



ILPES

Instituto Latinoamericano y del
Caribe de Planificación Económica
y Social

PROPOSAL

Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina



OEA

Organización de los
Estados Americanos

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.113
Enero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

**EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO
SOCIAL: UNA REVISION METODOLOGICA
DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS ***

Ignacio Irrarázaval

- * Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y puede no coincidir con las de la organización.

**EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL:
UNA REVISION METODOLOGICA DE ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS**

Ignacio Irarrázaval*

- * El autor es consultor del Programa Conjunto ILPES/OEA, PROPOSAL. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL GASTO PUBLICO SOCIAL: CONCEPTO Y APROXIMACIONES . . .	3
a) Clasificación funcional	3
b) Clasificación económica	5
c) Conceptos de gasto social	8
d) Consideraciones contables sobre gasto social . .	10
III. ANTECEDENTES SOBRE EL GASTO PUBLICO SOCIAL EN AMERICA LATINA	13
a) Conformación de series internacionales de gasto social	13
b) El gasto social en América Latina	13
IV. REFLEXIONES METODOLOGICAS PARA ESTUDIOS SOBRE EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL	20
a) Algunas preguntas básicas	20
b) Conceptos básicos	22
c) Alternativas para la generación de los datos . .	32
V. EN BUSQUEDA DE MAYOR EQUIDAD Y EFICIENCIA EN EL GASTO SOCIAL	35
a) La importancia de los estudios sobre el impacto redistributivo del gasto social	35
b) Características principales de los estudios sobre impacto redistributivo	37
VI. ANALISIS COMPARATIVO DEL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA	40
a) Efectos redistributivos del gasto social	41
BIBLIOGRAFIA	48

I. INTRODUCCION

En los últimos años se ha desarrollado un creciente interés por conocer la capacidad redistributiva del Estado. El mismo ha estado relacionado con la llamada "crisis del Estado Benefactor" que implicó una redefinición de las estrategias de desarrollo social vigentes en la región.

Durante la postguerra se institucionalizaron los programas públicos de desarrollo social, incrementándose sistemáticamente el gasto social. Así, entre 1960 y 1975, los países de la OCDE experimentaron un crecimiento del producto geográfico bruto de 4.6 por ciento, mientras sus gastos sociales crecían a una tasa anual real de 8.4 por ciento. De esta manera se fue configurando la llamada "crisis fiscal", que llevó a que el Estado fuera incapaz de solventar las crecientes demandas sociales. Esta crisis no es sólo financiera sino también institucional. Provoca una pérdida de credibilidad en las soluciones del Estado benefactor. Contribuye a ello tanto el redescubrimiento de la pobreza en los Estados Unidos y Gran Bretaña, durante los años 1960, como la acumulación de evidencia empírica sobre las filtraciones que se producen en los programas sociales en beneficio de los sectores medios y la consiguiente incapacidad de disminuir la desigualdad (Le Grand, 1982).

Ante tal situación, los gobiernos buscan disminuir el gasto, utilizan esquemas más selectivos de políticas sociales y promueven la creación de instituciones privadas y del sector voluntario para llenar algunos de los espacios dejados por el Estado.

Esta crisis del Estado benefactor no es ajena a los países latinoamericanos. La influencia de los modelos europeos llevó a que también en la región, especialmente en el cono sur, se configuraran amplios programas sociales orientados no sólo a satisfacer las necesidades de los más pobres sino también a disminuir las desigualdades sociales. En la actualidad, tales países muestran un

cuadro similar al europeo, con tasas de crecimiento del gasto social muy superiores al crecimiento del producto. A comienzos de los ochenta la crisis de la deuda afectó fuertemente a las economías latinoamericanas, algunas de las cuales reaccionaron pasando de una estrategia social "redistributiva" a otra de orientada a satisfacer de manera primordial las necesidades básicas de los sectores más pobres.

En este contexto, los estudios sobre la capacidad redistributiva de la acción del Estado cobran mayor prioridad aún, puesto que interesa analizar en qué medida el gasto público está llegando a los grupos-objetivos de la política social.

Ante todo, conviene clasificar los enfoques sobre la acción redistributiva del Estado.

Por una parte, los estudios de incidencia fiscal buscan determinar el efecto neto de la acción del Estado, es decir, quién paga los impuestos y quién recibe los beneficios de los programas.

Otros estudios, en cambio, se concentran en la medición del efecto redistributivo de los impuestos: en qué medida la estructura tributaria afecta la distribución original de los ingresos. Allí cabe distinguir entre "incidencia efectiva", si se consideran las posibles desviaciones en los impuestos, e "incidencia formal", si se estima la carga tributaria tal como se definió en la ley correspondiente (De Wulf 1975).

