



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor



Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

Informe 17 · Septiembre de 2010

Gasto social en América Latina

por Nicolás Garcette

Introducción

La política social es un componente fundamental de una política de desarrollo. Cumple tres funciones básicas: asegurar la cohesión social, la formación de capital humano (educación) y la compensación social, para atender a aquellos que puedan haber sido afectados por los cambios económicos¹.

Según el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el panorama social de América Latina², “los diversos escenarios de crisis económica surgidos a finales de los noventa (crisis asiática, desastres naturales en Centroamérica, caída de los precios internacionales de los granos básicos, freno de la economía mundial en el año 2000 y, tiempo después, la crisis que afectó a Argentina y Uruguay) fueron los que dieron un real impulso a la reformulación de la política social en general y a la política de combate a la pobreza en particular”. Basado, en gran parte, en el segundo capítulo del mencionado informe de la CEPAL, en las siguientes páginas se presentará la evolución del gasto social en la región durante las dos últimas décadas y se analizará su relación con los ciclos económicos así como su impacto redistributivo.

Evolución del Gasto Social Público (1990-2008)

Entre los años 1990 y 2008, el gasto social público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PBI) aumentó en 5 puntos de porcentaje, según el promedio ponderado de los 21 países tomados en cuenta por la CEPAL. Pasó de ser alrededor del 13 por ciento del PBI en el año 1990 a alrededor del 18 por ciento para el año 2008. Esta evolución alcista esconde un fuerte estancamiento entre el período 1999 y 2004, alrededor del 15 por ciento del PBI. Sin embargo, a partir del año 2004, el gasto social empieza nuevamente a aumentar, de manera continua a pesar de la crisis económica mundial que se inició en el año 2008 (Véase el Gráfico 1).

¹ Franco, Rolando y Miguel Székely Pardo (Coordinadores), “Institucionalidad Social en América Latina”, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Marzo de 2010.

² CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2009.

Este aumento se refleja también en la evolución del gasto social por habitante (Véase el Gráfico 2). Aumentó un 18 por ciento en el periodo 2006-2007 con respecto al periodo 2004-2005 y casi se duplicó con respecto al periodo 1990-1991. Sin embargo, este incremento disimula grandes disparidades entre los países de la región. De los 21 países considerados por la CEPAL, ocho registran un gasto menor a 300 dólares y, de éstos, seis no alcanzan los 200 dólares: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Sólo cuatro países superan los 1.000 dólares: Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay. Como lo resalta el mencionado informe, lo antedicho refleja la directa relación entre el gasto público social y el nivel de recursos de la economía. En todo caso, estos aumentos del gasto social público en la región (en porcentaje del PBI y por habitante) muestran la renovada importancia que los gobiernos de la región otorgaron a las políticas sociales en los últimos años.

Gráfico 1. América Latina y El Caribe (21 Países): Gasto Público Social como porcentaje del PIB, 1990-1991 a 2008.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bases de datos sobre gasto social.

Nota: SPNF = Sector Público No Financiero, SP = Sector Público, GG = Gobierno General, GCP = Gobierno Central Presupuestario, GC = Gobierno Central

