raíz de estos avances, se consiguió que el Sistema de Cuentas Nacionales incorporara ampliaciones en la estructura de sus cuentas, las cuales corresponden a: desagregar la cuenta de producción en cuentas de insumo-producto; desagregar el préstamo o endeudamiento neto en flujo financiero de los sectores; dividir las cuentas de ingreso y gastos y de capital de la nación para mostrar la cuenta de los sectores y finalmente incorporar los balances para los sectores institucionales. También incorporó nuevas clasificaciones de las actividades del gobierno general y de las instituciones sin fines de lucro y de las transferencias.

Cuando la Comisión de Estadísticas aprobó el SCN 1968 pidió a los países que realizan un estudio y un informe sobre los progresos en la aplicación del nuevo sistema y las dificultades en su aplicación. A partir de este informe se celebró una serie de reuniones con el objeto de revisar los alcances de este informe, en este contexto, en 1985 la Comisión de Estadísticas confió al grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales, compuesto por: Eurostat, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, la División de Estadísticas y las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, la planificación de un programa de trabajo y el acuerdo para la participación de expertos procedentes de sus oficinas.

Entre los años 1986-1989 se reunió este grupo de expertos para debatir los siguientes temas: estructura del Sistema de Cuentas Nacionales, comparaciones de precios y cantidad, sector externo, sector hogares, sector público, cuentas de producción y cuentas de insumo-producto, flujos financieros y balances y finalmente la reconciliación entre el sistema de cuentas nacionales y el Sistema de Balances de la Economía Nacional^c, producto de estas reuniones, en 1991 la Comisión de Estadísticas dispuso de un borrador provisional del Sistema de Cuentas Nacionales revisado. Durante un seminario interregional se concluyó que las consideraciones presentadas en el borrador constituían mejoras sustantivas respecto del sistema de 1968. A partir de ello, la Comisión de Estadísticas recomendó unánimemente la adopción de este borrador como el nuevo sistema de cuentas nacionales 1993.

Fuente: Elaborado a partir del SCN 1993. Naciones Unidas, Sistema de Cuentas Nacionales 1993 ISBN 92-1-361164-1.

^a “Measurement of National Income and the Construction of Social Account. Studies and Reports on Statistical Methods N°7. Naciones Unidas.

^b A Simplified System of National Account. Organización de Cooperación Económica Europea. París, 1950.

^c Basic Principles of the System of Balances of the National Economy. Serie F N°17. Naciones Unidas.

El SCN contempla la medición de la economía “tradicional” de un país, bajo un esquema de “marco central”, enfocado en el estudio de la producción. La forma en la cual se compilan los datos corresponde a un formato de clasificación exhaustivo y mutuamente excluyente para cada transacción, según unidad, producto y finalidad. Este tipo de estructura, no permite cubrir, en forma simultánea otros enfoques ni permite incorporar nuevas temáticas a este sistema, por ejemplo: investigación y desarrollo, aspectos medio ambientales, aspectos sociales, entre otros. Sin embargo, esta limitante es subsanada a través de las “cuentas satélites”.

A continuación se hace una descripción de la estructura central y aspectos generales del marco central y las cuentas satélites.

El marco central

Este marco central del SCN registra flujos y stocks económicos en una serie ordenada de cuentas que describen el ciclo económico desde la producción hasta la acumulación en forma de activos, en el cual la información es expresada en moneda corriente y constante²⁰, valorada a precios básicos, de productor y comprador:

- Los precios básicos reflejan el valor neto del costo de producción más ganancias del productor, sin los impuestos netos de subvenciones sobre productos. Estos reflejan los costos incurridos por el productor para generar su oferta y, por tanto, tienen implícitos los impuestos a la actividad como timbres y estampillas, patentes y contribuciones y las subvenciones a la actividad.
- En tanto, los precios de productor corresponden a los precios básicos más los impuestos sobre los productos menos las subvenciones sobre los productos. Los impuestos sobre los productos se refieren a impuesto específico como por ejemplo, al tabaco, combustible, entre otros, de origen nacional o importado. Las subvenciones se dan en servicios específicos, por ejemplo, en la educación. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se excluye en la valorización a precios de productor, puesto que el sujeto gravado no es la actividad sino el consumidor final o la actividad exenta de pago de impuesto y que, por ende, debe cargar el impuesto a sus costos.
- Finalmente, los precios de comprador, usuario o mercado, corresponden al precio de mercado de los bienes y servicios. Consideran, por tanto, el precio productor más el IVA no deducible y los márgenes de distribución.

El registro estructurado de cada una de las transacciones sigue un orden lógico de la vida económica, proporcionando los agregados necesarios para el estudio de una actividad, un sector institucional o bien la economía en su totalidad.

El sistema de cuentas se puede separar en tres grandes grupos:

- Cuentas Corrientes²¹: Contempla las cuentas de: producción, generación, distribución y redistribución del ingreso como también la de utilización, en forma de consumo final²². El detalle de las cuentas se encuentra en el anexo 2.
- Acumulación: Incluye los diversos componentes de las variaciones de activos y pasivos, lo que permite registrar las variaciones del patrimonio neto (diferencia entre los activos y pasivos).
- Balances: Muestran el total de activos y pasivos al principio y al final de un período contable.

El sistema de cuentas es muy rico y detallado en contabilidad económica, la que va mucho más allá de una secuencia de cuentas, contiene otros cuadros que no pueden incluirse en las cuentas principales o que presentan información en un formato alternativo, mucho más provechoso para diversos análisis. Entre estos se destacan:

- Secuencia de Cuentas: Se refiere a la presentación de las Cuentas Corrientes y de acumulación por actividades económicas, mostrando los agregados resultantes en cada una de ellas.
- Cuentas Integradas: Corresponde a la presentación en un solo cuadro de todas las cuentas por sectores institucionales, del total de la economía nacional y del resto del mundo.

²⁰ Se mide respecto del año base considerado en las cuentas nacionales.

²¹ Mayor detalle del contenido de estas cuentas se presenta en el anexo 2.

²² La cuenta de utilización del ingreso es el nexo que conecta las cuentas corrientes y las de acumulación.

- **Matrices de Oferta y Utilización:** Es la presentación de algunos agregados en dos cuadros. En uno de ellos se presenta la oferta nacional y en el segundo el destino de esta oferta. En cada uno de estos cuadros, en las filas se ubican los productos (bienes o servicios) y las columnas contienen las actividades económicas y/o sectores institucionales.

Las cuentas satélites

Nacen para cubrir la necesidad de ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés social, sin sobrecargar o alterar el marco central. Para ello, en el SCN 1993 se propone desarrollar un sistema complementario de análisis más específico, pero que al mismo tiempo tenga gran afinidad con el marco conceptual y el sistema de clasificadores que se utilizan en la elaboración de su marco central de información macroeconómica.

Según Isa, Ortúzar y Quiroga (2005) las cuentas satélites permiten normalmente:

- Proporcionar información adicional, de carácter funcional o de entrecruzamientos sectoriales, sobre determinados aspectos sociales.
- Utilizar conceptos, clasificaciones y/o marcos contables complementarios o alternativos cuando se necesita introducir dimensiones adicionales en el marco conceptual de las cuentas nacionales.
- Ampliar los costos y beneficios de las actividades humanas.
- Ampliar el análisis de los datos mediante indicadores y agregados pertinentes.
- Vincular las fuentes y el análisis de datos físicos con el sistema contable monetario.

El marco de las cuentas satélite es mucho más exigente en cuanto a la integración de datos físicos y monetarios, y por ende en el registro de los precios de mercado involucrados o de los costos reales de prestación cuando se trata de asistencia social. En este sentido, al desarrollarse en un campo más específico, éstas se constituyen en un instrumento de coordinación y de validación estadística.

Las cuentas satélites permiten ampliar el análisis en los siguientes aspectos:

- **Producción:** por lo general se recurre a una clasificación más detallada de las actividades y se especifican aquellas de índole auxiliar. También se identifican con mayor precisión los productos y servicios prestados, tanto en términos físicos como valorados, pudiendo incluso realizar agrupaciones de ramas de actividad que están en distintos grupos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme, más conocida como CIIU, pero que conforman un conjunto económico que funciona fuertemente integrado.
- **Ingresos primarios y transferencias:** En la presentación del SCN muchas transferencias se consolidan, pero cuando se trabaja con mayor nivel de detalle es necesario que se expliciten, es decir, se muestre las transferencias entre una y otra entidad diferenciando si es pública o privada y cuál es el objetivo de la transferencia (sala cuna, programa del adulto mayor, etc.) para que se evidencie su real trascendencia. También se puede realizar una presentación más detallada del factor trabajo en términos de la calificación e ingresos primarios percibidos, las formas de contratación y otros aspectos relacionados con el capital humano comprometido.
- **Utilización de los bienes y servicios:** en este ámbito, se puede lograr una mejor tipificación de los usuarios finales, agrupando a los usuarios por nivel socioeconómico, grupos de edad, nivel educacional, etc. También se puede lograr una mejor especificación de los bienes y servicios que conforman el consumo habitual, o que constituyen incrementos del capital humano. Un aspecto de gran interés es que posibilitan una mejor

interpretación del consumo y la inversión, y, como contrapartida, del ahorro o desahorro, y brindan también una visión acerca de los procesos involucrados en la producción.

- Incorporación de nuevos agregados analíticos: se puede introducir un conjunto de agregados que permiten captar de mejor forma la magnitud de los recursos que una economía está asignando al campo específico bajo análisis.

Si bien este tipo de cuentas se trabajan en forma separada del marco central, deben mantener conexión con este sistema, por lo que siempre se deberá incluir un cuadro que muestre la relación entre los principales agregados obtenidos de esta forma con los agregados que se obtiene en el marco central.