Finalmente, la mayoría analiza el impacto redistributivo del gasto público, tratando de determinar cómo se distribuye según niveles socioeconómicos o tramos de ingresos.

Este trabajo se concentrará en el análisis del impacto redistributivo del gasto público social.

II. EL GASTO PUBLICO SOCIAL: CONCEPTO Y APROXIMACIONES

Aunque el término "gasto social" parece, en principio, bastante simple, es necesario formular algunas aclaraciones. Primeramente, hay que distinguir el tipo de gastos que lo constituyen (clasificación funcional); en segundo lugar, es conveniente considerar los diversos financiamientos que permiten obtener los recursos que se destinan a lo social; tercero, deben hacerse algunas precisiones contables para el tratamiento de los gastos públicos.

a) Clasificación funcional

¿Qué programas de gasto del Estado son o deben ser considerados sociales? La respuesta no es trivial. Por ejemplo, Chile incluyó como gasto social, durante largos años, las transferencias a la Empresa Nacional del Carbón, por cuanto esta empresa estatal contrataba una parte importante de la mano de obra de una región pobre. Otros casos en que la connotación "social" de las transferencias del Estado podría discutirse son los aportes a instituciones como cuerpo de bomberos, juzgados municipales y policía local.

Los estudios revisados para este trabajo muestran una amplia diversidad respecto de los sectores incluidos (Cuadro 1). En general, la mayoría de ellos considera sociales a los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social. Algunos incluyen las transferencias de bienestar o asistencia social, los programas de agua potable, alcantarillado y electricidad y, finalmente, en casos puntuales se incluye también a los programas de capacitación, crédito agrícola y transporte urbano.

En resumen, debe reconocerse que no existe consenso sobre los componentes de lo social. Muchas veces la decisión se toma por descarte; lo que no es Defensa, Relaciones Internacionales, etc. Otras veces, el criterio es la disponibilidad de información.

Cuadro 1

SECTORES INCLUIDOS EN ESTUDIOS DE GASTO SOCIAL											
Clasificación Funcional											
Clasificación Funcional	Argentina 1980	Argentina 1990	Chile 1969	Chile 1982	Chile 1985-87	Colombia 1979	C. Rica 1983	Ecuador 1988	G.B. 1982	R.Dominic 1980	Uruguay 1983
Educación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Salud	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vivienda	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Seguridad Social	X	X		X	X		X	X		X	X
Asist. Social		X	X		X			X			
Agua Potable		X				X		X			
Alcantarillado		X				X		X			
Electricidad						X					
Agricultura			X			X					
Transporte			X						X		

En cada sector social (como vivienda, salud, educación) hay que mantener la homogeneidad de la cobertura institucional. Es posible esperar que, en determinado período, surjan o desaparezcan instituciones, por ejemplo, que se produzca la fusión de algunas cajas de previsión del sector público, o la disolución de una corporación pública de construcción de viviendas, o la creación de un fondo habitacional, etc. En estos casos, hay que definir un parámetro preciso en cuanto a la cobertura institucional, manteniendo la homogeneidad de las funciones o actividades tradicionales de cada sector. Así, la función de provisión estatal de viviendas se mantiene aun cuando se privatice la producción pública de la vivienda creándose un fondo para otorgar subsidios habitacionales. En otros casos, debe tomarse precaución con instituciones que contablemente quedan fuera de la definición de un ministerio dado.

En este trabajo se entenderá por gasto público social lo que el Estado destina a servicios tales como educación, salud, vivienda, seguridad y asistencia social. Se excluyen los gastos en

obras públicas, defensa, relaciones internacionales, actividades productivas, y otras. De acuerdo a la información del Fondo Monetario Internacional (1990), en 1988, el gasto público no social representó alrededor de 28% de los gastos públicos totales.

b) Clasificación económica

Corresponde analizar aquí las fuentes de financiamiento de lo social, que son fundamentalmente seis:

- i. Ingresos de operación que incluyen, principalmente, el cobro por la entrega de bienes o la prestación de servicios sociales y la renta de inversiones.
- ii. Imposiciones, cotizaciones o contribuciones, que son los aportes legales que deben hacer empleados y empleadores a los programas sociales.
- iii. Transferencias a instituciones de desarrollo social provenientes del Gobierno Central, originadas en impuestos, o del sector privado, bajo la forma de donaciones.
- iv. Venta de activos, que corresponde a la enajenación de inmuebles e infraestructura y activos financieros.
- v. Endeudamiento, a través de préstamos internos o externos.
- vi. Recuperación de préstamos otorgados con anterioridad, fuente que resulta de particular importancia en el caso de las instituciones del sector habitacional.