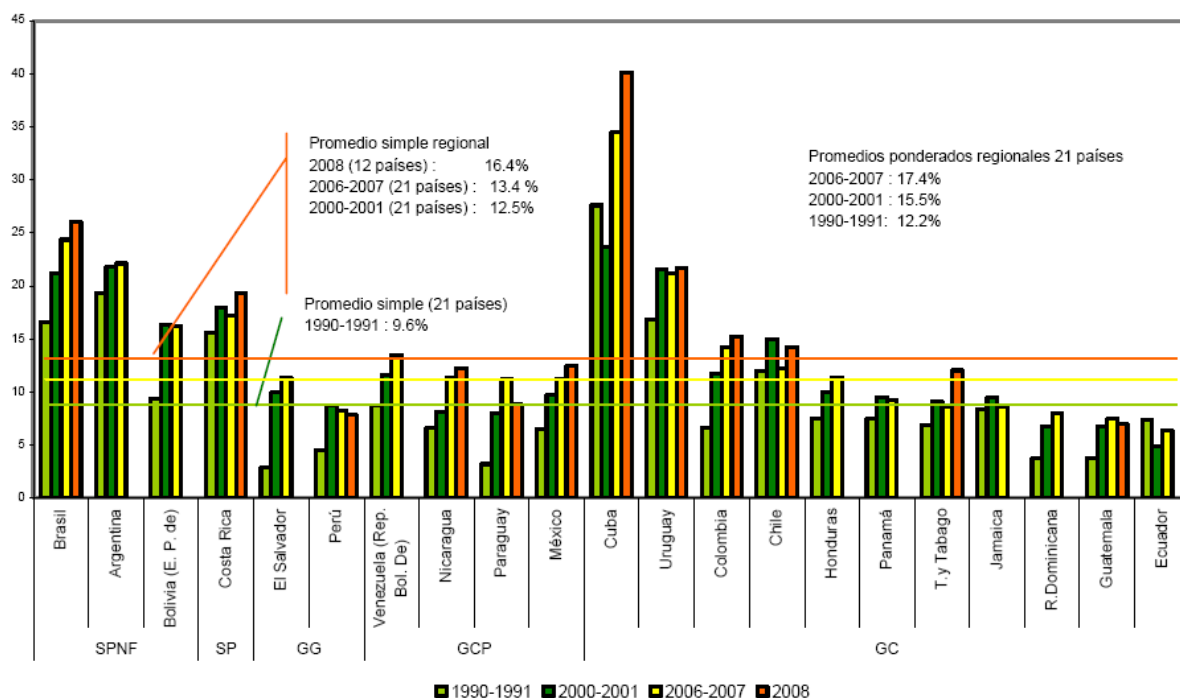
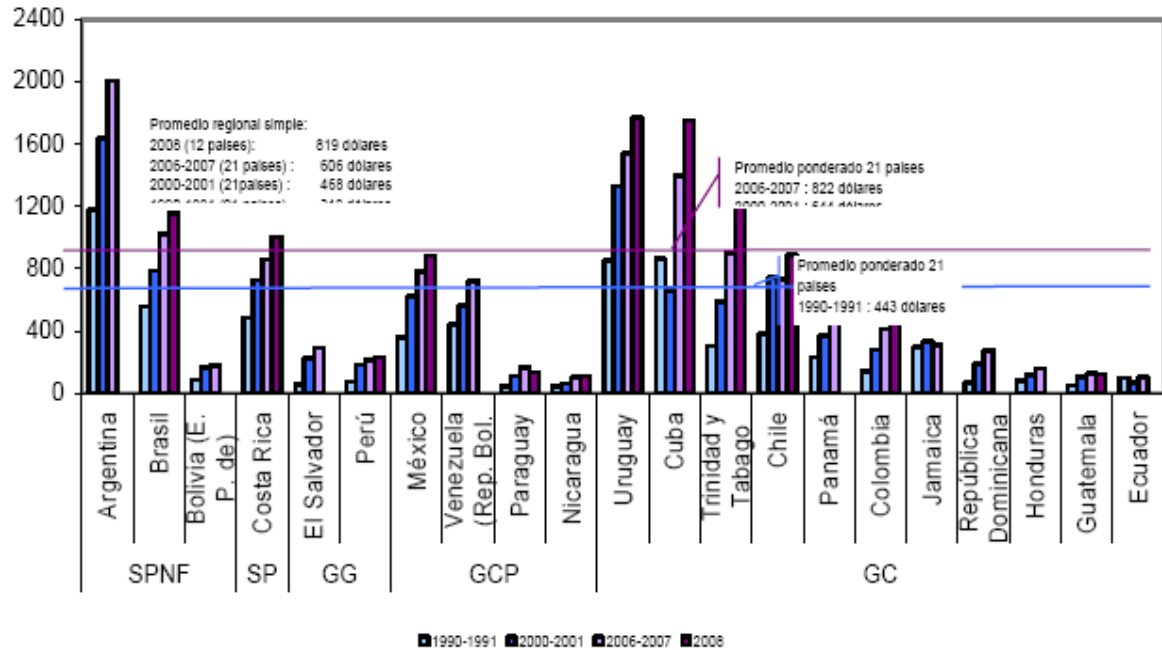


Gráfico 2. América Latina y El Caribe (21 Países): Gasto Público Social per cápita, 1990-1991 a 2008 (en dólares del 2000).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bases de datos sobre gasto social.