Este tipo de sistema complementario se ha aplicado al sector ambiental, turismo, educación y salud, incluso, se ha llegado trabajar con cuentas de recursos específicos como es el caso de las cuentas satélites de agua y del trabajo no remunerado.

1.2 Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas

El sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP), tiene por finalidad entregar indicadores que permitan a las autoridades encargadas de formular las políticas y a los investigadores, contar con información coherente y sistemática sobre la evolución de las operaciones financieras y la situación de liquidez del sector gobierno general o sector público.

El marco sobre el cual se sustentan las estadísticas de las finanzas públicas permite analizar las operaciones de un sector específico de gobierno, transacciones entre diferentes niveles de éste, así como también la totalidad del gobierno general.

La forma más eficiente de definir y medir partidas de resultados (resultado operativo neto, préstamo/endeudamiento neto y la variación del patrimonio neto) es a través del marco contable integrado y con un alcance general que es el que se propone en el sistema de las finanzas públicas. La información detallada de este sistema, permite hacer análisis específicos de las operaciones del gobierno, permite hacer un análisis del tipo de tributación, gastos por determinados servicios sociales o sobre el endeudamiento del gobierno.

Uno de los aspectos que muestra el Manual de las Finanzas Públicas 2001 (MEFP 2001) elaborado por el Departamento de Estadística del FMI²³ se refiere a la armonización de las estadísticas de las finanzas públicas con el *Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 1993)*. La armonización entre sistemas estadísticos macroeconómicos permite que los datos obtenidos a través del primero puedan combinarse con los obtenidos mediante otros sistemas para evaluar los desarrollos en el sector gobierno general o el sector público con relación al resto de la economía. Por otro lado, el uso de normas reconocidas a nivel internacional, permite utilizar las estadísticas obtenidas de las finanzas públicas para efectuar análisis comparativos de las operaciones del gobierno entre los diferentes países.

La definición de sector público y gobierno general²⁴ considerada en el MEFP 2001 corresponde a la definición utilizada en el SCN 1993, la que se basa en las unidades institucionales que los integran (unidades económicas que tienen capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos, realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades).

A través de las EFP se registran dos clases de flujos: transacciones y otros flujos económicos. El primer caso corresponde a interacciones entre dos unidades institucionales que tienen lugar por mutuo acuerdo: ingresos, gastos, adquisición neta de activos no financieros,

²³ Este manual, actualiza la edición 1986 del Manual de estadísticas de las finanzas públicas (MEFP 1986).

²⁴ El sector público incluye al gobierno general y a las empresas públicas.

adquisición neta de activos financieros o adquisición neta de pasivos. En el segundo de ellos, considera las variaciones en los precios y otra diversidad de hechos económicos que afectan la tenencia de activos y pasivos²⁵.

El hecho de que las transacciones y otros flujos económicos reciban un tratamiento integral permite conciliar un balance de apertura y de cierre. Es decir, los saldos de un tipo de activo o pasivo al inicio de un período contable más las variaciones de saldo como resultado de transacciones u otros flujos económicos corresponden al saldo final del período.

Como se mencionó anteriormente, el MEFP 2001 es una actualización del MEFP 1986. Esta nueva forma de recopilar y presentar la información de las finanzas públicas difiere en forma importante del antiguo manual en los siguientes aspectos:

- *Cobertura:* La actual cobertura del gobierno general se basa en la definición contenida en el SCN 1993, donde los sectores se definen sobre la base de las unidades institucionales que la integran. Anteriormente, la cobertura se definía con un criterio de quién efectuaba el gasto lo que permitía la inclusión de cualquier transacción efectuada por unidades que, siendo parte del sector público, no forman parte del gobierno general y realizaban funciones de gobierno.
- *Registro:* Los flujos se registran en base devengada, lo que significa que éstos se registran en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue, en tanto en el antiguo manual se registraba en el momento de recibir o entregar en efectivo. Utilizar la base devengada considera también las transacciones no monetarias, en cambio en el antiguo sistema se registraban como partidas informativas.
- *Valoración:* Los flujos, activos, pasivos y patrimonio neto se valoran a precios de mercado. En el caso de la deuda, se considera el registro del valor nominal como de los títulos como partida informativa. Este registro en el antiguo manual se consideraba el valor de la deuda como el monto que el gobierno estaba obligado a pagar al momento del vencimiento, que puede diferir del valor nominal.
- *Balances:* Este manual contempla la presentación de los balances completos, que comprenden los saldos de activos no financieros y financieros, pasivos y patrimonio neto. En cambio, el antiguo sistema consideraba el saldo de determinadas deudas.
- *Integración de saldos y flujos:* La posibilidad de registrar en forma completa las transacciones y los otros flujos económicos, permite integrar en forma plena los flujos y saldos y así conciliar las diferencias entre los balances de apertura y de cierre. Antiguamente, esta conciliación no era posible sin la obtención de información complementaria.
- *Marco analítico:* En el nuevo sistema se han incorporado nuevas partidas de resultado, ya que en el análisis del gobierno general se considera una variedad de factores y que cada uno de ellos por sí solo no son suficientes. En muchas ocasiones no basta por sí sola la información transacciones económicas, sino que se requiere de información adicional de todas actividades de las diversas instituciones, como también es necesario contar con antecedentes sobre las corporaciones públicas a fin de reflejar el nivel y variaciones de la propiedad del capital social de las corporaciones públicas en poder de las unidades del gobierno general.

La forma en la cual se estructura la información de las finanzas públicas es a través de: el estado de operaciones del gobierno, el estado de otros flujos económicos y el balance. Además

²⁵ Pérdidas catastróficas, cancelación contable de deuda, por mencionar algunas.

considera el estado de fuentes y uso de efectivo, información de mucha importancia para saber acerca de la liquidez.

El estado de operaciones del gobierno es un resumen de las transacciones del gobierno general en un determinado período contable. Las transacciones muestran las variaciones en los saldos que se producen a través del intercambio (convenido) entre unidades institucionales. En su conjunto, las transacciones constituyen la mayor parte de la ejecución de la política fiscal, las cuales se muestran en el cuadro 4.

CUADRO 4
DETALLE DE LAS TRANSACCIONES DEL ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO

Transacciones que afectan el patrimonio neto
Ingreso
Impuestos
Contribuciones sociales
Donaciones
Otros ingresos
Gasto
Remuneración a los empleados
Uso de bienes y servicios
Consumo de capital fijo
Intereses
Subsidios
Donaciones
Prestaciones sociales
Otros gastos
<i>Resultado operativo neto/bruto</i>
Transacciones en activos no financieros
Adquisición neta de activos no financieros
Activos fijos
Variación en las existencias
Objetos de valor
Activos no producidos
<i>Préstamo neto/endeudamiento neto</i>
Transacciones en activos y pasivos financieros (financiamiento)
Adquisición neta de activos financieros
Internos
Externos
Pasivos netos incurridos
Internos
Externos

Fuente: Manual de las Finanzas Públicas 2001, pág. 43.

El resultado operativo neto es un indicador que permite analizar la viabilidad de las operaciones del gobierno. En tanto el préstamo/endeudamiento neto muestra el grado en que el gobierno está poniendo a disposición de otros sectores de la economía sus recursos o bien el grado en el cual el gobierno está haciendo usos de los recursos generados por otros sectores, en este sentido este indicador representa la repercusión financiera que tiene la actividad del gobierno en el resto de la economía.

Por su parte, el estado de otros flujos económicos muestra las circunstancias que tienen un impacto sobre el patrimonio neto, pero que no tienen su origen en las transacciones del gobierno. El detalle de estos acontecimientos se muestra en el cuadro 5.

CUADRO 5
DETALLE DE LOS OTROS FLUJOS ECONÓMICOS

Variación en el patrimonio neto como resultado de otros flujos económicos
Activos no financieros
Ganancias y pérdidas por tenencia
Otras variaciones en el volumen
Activos financieros
Ganancias y pérdidas por tenencia
Otras variaciones en el volumen
Pasivos
Ganancias y pérdidas por tenencia
Otras variaciones en el volumen

Fuente: Manual de las Finanzas Públicas 2001. Pág 49.

Las ganancias o pérdidas por tenencia reflejan los cambios en los activos y pasivos debido a modificaciones en los precios, los que pueden corresponder a variaciones del tipo cambio, en el nivel general de precios o bien en los precios relativos.

Por su parte, las variaciones en el volumen no tienen su origen en transacciones, sino que se deben a otras razones, como son: terremotos, inundaciones, guerra u otras catástrofes, descubrimiento y/o agotamiento de activos del subsuelo, definición de una nueva estructura como monumento histórico, crecimiento natural de los recursos biológicos no cultivados y también debido a reclasificaciones de algunas instituciones de gobierno que adquieren la suficiente independencia que pasan a formar una cuasicorporación o viceversa.

Finalmente, los balances muestran los saldos de los activos y pasivos al final de un período contable. El contenido de un balance se presenta en el cuadro 6.

La forma en la cual se registra la información pudiera determinarse sobre cuatro bases: vencimiento, compromiso, caja, devengada y de pago.

En el caso de la base de vencimiento de pago los flujos que dan lugar a pagos en efectivo se registran en el último momento en que pueden pagarse sin incurrir en gastos adicionales o sanciones, o si tienen lugar antes del vencimiento, en el momento en que se efectúa el pago en efectivo.

Para la base compromiso, los flujos se registran cuando una unidad del gobierno general se compromete a una transacción.

La base caja registra los flujos en el momento en que se recibe o se desembolsa efectivo.