De estas fuentes, sólo las tres primeras tienen importancia significativa en cuanto al monto de recursos que aportan. Por esta razón parece oportuno revisarlas más detalladamente.

* Transferencias del gobierno

Los recursos para las transferencias que hace el Gobierno a las instituciones que realizan programas sociales se originan básicamente en impuestos, que pueden definirse como la contribución obligatoria, sin relación a un beneficio particular que hubieran recibido, debida al Estado por los contribuyentes.

Existen tres tipos de impuestos fundamentales: directos, que gravan los ingresos personales o sociedades o empresas; indirectos, generalmente sobre las ventas o el valor agregado; y los que se aplican al comercio exterior.

Según estimaciones (PNUD, 1991), en promedio, los impuestos sobre los ingresos personales en los países en desarrollo no alcanzan a 10 por ciento de los ingresos tributarios. El impuesto a las sociedades - por el que, en general, tributan las grandes empresas exportadoras - es más importante, representando cerca del 17 por ciento de los ingresos totales del Estado. Los impuestos indirectos tienen una gravitación mayor, llegando a cerca del 28 por ciento de los ingresos tributarios. Finalmente, los impuestos sobre el comercio exterior, como los aranceles de importación y exportación son, en promedio, 25 por ciento del ingreso total.

El impacto redistributivo de esta fuente de financiamiento dependerá de la estructura tributaria de cada país. Se espera que los impuestos sean progresivos, es decir, graven proporcionalmente más a quienes tienen más recursos. A modo de ejemplo, en el caso chileno, en 1987, el 40 por ciento más pobre contribuía sólo con 11 por ciento de los impuestos totales recaudados por el Estado (Haindl, et al., 1989), lo que muestra un nivel de progresividad elevado que, empero, no es parejo para los distintos tipos de impuestos.

* **Contribuciones o cotizaciones**

Son aportes obligatorios que realizan los beneficiarios de los programas sociales, sus empleadores, o ambos. Generalmente, se concentran en las áreas de salud y seguridad social.

Es difícil emitir un juicio global acerca del impacto redistributivo de este financiamiento, por cuanto él adopta una variedad de formas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, tales cotizaciones pretenden lograr una estructura progresiva, para generar, al interior de cada sistema o servicio de salud, un subsidio cruzado en que las personas de mayores recursos financien las prestaciones de quienes poseen menos. Esto, a su vez, contribuye a que puedan reducirse los aportes estatales al sistema.

* **Cobros o tarifas**

Son pagos que las personas realizan contra la prestación de un servicio. Un sistema de cobros en los servicios sociales públicos tiene los siguientes objetivos (Foster 1983):

- i. obtener ingresos adicionales por concepto de la prestación del servicio. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que los cobros, especialmente a la población de escasos recursos, son engorrosos y rinden poco.
- ii. prevenir los abusos que se dan en la utilización de los servicios gratuitos.
- iii. eliminar el "estigma" de recibir beneficios por el solo hecho de ser pobre; pagando, la población pobre usuaria tendría el derecho a exigir la prestación y a participar en su gestión.
- iv. establecer un mecanismo de racionamiento, que permita controlar el acceso a los servicios sociales, cuando hay una

demanda excesiva por ellos. El riesgo de esta solución es que las personas más necesitadas pueden quedar sin el servicio requerido.

Según estimaciones, en los países africanos, el sistema de cobro al usuario ha permitido recuperar menos del 5 por ciento de los gastos gubernamentales en salud (PNUD, 1991). En Asia la recuperación de costos de la educación primaria tampoco ha superado el 5 por ciento.

c) Conceptos de gasto social

Como consecuencia de las distintas fuentes de financiamiento es posible definir cuatro conceptos de gasto social, basados en criterios operacionales.

i. **Gasto social bruto o público** es el más amplio pues considera todos los programas sociales con financiamiento público. Incluye impuestos y también recursos provenientes de cotizaciones o contribuciones de los propios beneficiarios, e ingresos de operaciones de los mismos servicios. Bajo este criterio se pueden considerar todas las instituciones de carácter público, aunque no sean directamente administradas por el gobierno central (empresas públicas, universidades, etc.). Es el concepto que se utiliza más frecuentemente en los estudios de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, para generar datos comparables entre países.

ii. **Gasto social neto o fiscal** es aquel subconjunto del gasto social bruto o público, que sólo toma en cuenta el financiamiento de origen tributario (impuesto), vale decir, considera exclusivamente el componente de subsidio del programa social. Incluye programas totalmente gratuitos para el beneficiario o en los que no existe una contraprestación de su parte. De acuerdo a esta definición, se consideran solamente las instituciones centralizadas o dependientes del gobierno central.