Nota: SPNF = Sector Público No Financiero, SP = Sector Público, GG = Gobierno General, GCP = Gobierno Central Presupuestario, GC = Gobierno Central

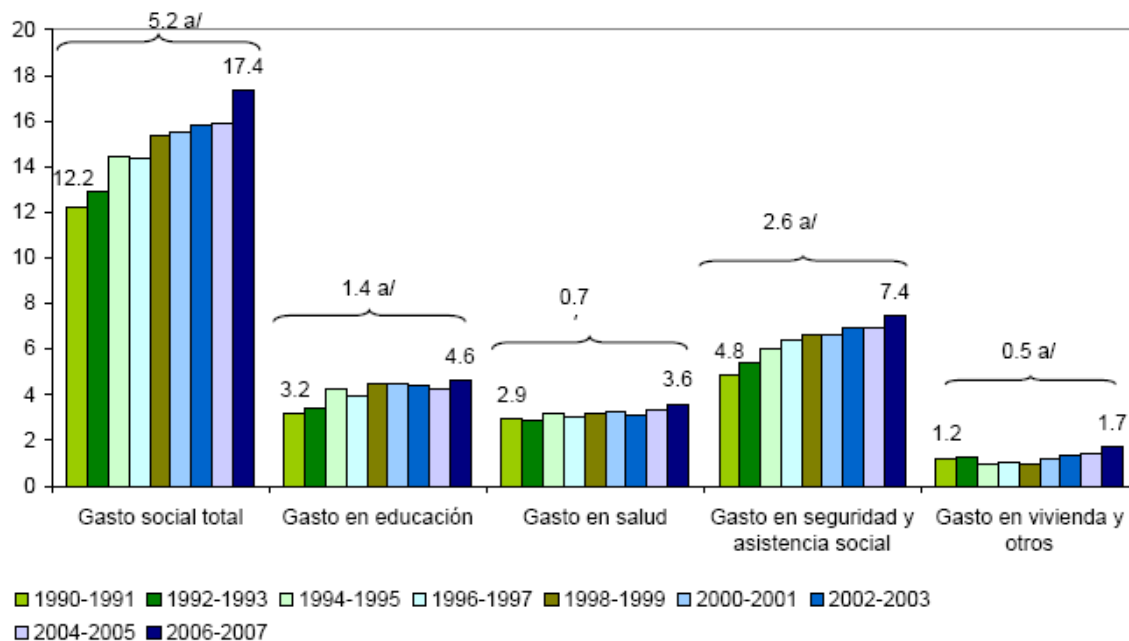


Composición del Gasto Social Público

La mayor parte del aumento del gasto social se destinó a seguridad social y asistencia social, seguido por la educación. Estos tres sectores representan 4 de los 5 puntos de porcentaje del aumento total del gasto social (Véase el Gráfico 3). Esto se debe por un lado al aumento de la cantidad de jubilados y pensionados y, por otro lado, a la importancia dada a la lucha contra la pobreza a través de la implementación de una serie de programas asistenciales y promocionales.

Gráfico 3. América Latina y El Caribe (21 Países): Evolución del Gasto Público Social según Sectores, 1990-1991 a 2006-2007 (en porcentaje del PIB).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bases de datos sobre gasto social.
/ Aumento del Gasto en puntos porcentuales entre 1990-1991 y 2006-2007.