Finalmente, en la base devengada los eventos económicos se registran en el período en el que ocurren, independientemente de que se haya efectuado o esté pendiente el cobro o el pago de efectivo.

La consideración de este nuevo sistema de recopilación de información de las finanzas públicas, al ser reciente, implica que muchos países de la región estén en la fase de revisión o de adopción inicial. Sin embargo, su uso se considera viable ya que la adopción en este período puede incorporar algunas aperturas de información que ayuden a la medición de gasto social que es el objetivo que se persigue.

CUADRO 6
DETALLE DE LAS PARTIDAS DE UN BALANCE

	Balance de apertura	Balance de cierre
Patrimonio neto		
Activos no financieros		
Activos fijos		
Existencias		
Objetos de valor		
Activos no producidos		
Activos financieros		
Internos		
Billetes y monedas y depósitos		
Valores distintos de acciones		
Préstamos		
Acciones y otras participaciones de capital		
Reservas técnicas de seguros		
Derivados financieros		
Otras cuentas por cobrar		
Externos		
Billetes y monedas y depósitos		
Valores distintos de acciones		
Préstamos		
Acciones y otras participaciones de capital		
Reservas técnicas de seguros		
Derivados financieros		
Otras cuentas por cobrar		
Oro monetario y DEG		
Pasivos		
Internos		
Billetes y monedas y depósitos		
Valores distintos de acciones		
Préstamos		
Acciones y otras participaciones de capital (solo corporaciones públicas)		
Reservas técnicas de seguros		
Derivados financieros		
Otras cuentas por pagar		
Externos		
Billetes y monedas y depósitos		
Valores distintos de acciones		
Préstamos		
Acciones y otras participaciones de capital (solo corporaciones públicas)		
Reservas técnicas de seguros		
Derivados financieros		
Otras cuentas por pagar		

Fuente: Manual de las Finanzas Públicas 2001. Pág. 51

1.3 Integración de ambos sistemas estadísticos para estimar el gasto social

Previo a la integración de ambos sistemas, es importante revisar algunas características de cada uno de los ellos. En el cuadro 7, es posible advertir que de ambos sistemas recopilan estadísticas económicas, sin embargo, el SCN contiene información tanto de los agentes privados como públicos.

En el caso del SCN la clasificación funcional del gobierno se utiliza para distinguir entre el gasto de gobierno en servicios individuales y colectivos. Al disponer del consumo individual por

finalidad se pueden distinguir los gastos en salud, enseñanza y otros, como se detalla más adelante en el cuadro de la Demanda final. En tanto, la clasificación funcional de las Estadísticas de las Finanzas Públicas tiene por objeto presentar explícitamente el gasto para cada una de las funciones que realizan los gobiernos, la que corresponde al COFOG de acuerdo a las recomendaciones del MEFP 2001.

CUADRO 7
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES Y FINANZAS PÚBLICAS

	Sistema de cuenta nacionales	Estadísticas de las finanzas públicas
Agente	√	√
Público	√	
Privado		
Clasificación Económica	√	√
Clasificación Funcional	√	√
Apertura de la información social	√	√
Agregada		
Detallada		√
Contexto Económico Global	√	
Oportunidad de la información		√

Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto interesante de integrar ambos sistemas, es el aporte de cada uno en cuanto a exhaustividad y nivel de detalle. Por un lado, en las cuentas nacionales se puede analizar la totalidad del sistema económico de un país, del cual el gobierno representa una actividad, lo que permite que, al vincularse al SCN, los resultados de la medición del gasto social se pueden analizar dentro del contexto de la economía global de cada país. Por otro lado, las EFP permiten revisar la información del sector público tanto a nivel agregado (ministerios) como también el detalle por institución, a diferencia de las cuentas nacionales que analizan la actividad de servicios de gobierno como un todo, restringiendo las aperturas de otras funciones públicas, salvo para el año base en que se pueden abrir algunas funciones, como por ejemplo: salud y educación.

En cuanto a la oportunidad de la información, las EFP tienen un rezago aproximado de seis meses respecto al año finalizado. En tanto, el SCN tarda aproximadamente dos años para acceder a cifras definitivas, antes sólo se dispone de cifras provisionales y preliminares a nivel agregado.

Al revisar el SCN, éste no permite, en forma directa, efectuar una estimación de gasto social, ya que fue concebido para la presentación de la economía en su conjunto, en donde se mide el gobierno como una más de las actividades que realiza un país. Para analizar algunos temas sociales se requiere la revisión de transacciones y actividades y/o sectores institucionales específicos.

Uno de los cuadros que permite tener una visión sobre algunos aspectos sociales lo constituye el cuadro de utilización. En este cuadro se muestra el destino de los bienes y servicios de la economía y también la estructura de costos de las industrias. Este cuadro presenta tres cuadrantes: usos intermedios, usos finales y empleo del valor agregado. El cuadrante de los usos finales, a su vez se descompone en: gasto en consumo final, exportaciones y formación de capital, siendo el primero de ellos el que interesa revisar. A continuación se presenta el formato de la matriz de utilización y en gris se muestra el cuadrante de la demanda final.

DIAGRAMA 5
MATRIZ DE UTILIZACIÓN

Productos	Consumo Intermedio						Consumo Final		Formación de capital	Δ ^a Existencia	Exportación	Total
	Actividades						Individual	Colectivo				
	1	2	3	4	69	70						
1	Usos intermedios											
2												
3												
4												
5												
69												
70												
Total												
Remuneraciones												
Impuestos												
Subvenciones												
Excedente de explotación												
Consumo de capital fijo												
Total												

Fuente: Elaboración propia.

^a Variación de existencia.

El gasto en consumo final se atribuye a los sectores institucionales que soportan los costos, estos son: hogares, instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLH) y el gobierno. El gasto en consumo final de gobierno se divide en consumo individual de bienes y servicios y en el consumo colectivo de servicios.

La diferenciación de este tipo de gasto (individual y colectivo) se establece en el clasificador de las funciones del gobierno (COFOG). En este clasificador, considera dentro del consumo colectivo a: los servicios generales, seguridad y defensa, protección del medio ambiente, investigación y desarrollo, desarrollo de la infraestructura y economía y, finalmente, el mantenimiento de la ley y el orden, legislación y orden jurídico. Las restantes funciones de los gobiernos se consideran consumo individual.

En el SCN, el gasto de las ISFLH se considera como consumo individual, aunque cubra a toda una comunidad. Así, como se muestra en el siguiente diagrama, en donde las partes en gris representan los tipos de consumo que realiza cada uno de los sectores institucionales analizados. En el caso del consumo colectivo se deja sólo al ámbito del gobierno. Es importante señalar que en el caso del consumo individual del Gobierno y de las ISFLH puede contener transferencias sociales en especie.

CUADRO 8
DETALLE DEL GASTO EN CONSUMO FINAL

Tipo de consumo	Agente que realiza el gasto			Consumo total
	Gobierno	Instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLH)	Hogares	
Consumo Individual				Consumo final efectivo de los hogares
Consumo Colectivo				Consumo final efectivo gobierno
Total	Gasto en consumo final Gobierno	Gasto en consumo final de la ISFLH	Gasto en consumo final de los hogares	Consumo final efectivo total = Gasto total en consumo final

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas. SEC 1995.

El formato de presentación de la demanda final, establece que por fila se disponga el detalle de los bienes y servicios involucrados y por columnas los sectores institucionales que intervienen en el gasto. En algunos países donde sólo se dispone de la apertura de los servicios de salud y educación en forma explícita en este tipo de cuadros²⁶, se puede analizar sólo una parte de las funciones sociales.

El cuadro de demanda final se presenta a precios de comprador²⁷, que corresponden al precio de mercado de los bienes y servicios. Consideran, por tanto, el precio productor más el IVA no deducible y los márgenes de distribución.

Otra forma en que el SCN provee información sobre gasto social es la cuenta de redistribución de la renta en especie. En ésta se puede saber qué sectores institucionales gastan en este tipo de transferencias y quienes son los receptores dentro de la economía (hogares). Sin embargo, a través de esta cuenta no es factible diferenciar el tipo de ayuda o bien saber cuáles son las funciones sociales involucradas. En el cuadro 9 se muestra el detalle de la cuenta económica integrada.

²⁶ Generalmente estas funciones son las que concentran los mayores recursos públicos en los países.

²⁷ Precios de comprador o también conocida como precios de usuario o mercado.

55

Empleos ^a								Recursos								
Total	Resto del mundo	Total nacional	ISFLH	Hogares	Adm. públ.	Inst. finan.	Inst. no finan.	Inst. no finan.	Inst. finan.	Adm. públ.	Hogares	ISFLH	Total nacional	Resto del mundo	Total	
								Ingreso disponible bruto								
								Ingreso disponible neto								
5		5	1		4			Transferencias sociales en especie								5
3		3			3			1. Prestaciones sociales en especie								3
1		1			1			1.1 Reembolso de prestaciones de seguridad social								1
1		1			1			1.2 Otras prestaciones de seguridad social en especie								1
1		1			1			1.3 Prestaciones de asistencia social en especie								1
2		2	1		1			2. Transferencia de bienes y servicios de no mercado, individuales								2
								Ingreso disponible ajustado bruto								
								Ingreso disponible ajustado neto								

^a En un cuadro integrado se usa la denominación de empleo al gasto y de recursos a los ingresos.

Revisando los componentes del cuadro 6, se concluye, que en el caso de las transferencias sociales en especies sólo las ISFLH y la administración pública efectúan este tipo de gasto, en tanto los hogares son los únicos receptores de este tipo de transferencias, sin explicitar el tipo de beneficio recibido por ellos.