En la mayoría de los casos los programas sociales tienen un financiamiento mixto, es decir, una parte es financiada con ingresos tributarios y otra, mediante cotizaciones o contribuciones. Esto sucede generalmente en programas estatales de atención de salud para empleados y trabajadores, quienes realizan contribuciones obligatorias que se descuentan periódicamente de sus salarios, con el objeto de financiar el fondo de salud (contribución obligatoria). Adicionalmente, el Estado contribuye a financiar estos programas con sus propios recursos.

iii. Gasto social directo es la parte del gasto social neto que financia bienes y servicios entregados efectivamente a las personas. Excluye, por tanto, los gastos administrativos, y considera las transferencias en dinero, especies y servicios que reciben las personas como subsidio del Estado. Algunos estudios excluyen los aportes netos del Estado a los Fondos o Cajas de Pensiones, dado el escaso impacto redistributivo de estos programas.

iv. Gasto social efectivo es la proporción del gasto social directo que llega a los más pobres, operacionalmente definidos como el 10, 20, 30, ó 40 por ciento más pobre en base a los deciles de ingresos.

Para ejemplificar estos conceptos puede utilizarse un estudio realizado para Chile en 1987 (Haindl *et al.*, 1989), que estimó el gasto social bruto en alrededor de 17 por ciento del PGB, el gasto social neto en 13,2 por ciento, el gasto social directo en 6,6 por ciento del PGB. y el gasto social efectivo (definiéndolo como el que llega al 30 por ciento más pobre) solamente a 2,9 por ciento del PGB. Se comprueba así que lo percibido efectivamente por los pobres no alcanzaba a ser un quinto de los recursos totales destinados a fines sociales, pese a que Chile había optado por una estrategia de necesidades básicas, focalizando los gastos en los pobres.

d) Consideraciones contables sobre gasto social

Hay ciertas consideraciones que deben tenerse presentes al emprender un estudio sobre gasto social, en especial cuando se pretende conformar una serie sobre dicho gasto.

En un estudio sobre el impacto redistributivo del gasto social ante todo debe determinarse, con la mayor precisión posible, la magnitud del gasto en cuestión. Para ello, deben tenerse presente no sólo los diferentes conceptos de gasto social ya mencionados, sino también algunos problemas recurrentes en los sistemas de contabilidad gubernamental, de los cuales se analizarán cinco a continuación.

i. Las transferencias inter e intrainstitucionales. En general, las cifras de ingresos y gastos que dan a conocer las instituciones públicas de carácter social son preliminares y muchas veces incluyen recursos que ellas transfieren a otras para que ejecuten sus funciones. Tales transferencias deben ser eliminadas o consolidadas. Por ejemplo, un Ministerio de Vivienda recibe recursos del gobierno central para llevar a cabo cierto programa, que no ejecuta directamente, sino a través de una institución semiautónoma - Banco o Corporación de la Vivienda - al cual transfiere los recursos recibidos del gobierno central. Puede así producirse una doble contabilización de esos recursos: i) como gastos del Ministerio de la Vivienda que realiza una transferencia al Banco o Corporación; ii) como gasto del propio Banco o Corporación para la ejecución efectiva del programa.

También es frecuente que las cajas o fondos de pensiones del sector público recauden las cotizaciones de salud y luego las transfieran al sistema público de salud. La norma para encarar este tipo de situaciones, siguiendo la metodología desarrollada por Yáñez (1983), consiste en consolidar las transferencias (inter o intrainstitucionales) registrando los recursos en aquella institución que efectivamente los gastó. En el ejemplo de la vivienda, deberían registrarse en el Banco o Corporación.

Sin embargo, no todas las transferencias deberán consolidarse. Dependiendo fundamentalmente del sistema de contabilidad gubernamental que cada país haya adoptado, pueden existir transferencias a organismos públicos o privados que quedan fuera de la contabilidad del gobierno. Esto puede tener gran relevancia en países que administran recursos públicos a través de cuentas extrapresupuestarias. Así sucede, por ejemplo, con las transferencias que hace el Ministerio de Educación a las universidades, las cuales muchas veces no están incorporadas al presupuesto ministerial.

ii. Tratamiento de la deuda pública y los derechos de importación.