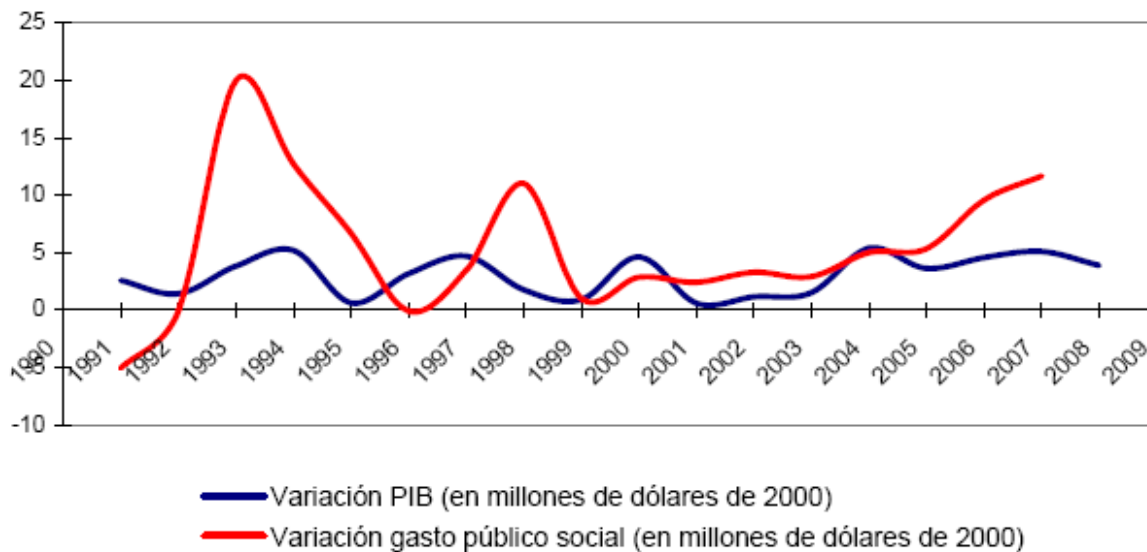


Gasto Social y Ciclos Económicos

Como puede observarse en el Gráfico 4, el gasto social en América Latina es fuertemente pro-cíclico: disminuye a medida que la economía se contrae y entra en crisis, y aumenta a medida que regresa el crecimiento económico. Esto refleja la ausencia de políticas macroeconómicas que permitirían aliviar los efectos negativos de las crisis económicas sobre el empleo y los ingresos. Dicho de otra manera, el gasto social no cumple su función de amortiguador de los choques económicos negativos que amplían la vulnerabilidad de los más pobres. Sin embargo, cabe notar que esta característica pro-cíclica del gasto social se ha atenuado en los últimos años.

Gráfico 4. América Latina y El Caribe (21 Países): Variación Anual del Gasto Público Social y el Producto Interno Bruto (PIB), 1991-2008 (en porcentajes).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bases de datos sobre gasto social.



Utilizando datos de panel incluyendo 17 países de América Latina y el Caribe durante el período 1985-2003, un trabajo econométrico analizó la relación entre el nivel del gasto social y algunas variables macroeconómicas³. Los resultados de este análisis sugieren que, en la región, las variaciones del gasto social son muy vulnerables a las variaciones del servicio de la deuda: mayores saldos de deuda pública reducen su nivel tanto en proporción del PBI como en proporción del gasto primario⁴. Además, no cumplir con sus obligaciones crediticias (*default*) tendrá un efecto significativamente negativo sobre el nivel del gasto social, excepto en países con niveles extremadamente elevados de deuda. Estos resultados sugieren que cualquier aumento sostenible del gasto social pasa por un aumento de los recaudos tributarios, ya que el efecto del endeudamiento sobre el gasto social es significativamente negativo.