Si se juntan los resultados de la demanda final y de las prestaciones sociales se tiene una visión general sobre aspectos sociales. No obstante, no es factible analizar en detalle el tipo de prioridades de este tipo de gasto ni la población objetivo a través de esta herramienta. Por su parte, como se menciona en el capítulo II sección 4, la información proveniente de las finanzas públicas, permite conocer el gasto social público, que es lo que tradicionalmente se ha considerado como gasto social, y clasificarlo según función de gobierno, unidad administrativa y clasificación económica. Este sistema no tiene antecedentes sobre el gasto social privado, ni permite relacionar los resultados obtenidos con la economía en su conjunto.

La imposibilidad de obtener una medición del gasto social total en forma directa e inmediata por cualquiera de los dos sistemas de recopilación de información estadística económica ha propiciado que se considere la integración de ambos sistemas para el cumplimiento del objetivo: estimar el gasto social total.

Enfoque satélite para estimar el gasto social total

Considerando que ninguno de los dos sistemas por sí mismo dan respuesta inmediata a la estimación del gasto social total, la solución a este problema radica en la combinación de ambos para cumplir tal propósito, considerando que la forma adecuada para tal integración es a través de un enfoque satélite para la medición del gasto social.

A través del enfoque satélite se busca medir el gasto social total diferenciado por funciones de acuerdo al clasificador de las funciones del Gobierno COFOG, en donde cada función puede estar siendo financiada por organismos públicos como privados.

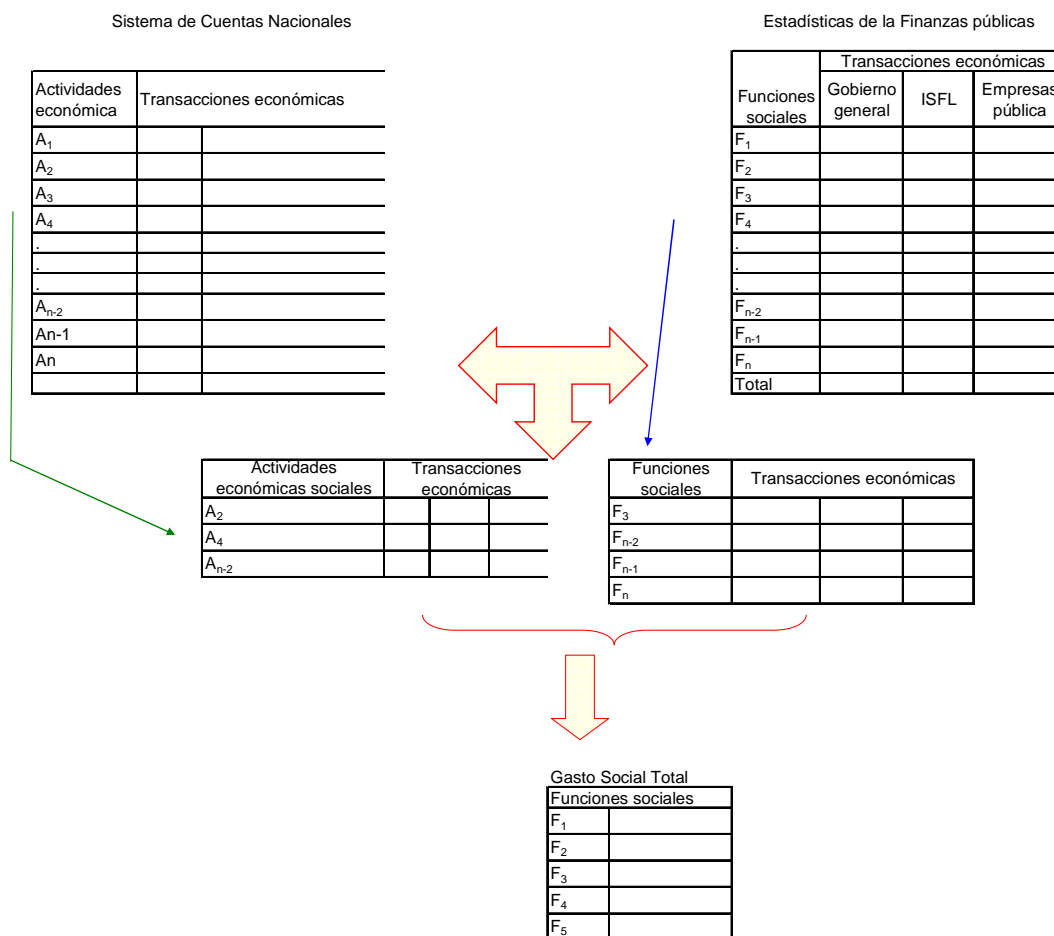
La información proveniente de los agentes privados se extrae del sistema de cuentas nacionales y por el lado de los agentes públicos se obtiene de las Estadísticas de las Finanzas Públicas.

En el caso de la información del SCN, se busca identificar aquellas actividades económicas²⁸ que tienen relación con funciones sociales, que de ahora en adelante se denomina “actividades económicas sociales”, en este caso se debe identificar todas las actividades que tengan relación con las funciones sociales de acuerdo al Clasificador COFOG (el detalle se encuentra en el anexo 1). Para cada una de las actividades identificadas se aísla toda la información de ingresos y gastos, manteniendo las clasificaciones de cuenta, transacciones y registro (gasto e ingreso).

En el caso de la información de las finanzas públicas, se efectúan dos clasificaciones para tener los datos en la forma adecuada para poder integrarlos con la información que se obtiene de cuentas nacionales. Por una parte es necesario clasificar la información de acuerdo a la clasificación funcional y económica (de acuerdo a las definiciones de cuentas nacionales). En el caso de la clasificación funcional, sólo se considera aquellas que tiene relación con las funciones sociales (véase anexo 1).

²⁸ Una de las formas en las cuales se presenta la información en el SCN es a través de actividades económicas que se rigen de acuerdo al clasificador CIIU.

DIAGRAMA 6
MODELO DE ESTIMACIÓN DE GASTO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

La unificación tanto de la clasificación de las funciones sociales como también de la económica, permite la integración de la información proveniente de fuentes de información distinta que pasan a ser el insumo del gasto social total.

Dado que se tiene la información de acuerdo a las clasificaciones económicas de cuentas nacionales y algunas funciones provienen de este sistema, se mantiene el vínculo necesario para poder analizar y relacionar los resultados con la economía en su conjunto.

2. La operacionalización del modelo

2.1 Definiciones preliminares

Previo a la recopilación de información tendiente a medir el gasto social, es preciso establecer algunas definiciones o algunos alcances que se debe considerar en la información con la cual se trabajará.

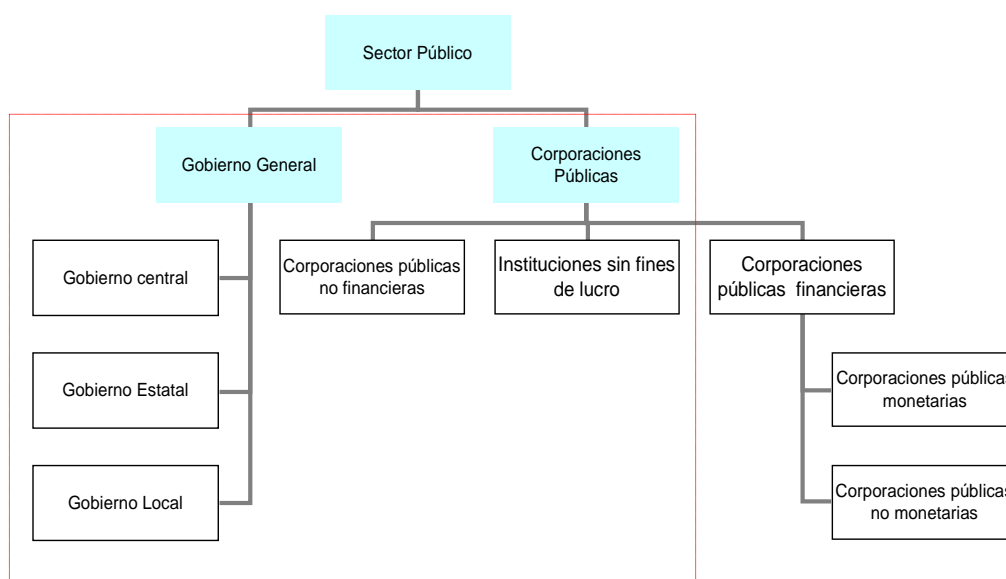
Universo y unidad de estudio (qué y dónde medir)

En concordancia con el marco conceptual, para el análisis del gasto social corresponde estudiar todos los recursos que se destinan al logro de los objetivos de la política social de un país. Así, el

universo de información incluye el costo de todas las transacciones realizadas para la gestión de las funciones sociales, sean estas ejercidas por los agentes públicos o privados, destinadas al consumo individual o colectivo. Por tanto, la unidad de análisis es la transacción.

En el **gasto social público**, se incluyen las transacciones ejecutadas de los distintos agentes de la administración del estado y las entidades públicas autónomas que prestan servicios sociales. Así, de todos los organismos que componen el sector público, esta metodología contempla el análisis del gobierno general (central, estatal-intermedio y local), las corporaciones públicas no financieras y las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLH), financiadas por el Estado. El siguiente diagrama muestra la estructura del sector público, el cual, para efectos de este análisis se delimita por un recuadro.

**DIAGRAMA 7
SECTOR PÚBLICO**



Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de las Finanzas Públicas 2001, pág. 17.

De acuerdo a la definición contenida en el MFP 2001, se considera gobierno general a “todas las unidades gubernamentales y todas las instituciones sin fines de lucro, no de mercado que son controladas o financiadas principalmente por unidades gubernamentales”.