Gasto social y Redistribución del Ingreso

Como lo menciona el informe de la CEPAL de 2008 sobre el gasto social, los países en los cuales disminuye en mayor medida la concentración del ingreso primario por efecto de las transferencias son aquellos en que los sistemas de seguridad social están más desarrollados y tienen mayor cobertura, independientemente de su origen público o privado⁵. Las disminuciones más destacadas de la desigualdad del ingreso se producen en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (Véase el Gráfico 5). Cabe resaltar también que, en promedio, en América Latina las transferencias representan sólo el 9 por ciento del ingreso total, pero cerca de un tercio de los ingresos para los hogares que las reciben efectivamente.

Estas transferencias tienen por efecto de reducir los niveles de pobreza entre los hogares de 6.5 puntos de porcentaje en promedio en la región y entre los individuos de 5

³ Los países siguientes han sido incluidos en el análisis: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.

⁴ Lora, Eduardo, “La Vulnerabilidad Fiscal del Gasto Social: ¿Es Diferente de América Latina?”, Revista de Análisis Económico, Vol. 24, No1, pp3-20, Junio de 2009.

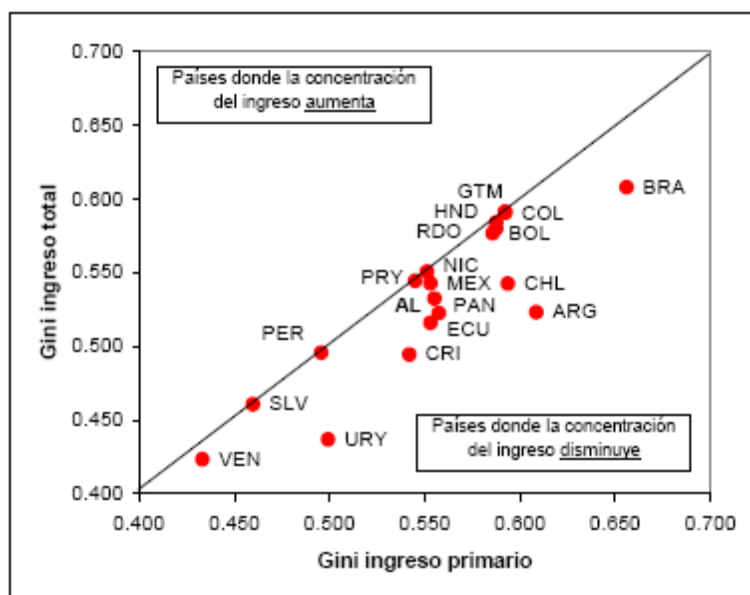
⁵ El ingreso primario corresponde al ingreso que perciben los individuos como fruto de su trabajo o de algún capital antes de beneficiar de alguna transferencia (o no).

puntos de porcentaje. La diferencia se podría explicar por la importancia de las jubilaciones y pensiones en el sistema de transferencia: permiten reducir la pobreza en los hogares constituidos de adultos mayores, es decir, con pocos miembros. Los países que logran las mayores reducciones de la pobreza tanto en términos de hogares como de individuos son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Los países que consiguen una menor desigualdad del ingreso luego de las transferencias son los mismos que logran las menores disminuciones de la pobreza: Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Gráfico 5. América Latina (18 Países): Coeficiente de Gini del Ingreso per cápita de los hogares antes (a) y después de las transferencias, alrededor del 2008.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota (a): El ingreso per cápita de los hogares antes de las transferencias corresponde al ingreso primario, después de impuestos y aportes a la seguridad social.



Las jubilaciones y las pensiones son fuertemente progresivas en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. En estos países, la cobertura de las jubilaciones representa entre el 20 y el 30 por ciento de los hogares. En Brasil, las jubilaciones poseen una alta cobertura pero resultan un poco regresivas en términos absolutos, mientras que en Ecuador, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, son progresivas pero de baja cobertura.

Los Programas de Transferencias Condicionadas

Este tipo de programa tiene por objetivo de reducir la pobreza a través de la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o extrema pobreza que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición que cumplan algunos requisitos (por ejemplo, asistencia escolar, vacunación de los hijos). Como lo subraya el informe del año 2009 de la CEPAL sobre el gasto social, existe una gran heterogeneidad en términos de dimensiones, objetivos e impactos entre los programas de transferencias condicionadas.