El gobierno central, tiene autoridad política sobre todo el territorio del país, puede aplicar impuestos sobre todas las unidades residentes o no residentes que realizan actividades económicas en el país y tiene a su cargo la prestación de servicios colectivos en beneficio de la comunidad en su conjunto²⁹. También puede incurrir en gastos como salud, educación que van en directo beneficio de los hogares.

En los gobiernos estatales su autoridad ejecutiva, legislativa y judicial se extiende sobre la mayor parte del territorio estadual³⁰. Muchos países de la región no tienen subdivisión en estados o gobiernos intermedios autónomos, pero en algunos éstos tienen facultades y responsabilidades considerables, las cuales son válidas dentro del estado, pero no hay injerencia hacia otros gobiernos

²⁹ Dentro de estos beneficios está la seguridad y orden público, relaciones con otros países, funcionamiento eficiente del sistema socioeconómico.

³⁰ Pueden ser denominados como región, provincia o estado. Lo que los caracteriza es su autonomía de gestión.

estadales. Para ser reconocidos como unidad de gobierno debe tener sus propios activos, recaudar fondos e incurrir en obligaciones por cuenta propia y también tienen derecho a utilizar o bien asignar por lo menos una parte de los impuestos u otras recaudaciones de acuerdo a sus propias políticas. También puede recibir desde el gobierno central transferencias que tienen un fin específico.

Finalmente, los gobiernos locales corresponden a unidades legislativas, judiciales y ejecutoras de las zonas geográficas más pequeñas en las que se puede dividir un país con fines políticos y administrativos. Generalmente, dependen de las transferencias recibidas de niveles de gobierno superior, sin embargo, para ser considerada unidad, al igual que los gobiernos estadales, debe poseer activos propios, recaudar fondos e incurrir en pasivos por cuenta propia. También tienen la libertad para destinar sus recursos de acuerdo a sus políticas y para nombrar a sus funcionarios, independientes de cualquier control externo.

Cada una de las unidades del gobierno general provee de bienes y servicios a los beneficiarios a precios subsidiados o gratuitamente³¹.

Las corporaciones³² públicas no financieras son entidades jurídicas, creadas con el fin de producir bienes o servicios para el mercado, este tipo de corporaciones pueden ser fuente de utilidades o de otra ganancia financiera para sus propietarios, esta última característica es la que la define como corporación pública.

También existen algunas entidades que no están constituidas como corporación ni tienen otra condición jurídica similar, pero que funcionan como si fueran corporaciones, a ellas se les denomina cuasicorporaciones y reciben el mismo tratamiento que las corporaciones en el sistema de estadísticas de las finanzas públicas³³, esto significa que son unidades institucionales independientes de las unidades a las que pertenecen jurídicamente.

Por último, una unidad de gobierno controla a una ISFLH no de mercado cuando tiene la capacidad de determinar la política³⁴, el programa general o bien la controla a través del financiamiento que le entrega. Los gobiernos recurren a estas instituciones en lugar de organismos públicos cuando quieren llevar adelante determinadas políticas gubernamentales potenciando la participación de la sociedad civil organizada y sin aumentar el tamaño del Estado, o cuando desean que dichas políticas tengan un accionar más autónomo y no sujetas a presiones políticas.

La consideración de las distintas entidades antes mencionadas permite tener una cobertura exhaustiva del gasto público social, desde la perspectiva de la ejecución del gasto, debido a que desde la perspectiva del financiamiento, además de todos los niveles ya detallados, se tiene que considerar los organismos internacionales que entregan recursos a los gobiernos y son éstos últimos quienes administran los recursos en cada país. Sin embargo, para efectos de presentación de los resultados es necesario hacer la separación de ellas, debido a que en el caso del gobierno general y las ISFLH, la producción de sus bienes y servicios son a precios económicamente no significativos, en cambio, las empresas públicas pueden manejar una valoración de mercado³⁵.

El **gasto social privado** considera las transacciones relacionadas con bienes o servicios orientados a funciones sociales, que son desarrolladas por entidades privadas y cuyo agente financiador no es el gobierno. Entre estas entidades es posible distinguir tres grandes grupos:

- Las instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLH). Este tipo de entidades proporciona ayuda a los hogares, entregando sus bienes y servicios a precios

³¹ Precio económicamente no significativo.

³² En MEFP 2001 se denomina corporaciones y en el SCN se denomina sociedades.

³³ Las cuasicorporaciones públicas existen si el gobierno dota a la dirección de la empresa de la suficiente autonomía para la gestión de su proceso productivo y el uso de sus fondos.

³⁴ Esta acción la puede efectuar a través del derecho a designar a los funcionarios que administran esta institución.

³⁵ En aquellos casos que no es exactamente valoración de mercado, los montos son superiores a las valoraciones del gobierno general.

económicamente no significativos³⁶. Dada esta característica, en muchos casos este tipo de entidades no pueden financiarse a sí mismas por lo que requieren de la entrega de aportes de otros organismos. En este sentido los aportes que ellos manejan pueden provenir de aportes nacionales e internacionales.

En el caso de los aportes nacionales, son las empresas las que en su mayoría hacen aportes a estas instituciones de manera que sean las ISFLH las que administren estos recursos y provean de beneficios sociales. Sin embargo, la entrega de estos recursos en algunos casos son propiciados por parte del estado a través de exenciones fiscales o bien a través de algún tipo de subsidio. También existe el aporte de los particulares en forma individual o bien recolectada a través de alguna instancia colectiva.

Existen muchas instituciones internacionales que tienen representaciones en diversos países, a ellas les hacen llegar, a través de transferencias de recursos para que efectúen sus actividades. En aquellos casos que no tengan una representación pueden buscar instituciones nacionales a quienes transfieren recursos para efectuar las actividades dentro de la línea que sigue la organización a nivel internacional.

- Las sociedades desarrollan funciones que eran del estado y que traspasó al sector privado. Dentro de estas es posible encontrar a las administradoras de los fondos de pensiones, seguros de salud y últimamente se han incorporado los seguros de cesantía o desempleo. Este tipo de sociedades administra los recursos que destinan los hogares para financiar bienes o servicios sociales que son obligadas por ley.

En este grupo se incluye a aquellas empresas cuya actividad principal es la entrega de bienes y servicios sociales a la comunidad a precios de mercado. Este tipo de sociedades financia en su totalidad los costos con sus recursos y pueden generar utilidades o pérdidas como cualquier actividad económica. Estas empresas pueden hacer uso de recursos propios o recibir financiamiento externo. En beneficio de una mejor estimación, sería necesario diferenciar este tipo de financiamiento.

- Finalmente, los hogares no sólo son beneficiarios de las funciones sociales, sino también incurren en algunos gastos relacionados con este tema. Por una parte, se debe considerar todos los gastos que tiene relación con el financiamiento de alguna prestación social que no logra cubrir a través del sistema al cual está adscrito, como pagos totales o parciales ejercidos por los beneficiarios de servicios de salud, educación, vivienda, etc. La estimación de este tipo de gastos puede requerir el procesamiento de datos de encuestas de hogares o de instituciones reguladoras³⁷. También son los hogares quienes reciben remesas desde el exterior con el cual logran cubrir sus necesidades. La diferenciación de este tipo de financiamiento permitiría conocer el impacto de este financiamiento en cada país, beneficiando el análisis del gasto social en su totalidad.

Otro componente dentro del gasto social de los hogares es el trabajo no remunerado (“voluntariado”) que las personas ejercen intrahogar, para otros hogares o para la comunidad en general. Este tipo de gastos, no está contabilizado dentro del marco central del SCN, sin embargo, existen experiencias a través de cuentas satélites (Durán, 2006; Aguirre, 2009), que valoran el gasto de distintas maneras: como costo alternativo del tiempo dedicado a las diversas funciones, valor de los insumos para llevar a cabo estas tareas, o como precio de una actividad similar en el mercado.

Para poder estimar ambos tipos de gasto social de los hogares, hay que remitirse a los datos de encuestas de hogares y de uso del tiempo. Probablemente, la primera de ellas sea factible de

³⁶ Este tipo de entidades se asemejan a la forma que funciona el gobierno general, en el sentido de brindar su ayuda a precios económicamente no significativos.

³⁷ Superintendencias.

obtener en forma más rápida en los países, mientras que la segunda se requiere más tiempo para analizar las bases conceptuales y establecer una metodología de estimación³⁸.

Así, considerando a las instituciones privadas sin fines de lucro y las sociedades, más el financiamiento directo de los propios hogares se cubre el espectro del gasto social privado como se detalla en el cuadro 10.

CUADRO 10
UNIVERSO DEL GASTO SOCIAL

	Interno		Externo	
	Público	Privado	Público	Privado
Gobierno General	X			
Administración Central				
Organismos descentralizados	X			
Gobiernos locales	X			
Instituciones sin fines de lucro	X	X		X
Sociedades no financieras	X	X		X
Hogares		X		X
Organismos Internacionales			X	

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que en el caso del gasto público es necesario mantener la diferenciación de quien financia este gasto debido a que la valoración de los servicios en el SCN es diferente. Teniendo presente el agente que está involucrado en el gasto social y el tipo de valoración de los bienes y servicios sociales, se puede organizar un cuadro de doble entrada que involucra ambas características.

CUADRO 11
RELACIÓN ENTRE LOS AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL GASTO Y LA VALORACIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS SOCIALES

	Público	Privado
Valores económicamente significativos	Corporaciones Públicas no financieras	Sociedades y Hogares (pago de diferenciales de prestaciones sociales)
Valores económicamente no significativos	Gobierno General e ISFLH	Instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares IPSFLH y Hogares (voluntariado y trabajo no remunerado)

Fuente: Elaboración propia.

Con lo anterior, se ha definido el universo total involucrado en el gasto social. Sin embargo, en una primera etapa, este trabajo estará centrado en el gasto público y en el gasto privado proveniente de las sociedades e instituciones privadas sin fines de lucro, dejando para una etapa posterior la revisión de las encuestas de hogares y el trabajo no remunerado.

³⁸ En la actualidad, la División de Estadísticas y Proyecciones económicas de CEPAL, se encuentra trabajando en la elaboración de una propuesta de medición del trabajo no remunerado.

Relación entre clasificación funcional y económica

El SCN presenta la información en forma desagregada de acuerdo a actividades económicas, las cuales se clasifican de acuerdo a la CIIU³⁹. Este clasificador presenta en detalle todas las actividades económicas que puede tener un país en 17 grandes agrupaciones. De acuerdo al objetivo de este trabajo, interesa conocer qué actividades pertenecientes a estas agrupaciones tienen un sentido social, para poder incluirlas en la medición final. A continuación se muestra un cuadro resumen de las actividades económicas contenidas en la CIIU rev. 3.1 destacando aquellas que tienen algún componente social.

CUADRO 12
RELACIÓN ENTRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y FUNCIONES SOCIALES

Actividades económicas CIIU rev. 3.1	COFOG
A) Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	
B) Pesca	
C) Minas y canteras	
D) Industria Manufacturera	
E) Electricidad, gas y abastecimiento de agua	Vivienda y servicios relacionados
F) Construcción	
G) El comercio mayorista y minorista, reparación de vehículos, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	
H) Hoteles y restaurantes	
I) Transporte, almacenamiento y comunicaciones	
J) Intermediación Financiera	Protección Social
K) Actividades inmobiliarias, alquiler y empresariales	
L) Administración pública, defensa y seguridad social	Salud, Educación, Protección social, Protección del medio ambiente, Cultura, recreación y religión.
M) Educación	Educación
N) Salud y trabajo social	Salud
O) Otras actividades comunitarias, sociales y servicios personales	Protección del Medio Ambiente Cultura, recreación y religión
P) Actividades de los hogares como empleadores y las actividades de producción indiferenciada de los hogares	
Q) Organizaciones y órganos extraterritoriales	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la CIIU rev 3.1. Naciones Unidas, División de Estadísticas.

En la actividad “*electricidad, gas y abastecimiento de agua*” pueden identificarse dos categorías que tienen relación con el tema social: i) *Electricidad*, en la que se debiera aislar la *distribución de electricidad*, para incorporarla a la función de *vivienda y servicios relacionados*⁴⁰, ii) *Abastecimiento de agua* se incorpora completamente a esta función.

La actividad *intermediación financiera*”, contempla los seguros y fondos de pensiones, los que se relacionan con la función de *protección social* del COFOG.

³⁹ En la actualidad existe varias revisiones, la última publicada es la CIIU rev 4.

⁴⁰ La actividad de electricidad contempla, la generación, transmisión y distribución.

Las actividades de *salud y educación* están totalmente relacionadas con funciones de salud y educación detalladas en el COFOG.

Entre las actividades *comunitarias, sociales y servicios personales*, hay más de una relacionada a funciones sociales diferentes. Por una parte, se encuentra la actividad de *eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento y actividades similares*, la cual está asociada a la función de *protección del Medio Ambiente* en el COFOG. En tanto las de *esparcimiento y actividades culturales y deportivas* se deben contabilizar en la función de *cultura, recreación y religión*. Al igual que una parte de la *actividad de otras asociaciones*, en donde se encuentra *organizaciones religiosas*.

Finalmente, en el caso de *Administración pública, defensa y seguridad social*, no toda la actividad está relacionada con el gasto social, sólo debe considerarse aquellas asociadas a las seis funciones detalladas en el Anexo 1 y codificarlas según el COFOG.

Una vez que se ha relacionado cada actividad económica con la función social correspondiente, para efectos de la medición del gasto social, se debe denominar de acuerdo a la clasificación que le corresponde en el COFOG, manteniendo la codificación de cuentas nacionales, lo que permitirá, a posteriori, relacionar esa función con el sistema económico en su conjunto.

Otro aspecto que se requiere unificar entre ambos sistemas, es lo relativo a las transacciones económicas, en este sentido se debe adoptar, por parte de las finanzas públicas las definiciones que utiliza el SCN. La adopción del SCN como cimiento metodológico garantiza la uniformidad de las transacciones económicas de ambos sistemas, lo que permite luego separar entre inversión de capital y gasto corriente, pudiendo este último desagregarlo entre actividades administrativas y lo que se entrega en forma directa a los beneficiarios.

En la medición del gasto social propiamente tal no se consideran la cuenta financiera, que registra las variaciones de los activos y de los pasivos que dan lugar a la capacidad o necesidad de financiamiento, ni la de otras variaciones de activos, que registra las variaciones de activos y pasivos de aquellas unidades institucionales que no se deben al ahorro ni a las transferencias de capital.

En materia contable, la principal diferencia entre ambos sistemas, se refiere a consolidación que es la eliminación de todos los saldos deudores o acreedores y todas las transacciones que existan entre dos unidades de un mismo sector, la cual no es utilizada en Cuentas Nacionales ya que en este sistema interesa reflejar todas las relaciones entre unidades. La relación de cada transacción de las Finanzas Públicas y su relación con cuentas nacionales se muestra en el anexo 3.

Teniendo presente estos puntos, al reorganizar y reclasificar la información de las finanzas públicas bajo los conceptos y clasificaciones de cuentas nacionales, se produce un cambio en el equilibrio de sus cifras, debido a que en el caso de la contabilidad pública los resultados se ajustan a nivel de institución. Esto es, sus ingresos totales son iguales a sus gastos totales.

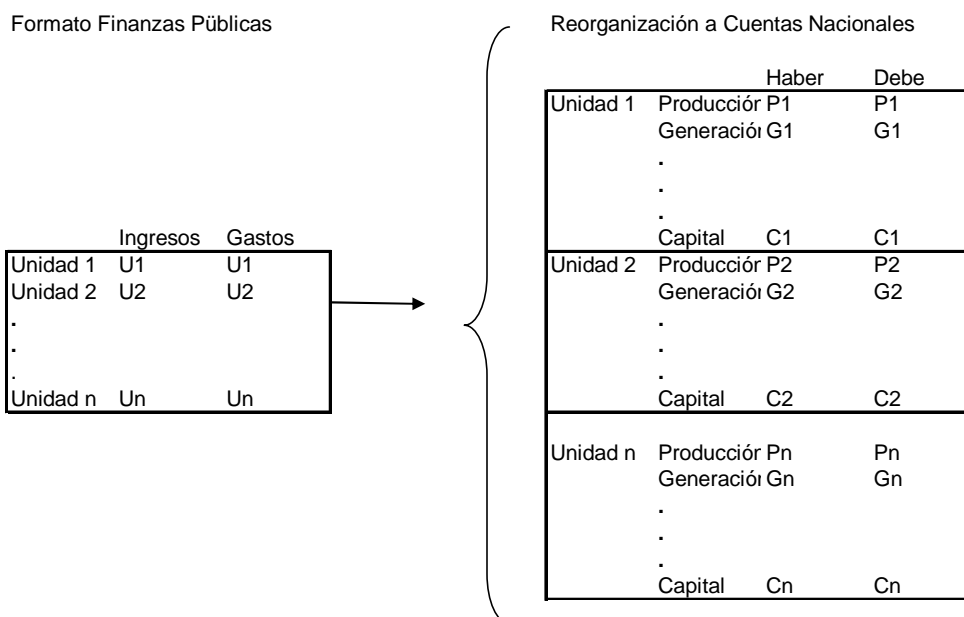
Dicho desequilibrio se concilia a través de la estimación de los saldos de cuentas que permiten ajustar los resultados a nivel de cuentas económicas⁴¹. También es importante señalar que el nivel total de gastos e ingresos publicados en la contabilidad pública, no necesariamente es igual a los obtenidos en cuentas nacionales, debido a que no todos los ítems que se muestran en la contabilidad pública serán incorporados en esta medición del sector público.

El uso de las mismas definiciones y clasificaciones por parte de ambas fuentes de información, asegura la coherencia metodológica y permite unir la información para la conformación de un resultado final. Así, al tener una cuenta integrada, los equilibrios entre haber y

⁴¹ Ver proceso en el Capítulo III, sección 2.2.

debe (ingresos y gastos), para la misma institución, se producen a nivel de cada cuenta, como se muestra en el diagrama 8.

DIAGRAMA 8
REORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo estos aspectos en consideración, a continuación se detalla el proceso de medición usando estas dos fuentes de información.

2.2 Proceso de medición del gasto social

Utilizando las definiciones operacionales anteriores, el proceso de medición del gasto social puede dividirse en tres etapas.

Estimación para el año de inicio de la medición (año base)⁴²

Para el año de inicio de la medición del gasto social, la medición consta de cinco grandes pasos:

1. Definición del año de inicio: El año base del gasto social debiera coincidir con el año base que utiliza cuentas nacionales en cada país. Esto se sustenta en la mayor disponibilidad de información por parte de cuentas nacionales.
2. Recolección de información de las EFP: Esto incluye:
 - 2.1. Definición del universo: Listar todos los organismos e instituciones públicas que ejecutan programas o proyectos sociales, a fin de lograr una cobertura completa del universo considerado para el agente público detallado en el capítulo III sección 2.