Estos programas alcanzan hoy a más de 22 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, 12 millones de las cuales se encuentran en Brasil y 5 millones en México. En los países donde estos programas están siendo implementados, cubren en promedio alrededor del 12 por ciento de la población con una inversión que representa el 0.25 por ciento de su producto bruto interno (Véase los Gráficos 6 y 7).

Gráfico 6. América Latina (19 Países): Gasto en Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), 2006/2009 (en porcentaje del PBI).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de los países.

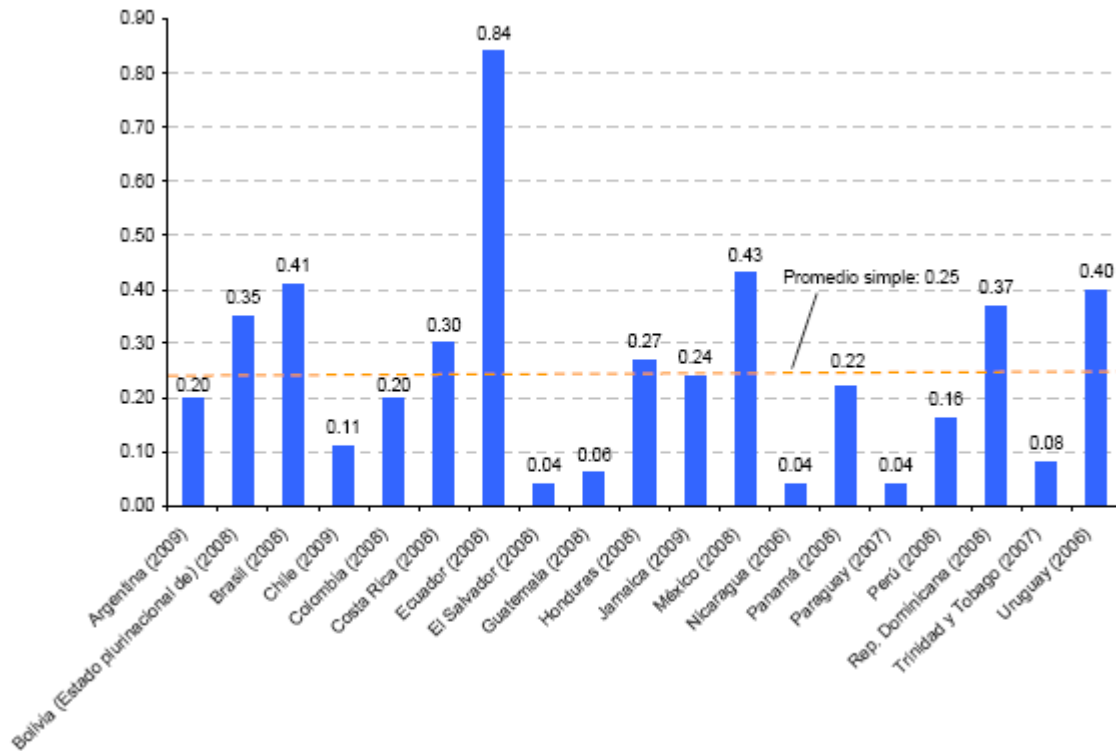
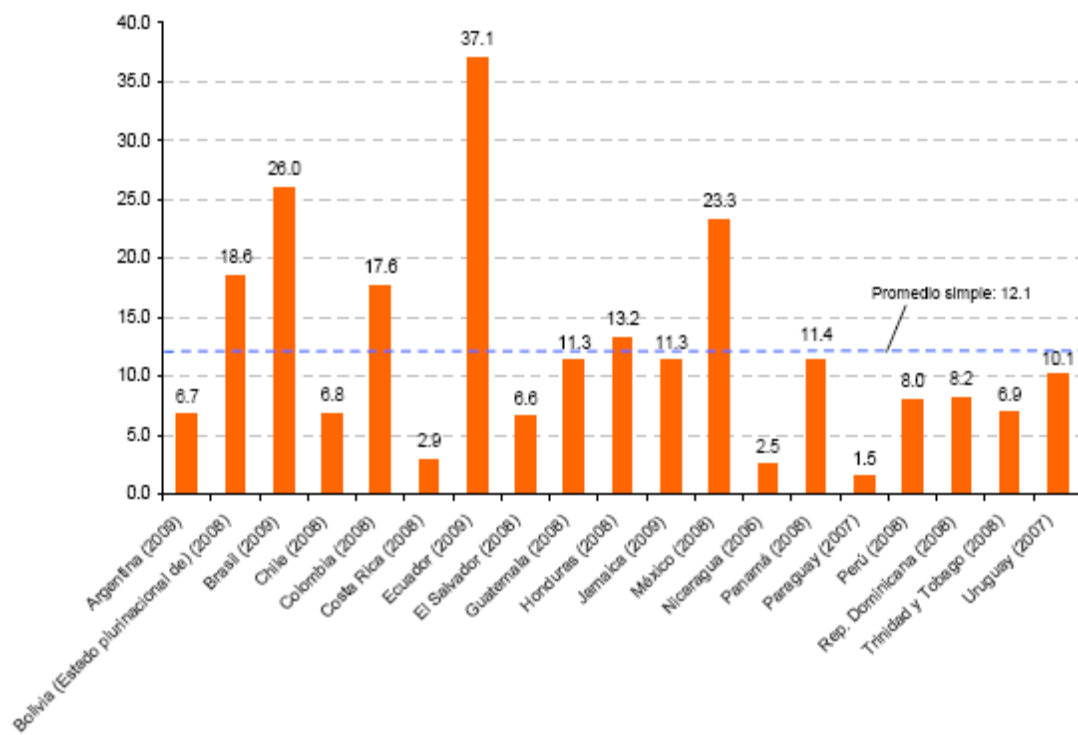


Gráfico 7. América Latina (19 Países): Cobertura de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), 2006/2009 (en porcentaje de la población total).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de los países.

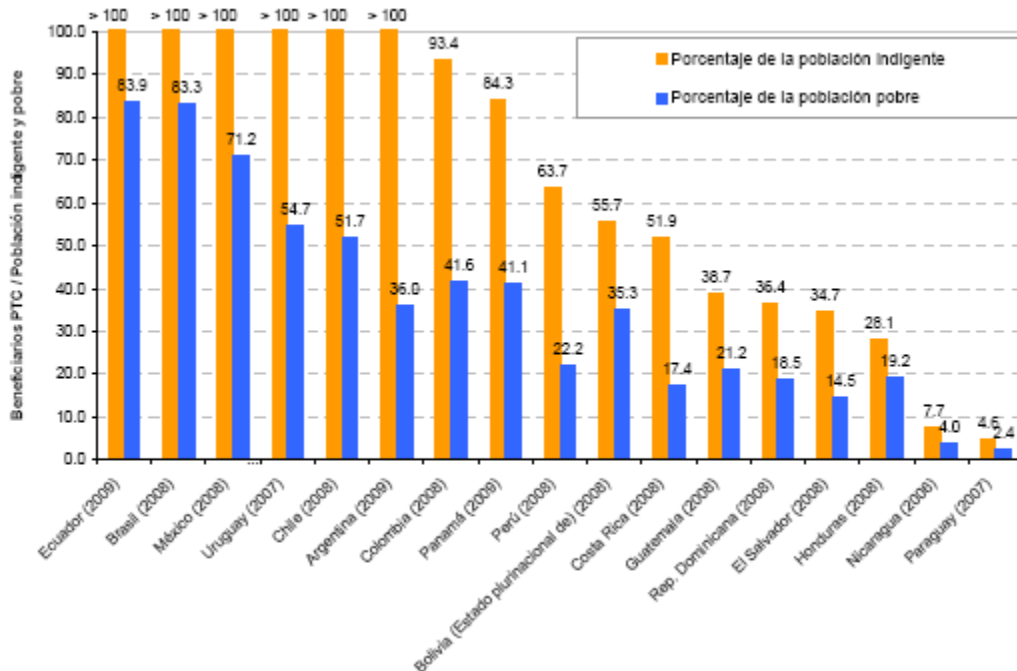


En Brasil y México, los dos países que cuentan con los programas más consolidados, el número de beneficiarios supera al número de personas que viven en la indigencia y representa, respectivamente, el 83 y el 71 por ciento de la población que vive en la pobreza (Véase el Gráfico 8). En comparación, en los países centroamericanos, la población cubierta por estos programas no supera el 20 por ciento de la población pobre.

Gráfico 8. América Latina (19 Países): Cobertura de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), 2006/2009 (en porcentaje de la población indigente y pobre (a)).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de los países.

Nota (a): La cobertura de los PTC en relación con la población indigente y pobre no toma en cuenta los errores de inclusión y exclusión.



Existen tres grandes tipos de programas de transferencias condicionadas. El primer tipo tiene por objetivo central fortalecer el capital humano de las familias pobres a través del incremento de su uso de los servicios públicos (escuelas, centros de salud o programas de nutrición). El referente principal para este tipo de programa es el programa mexicano *Oportunidades*.

El segundo tipo de programas tiene por objetivo asegurar a las familias pobres un nivel de consumo básico. El referente principal es el programa brasileiro *Bolsa Familia*.

Finalmente, el tercer tipo busca coordinar las prestaciones ofrecidas por distintos programas estatales, prestando apoyo “psicosocial” a las familias pobres y desarrollando con ellas estrategias de intervención que apuntan a lograr cambios en sus percepciones, actitudes y comportamientos. El referente para estos programas es *Chile Solidario*.