⁴² Considerando los ciclos presupuestarios, la medición del gasto social utiliza normalmente períodos anuales, los que corresponden al año fiscal de cada país. Sin embargo, en caso de contar con información detallada, es posible también trabajar con períodos menores. En la región, el año fiscal suele coincidir con el año calendario (1 de enero a 31 de diciembre), aun cuando pueden haber casos en que esto no sea así.

- 2.2. Identificación de fuentes de datos: La fuente de información básica está compilada en las oficinas de presupuestos o bien contralorías de cada país. Sin embargo, también es importante identificar fuentes de registro de los programas e instituciones a cargo, a fin de complementar información.
- 2.3. Recolección y clasificación de transacciones: El ideal es contar con registros detallados que permitan preparar el sistema de recolección inductivo, antes de ser compiladas las cuentas, pues el proceso da mayor confiabilidad a las estimaciones totales y mayor capacidad de desagregación sobre objetivos, funciones, población objetivo, cobertura poblacional, etc., lo que facilitará luego la clasificación de las transacciones. Sin embargo, también se puede hacer ex-post de manera deductiva, con el debido recaudo de clasificar de manera precisa y exhaustiva, aun cuando se pierde capacidad de análisis pues no todas las transacciones son susceptibles de desagregación.

Las transacciones deben clasificarse de acuerdo a:

- **Función social:** Para la asignación de la función social, se debe tener la precaución de analizar, en primer lugar, el menor nivel en la escala jerárquica de la organización institucional. Por ejemplo, si se tiene información a nivel de programa primero se revisa su objetivo, si éste tiene un sentido social se asocia con el código respectivo, en caso contrario se pasa a la unidad inmediatamente superior en donde se efectúa la misma evaluación, y de esta forma se llega al mayor nivel dentro de la organización jerárquica. Es posible que las unidades tengan más de una función (por ejemplo, programa de salud, dentro de la unidad de educación preescolar), en cuyo caso, cada programa se clasifica según su objetivo específico, (salud en este caso) siguiendo las pautas de clasificación del COFOG detallado en el anexo 1. Si, a su vez, hay programas con más de un objetivo y todo está agrupado en una cuenta única, hay que considerar el objetivo principal como criterio de clasificación.

También es importante revisar la información que se pueda obtener sobre el destino de las transferencias corrientes y de capital, ya que ellas, pudiendo o no estar dentro de alguna unidad del sector social, pueden tener como destino una función social, no necesariamente relacionado con el de la unidad jerárquica que efectúa esta transferencia. En tal caso, se asigna la función de acuerdo al objetivo de la transferencia.

De esta forma se puede cubrir toda la información pública y clasificarla de acuerdo a su funcionalidad.

- **Económica:** Cada transacción económica se debe clasificar de acuerdo a los conceptos y definiciones de Cuentas Nacionales. En el anexo 3 se detalla cada una de las transacciones de EFP y SCN.

Es importante señalar que además de clasificar cada transacción, se requiere estimar los saldos que permitirán los equilibrios de cada una de las cuentas económicas y, de esta forma, elaborar los cuadros económicos integrales para cada una de las instituciones consideradas en el agente público. El proceso detallado de estimación de saldos se presenta en el anexo 4.

3. Recolección de información del SCN:

- 3.1. Identificación de actividades: Revisión exhaustiva de las actividades económicas⁴³ consideradas en la medición de las cuentas nacionales tradicionales de cada país, seleccionando entre ellas todas las actividades relacionadas con funciones sociales.
- 3.2. Clasificación de transacciones: Una vez identificadas estas actividades económicas (primarias y secundarias y/o auxiliares), se aíslan las transacciones económicas medidas en el SCN para cada una de ellas. Cada una de estas actividades se clasifican de acuerdo a las funciones sociales consideradas en el COFOG.
- 3.3. Una vez revisada las actividades económicas, también se debe buscar la información relativa a las ISFLH. Para este sector institucional, se debe clasificar de acuerdo a las funciones sociales que realiza.

CUADRO 13
PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS POR FUNCIONES SOCIALES

Funciones	Público			Privado			Total
	Central	Estatad	Local	Empresas	Sociedades	ISFLH	
Salud							
Cultura y Recreación							
Educación							
Protección del Medio Ambiente							
Protección Social							
Vivienda y servicios relacionados							
Otros							
Total							

Fuente: Elaboración propia.

4. Conciliación de las principales transacciones económicas medidas en el gobierno general con los mismos indicadores considerados en cuentas nacionales.

La conciliación de cifras de las EFP y cuentas nacionales para el sector gobierno o servicios gubernamentales debe ser efectuada para la misma cobertura en ambos sistema. Es importante destacar este punto debido a que en universo del agente público también se está considerando a las empresas públicas, las cuales en cuentas nacionales no se miden en la actividad de gobierno sino que en la actividad económica que corresponda a esa empresa. Las transacciones económicas que se pueden considerar se detallan en el anexo 4.

5. Reorganización de las transacciones económicas de acuerdo a la funcionalidad: Una vez verificada la conciliación de cifras de acuerdo a las transacciones económicas, es

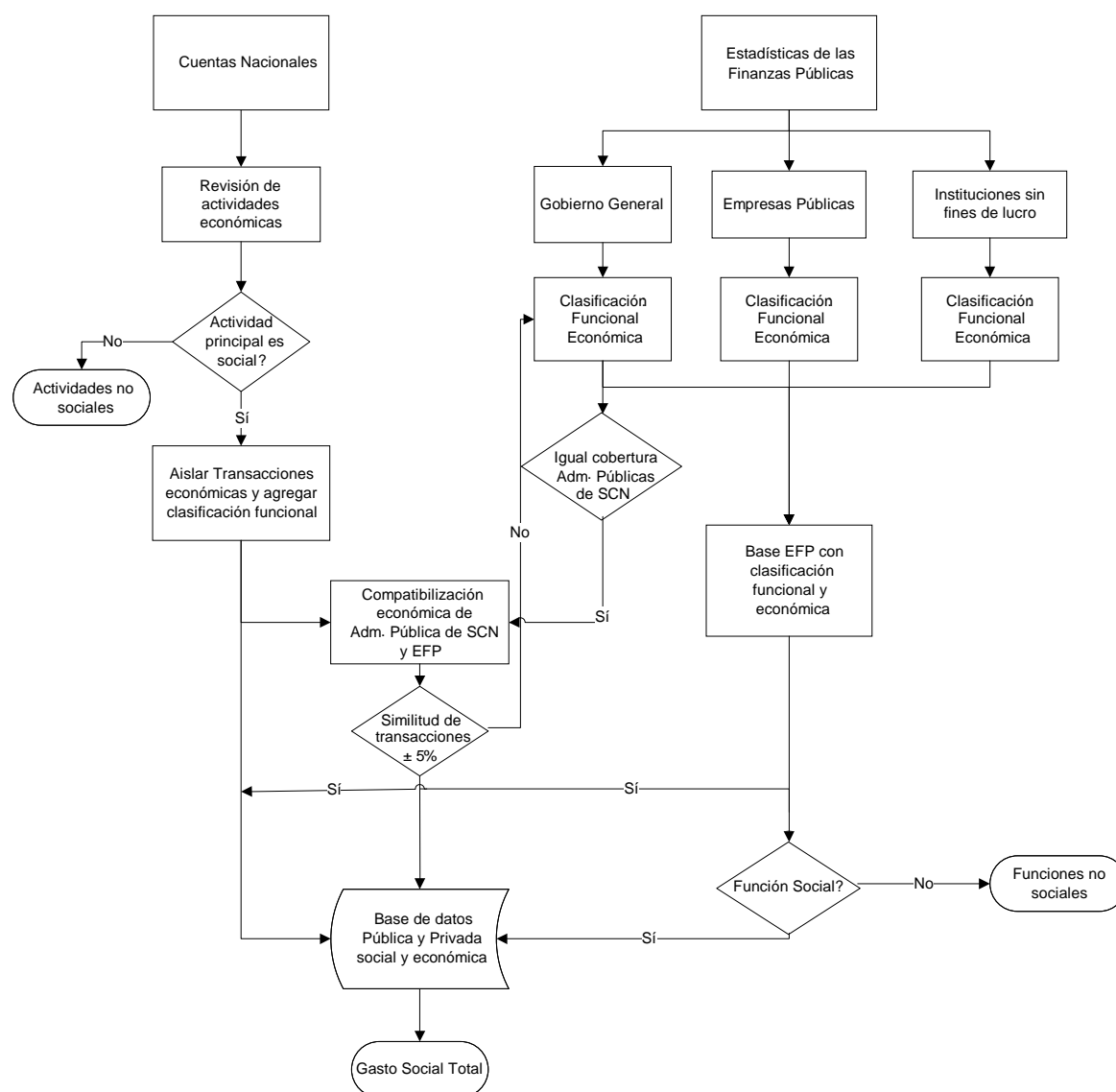
⁴³ Actividad principal de una unidad de producción es aquella cuyo valor agregado supera al de cualquier otra actividad realizada dentro de la misma entidad. Actividad secundaria, es aquella que se desarrolla dentro de una misma unidad de producción, además de la actividad principal y cuyo valor agregado es inferior al de la principal. Actividades auxiliares, es una actividad de apoyo que tiene lugar dentro de una empresa y su objetivo es crear las condiciones que permitan llevar a cabo las actividades principales y secundarias.

posible integrar ambas fuentes de información, obteniendo de esta forma la unificación de clasificaciones tanto económicas como funcionales provenientes de ambas fuentes de información. Esto permite conformar una base de datos homogénea que contiene atributos como agente (privado, público), transacciones económicas y funciones sociales. Es este último el que interesa presentar como primera prioridad.

Uno de los resultados de esta fase es un cuadro resumen de gastos por función y entidad ejecutora como el que se presenta en el cuadro 13.