Las evaluaciones de estos programas sugieren que permiten un mayor acceso al sistema escolar y al de salud. Sin embargo, en los mencionados casos, no fue posible determinar de manera concluyente que estos programas tengan un efecto significativo sobre el aprendizaje y el estado nutricional de los niños y niñas. Por otro lado, el impacto de estos programas sobre los ingresos de las familias beneficiarias puede ser sustancial a corto plazo: el monto de las transferencias representa en promedio en las áreas rurales el 16 por ciento de la línea de indigencia y el 9 por ciento de la línea de pobreza y, en las áreas urbanas, el 15 por ciento de la línea de indigencia y el 8 por ciento de la línea de pobreza. A nivel nacional, sólo tienen un efecto sobre la severidad de la pobreza, y cuando la cobertura de los programas es muy amplia⁶.

Conclusión

Tal como se ha desarrollado hasta aquí, los principales componentes del gasto social (seguridad social, asistencia social, educación) contribuyen a reducir de manera significativa

⁶ Veras Soares, F. (2009), “El Impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis”, Seminario Internacional: Repensar lo Social en Tiempos de Crisis, CEPAL-ICEFI-Asdi-AECID, La Antigua, Guatemala, 28 y 29 de Mayo de 2009.

los niveles de pobreza en la región. Sin embargo, como lo menciona el informe de la CEPAL, “no obstante los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los recursos destinados a fines sociales, el gasto social continúa siendo insuficiente en montos y no alcanza a tener el impacto necesario para mejorar el bienestar y la equidad.” Asimismo, resultaría interesante analizar si el gasto social continúa siendo pro-cíclico desde el año 2008 y el inicio de la crisis mundial, y determinar bajo qué condiciones económicas y institucionales se podría asegurar la sostenibilidad de los planes sociales puestos en marcha en tiempos de crecimiento económico fuerte⁷.

⁷ Sobre la institucionalidad de las políticas sociales, ver por ejemplo Carlos H. Acuña y Fabián Repetto, “La Institucionalidad de las Políticas y los Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina”, Documento de Trabajo, BID Septiembre de 2006; Franco Rolando y Miguel Székely Pardo (Coordinadores), *Institucionalidad Social en América Latina*, CEPAL, Marzo de 2010.