En el diagrama 9 se muestra el detalle de los pasos necesarios para hacer la estimación del año base del gasto social público y privado (de sociedades e instituciones sin fines de lucro).

DIAGRAMA 9
DIAGRAMA DE FLUJO PARA EL AÑO BASE



Fuente: Elaboración propia.

Seguimiento

El seguimiento de la medición, se puede desarrollar en cinco pasos:

1. Recolección de actividades económicas (funciones) sociales en SCN: Considerar directamente las actividades económicas sociales seleccionadas para el año base. Para los años posteriores al año base, generalmente, en cuentas nacionales se funden algunas actividades en una agrupación mayor, perdiendo información para los años siguientes, en vista de esta limitante, es necesario hacer uso de la información del año base para crear indicadores medibles a través del tiempo, de modo de asegurar la continuidad de todas las actividades económicas sociales consideradas en el año base.
2. Recolección de estadísticas de las finanzas públicas, respecto a presupuestos ejecutados y aprobados: Hay dos alternativas:
 - 2.1. El trabajo exhaustivo efectuado para el año de inicio de toda la información de finanzas públicas, ayuda a la confección de indicadores agregados a nivel institucional que permiten identificar la participación de cada institución en el gasto social por función. A través de estos indicadores, se puede estimar el gasto para los años siguientes, partiendo de información más agregada a nivel institucional y manteniendo el mismo universo considerado en el año de inicio. Este procedimiento es factible de implementar en aquellos países donde la estructura administrativa es relativamente estable en el tiempo. Sin embargo, hay que tener presente que esta alternativa puede generar problemas de confiabilidad en las series en caso de no mantenerse una estructura comparable entre los años.
 - 2.2. Aprovechar las ventajas tecnológicas presentes en cada institución y replicar el procedimiento desarrollado en el año de inicio para los años siguientes. Es decir, trabajar al máximo detalle de la información, con clasificación económica y funcional para la información de todo el universo del agente público. Esta forma de trabajar la información asegura que cada año se está contabilizando todo el gasto social que realiza el agente público.
3. Conciliación: Efectuada la clasificación económica de la información de las finanzas públicas se procede a revisar que los principales indicadores obtenidos de la clasificación de las EFP tengan relación con la información proveniente del sector público del SCN, a fin de identificar inconsistencias numéricas. Es importante volver a destacar que la conciliación se debe efectuar sobre la misma cobertura para ambas fuentes de información.
4. En el caso de trabajar la información pública año tras año, se crea una diferencia mayor en la conciliación de las transacciones económicas, debido al posible cambio de universo de fuentes de información, producto del surgimiento de nuevos programas y la modificación o cierre de otros existentes.
5. Reorganización: Ordenar la base de datos integrada desde las dos fuentes de información. Al igual que en el año base, ambas fuentes fueron codificadas de acuerdo al mismo clasificador de funciones sociales como también de clasificaciones económicas. De esta forma, se genera los resultados por función social agregando más atributos de acuerdo a las bondades que la información permita.

En términos generales, el seguimiento de la medición de gastos social, replica los pasos realizados para el año base. Las principales diferencias se podrían deber a la agregación de la información por parte de cuentas nacionales, por lo que cabe utilizar indicadores de ejecución para estimar algunas actividades económicas y, en el caso de las finanzas públicas, hacer uso de la

estructura del año base en lugar de la información detallada. El resto de las etapas sigue la misma lógica que en el año base.

En el caso de la información proveniente de las finanzas públicas, se debe considerar la información del presupuesto aprobado y devengado, para los años de seguimiento, ya permite conocer cuál es la relación de esta información a través del tiempo, es decir, obtener un indicador de distorsión como el que se muestra a continuación:

$$DEP = \frac{\text{Presupuesto devengado} - \text{Presupuesto aprobado}}{\text{Presupuesto devengado}} * 100$$

En donde DEP muestra la desviación de la ejecución presupuestaria anual, la cual puede ser estimada para cada unidad administrativa. Este indicador permitiría saber que tan relacionado está el presupuesto aprobado y el devengado de manera de poder usarlo como indicador de proyección de la información de las Finanzas públicas cuando no se disponga de la información en base devengada.

Con la información obtenida tanto en el año base como en el seguimiento, es posible estimar indicadores de participación del gasto privado respecto del público en el gasto social total.

$$PGP = \frac{\text{Gasto Privado}_i}{\text{Gasto total}_i} * 100 \quad \forall i = 1 \dots 6$$

Donde i: corresponde a las diferentes funciones sociales.

La participación del gasto privado (PGP) sirve como indicador (ya sea para el total o por función) para complementar información sobre los agentes privados cuando no se disponga de antecedentes oficiales.

Proyección

En esta etapa se efectúan los siguientes pasos:

1. Para la información de las finanzas públicas, a partir de la información de los datos de presupuesto (aprobado y ejecutado), se aplican los indicadores de asociación (DEP) del punto anterior a fin de proyectar el gasto público social para aquellos períodos en que no se dispone de información definitiva. Esta información se clasifica de acuerdo a las clasificaciones funcionales y económicas que se aplican en el año base y seguimiento.
2. Para el caso de la información proveniente de cuentas nacionales, se proyecta de acuerdo a indicadores que permitan dar continuidad a cada una de las actividades medidas desde el año base, de la misma forma en la que se realizó el seguimiento. En caso de no disponer de información de cuentas nacionales, se hace uso de las proyecciones para el gasto público social y los indicadores de participación del gasto privado (PGP), obtenidos para los años anteriores de la serie y se proyecta el gasto social privado.
3. Debido a que no se dispone de información definitiva del sector gobierno en SCN, no es posible efectuar la conciliación de cifras. Por lo tanto, se arma la base de datos unificada de la misma forma que se efectuó en el año base y en el seguimiento y se organizan las salidas de resultados por función social.

El detalle de cada uno de los pasos seguidos en los tres pasos se muestra en el Anexo 4. Cuando se efectúa la medición del gasto social total haciendo uso de los DEP o de los PGP, este tipo de estimación se considera preliminar. Una vez obtenida la información definitiva se reprocesa y se obtiene la medición de gasto social definitivo.

2.3 Indicadores para el análisis

La obtención de la medición de gasto social total, permite analizar cual es el esfuerzo que se está haciendo en el país en cada función social, y hacer un seguimiento a través del tiempo, pudiendo así relevar la prioridad macroeconómica que tienen, tanto el conjunto como cada una de las funciones sociales en la gestión del estado y el aporte de la población.

Otro ámbito de análisis es la comparación de resultados entre distintas economías, tanto a nivel de estados, regiones o localidades dentro de un país, como entre países. Para que estas comparaciones sean confiables, es necesario que los procedimientos sean similares en cada caso y se requiere contar con indicadores de homologación de resultados provenientes de distintos contextos, tamaños poblacionales, nivel de ingresos, moneda, etc.

El primer paso es poner los resultados en una moneda única, comparable en cuanto a denominación y fijando un año base de comparación. Normalmente se ha utilizado el dólar estadounidense para estos fines, tanto en valor corriente como ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA).

Los indicadores más comúnmente utilizados son:

- Gasto social como porcentaje del PIB.
- Gasto social per cápita.
- Distribución del gasto social por funciones.
- Participación del gasto social público, desagregado por funciones, en el gasto social total.

A los anteriores, con base a los procedimientos indicados se puede también agregar los siguientes indicadores:

- Distribución del gasto social por agente y funciones.
- Participación del gasto social público y privado en el total del gasto social.
- Participación de los distintos agentes en el financiamiento y ejecución del gasto social.
- Participación del gasto corriente y de inversión en el gasto social público y privado.
- Participación del gasto administrativo en el gasto corriente tanto para el agente público como privado, etc.

Así, el gasto social puede ser analizado según las distintas dimensiones de análisis indicadas anteriormente. Esto dependerá de la capacidad de desagregación que tiene la información de cada país.

Uno de los elementos de utilidad del enfoque de cuentas satélites, es la posibilidad de vincular indicadores no monetarios a los resultados ya obtenidos y de esta manera abrir otros ámbitos de análisis. Para contrastar estos resultados con el logro de los objetivos de política, población beneficiaria, tipo de productos, etc, se requiere contar con información externa de censos, encuestas especializadas y evaluaciones de programas, sin los cuales no es posible una mirada integral de la gestión social y de la efectividad del gasto.

Algunos ejemplos de indicadores, son:

- Para población objetivo - focalización: distribución del gasto social (total, público, privado y per cápita) entre quintiles de ingresos, por cohorte, etc. Distribución del gasto en educación por nivel educativo y tipo de establecimiento. Distribución del gasto en

salud según grupo poblacional, grupo étnico, nivel de especialidad, etc. Distribución del gasto en vivienda según zonas geográficas, grupos étnicos, etc.

- Para impacto redistributivo: proporción del gasto público social en pensiones y jubilaciones sobre el total del ingreso familiar de distintos grupos según nivel de ingreso primario.
- Para impacto social: relación y comparaciones entre gasto social público y privado por función y resultados en aprendizaje escolar, indicadores de morbilidad y mortalidad, tenencia de vivienda y acceso a servicios de agua potable y saneamiento, pobreza e indigencia, etc.
- Para impacto económico: relación entre gasto social por funciones y productividad; tamaño de la economía de zonas geográficas específicas; clusters productivos asociados por cercanía y tipo de empleo; sectores como vivienda, salud, educación, etc.

Mientras mayor claridad se tenga sobre los programas y proyectos financiados con recursos del gasto social y una mayor disponibilidad de información, más extensa será la cantidad de indicadores útiles para analizar los resultados de la gestión y la eficacia, eficiencia y efectividad del gasto.