Esta es otra dificultad frecuente para elaborar una serie de gasto social. Los ministerios deben importar ciertos bienes para llevar a cabo sus actividades y también es frecuente que contraigan créditos con agencias internacionales o bancos para financiar sus programas. Algunos sistemas de contabilidad nacionales imputan estos gastos al Ministerio de Finanzas, Hacienda, o al Banco exterior, ya que se prefiere su manejo centralizado; en otros casos, cada Ministerio los contabiliza.

Por lo tanto, en el primer caso -de tomarse sólo lo que aparece en la contabilidad del respectivo Ministerio social - se estará subestimando el gasto social, por cuanto lo relacionado al servicio de la deuda y a los aranceles ocasionados en prestaciones sociales quedará excluido, a menos que esa información pueda ser corregida incorporándola al presupuesto del respectivo Ministerio.

iii. Valoración y tratamiento de la inversión pública social. En algunos estudios sobre el impacto redistributivo del gasto social hay una cobertura incompleta porque se omiten los gastos de capital, dado que no se conoce cómo se distribuirán los beneficios de esas inversiones a futuro. Una aplicación consistente de este criterio llevaría a omitir algunos gastos corrientes, como salud y educación, por cuanto también entregan beneficios en el futuro.

Para salvar este problema, en general se asume que los beneficios de la inversión se distribuyen de manera similar a los usuarios del servicio.

Tampoco suelen distribuirse en el tiempo los gastos de inversión - utilizando una tasa de descuento -, por cuanto se asume que las inversiones que benefician a un grupo determinado en un año específico se compensan con inversiones previas o posteriores que favorecen a otros grupos.

iv. Deflatores del gasto social. Cuando se trata de elaborar una serie temporal de gasto social cobra importancia especial la selección del deflactor a utilizarse para transformar los valores nominales en reales. Generalmente, se utiliza el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del país. Sin embargo, el IPC suele ser un sustituto bastante imperfecto de la canasta de consumo del sector público, la que no necesariamente se asemeja a la de las familias. Por ejemplo, un componente principal del gasto social son las remuneraciones, especialmente en el caso de salud y educación, pero ellas suelen tener una ponderación bastante baja en el IPC.

Dadas estas dificultades, la alternativa óptima es construir un deflactor implícito basado en la ponderación de varios índices de precios que reflejen efectivamente la canasta de consumo del sector público.

Yáñez (1989) comparó el gasto público real chileno entre 1980 y 1986, elaborando dos series de gasto público, una deflactada por el IPC y otra en base a deflatores implícitos. Los resultados mostraron diferencias de hasta 15% en las cifras reales para un año dado, comprobando que la elección de los deflatores no es trivial en la confección de una serie de gasto social.

III. ANTECEDENTES SOBRE EL GASTO PUBLICO SOCIAL EN AMERICA LATINA

a) Conformación de series internacionales de gasto social

Antes de analizar las tendencias del gasto público social en América Latina es necesario hacer algunas aclaraciones respecto de este tipo de ejercicios. Para esta sección se ha utilizado la información proveniente del **Anuario Estadístico de Finanzas Gubernamentales** del Fondo Monetario Internacional (FMI 1990).

La principal ventaja de esta fuente de información es que procura considerar todas las instituciones públicas y niveles de gobierno, incluyendo todas las unidades de gobierno incorporadas a los presupuestos del sector público. Las estadísticas del FMI consolidan las transferencias entre las diversas instituciones que componen el sector público.

Una limitación frecuente de este tipo de estadísticas es la omisión de ciertos subsidios que no se canalizan a través del presupuesto público. Esto puede ser de una magnitud importante para algunos países como Perú y Ecuador.^{1/}

b) El gasto social en América Latina

Se presentarán aquí algunos antecedentes generales sobre el gasto social en la región, a efectos de proporcionar una visión más completa del tema en discusión.

^{1/} Para obtener una visión más completa sobre las características de las diversas series estadísticas internacionales, ver Arellano (1981).

El Cuadro 2 muestra la situación del gasto social en América Latina hacia 1988.^{2/} Se han separado los nueve países analizados en tres grupos, según el esfuerzo que hacen en lo social medido a través de la participación del gasto social en el PGB.

Cuadro 2

GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA EN RELACION AL P.G.B. (Alrededor de 1988)						
	Público	Social	Educación	Salud	Seg. Soc.	Vivienda
Costa Rica	26.1	15.9	4.5	7.1	3.5	0.9
Uruguay	24.8	15.7	2.0	1.1	12.6	0.0
Chile	29.9	14.9	3.0	1.8	8.9	1.2
Venezuela	21.5	8.9	4.2	2.2	1.5	1.0
Argentina	21.5	8.8	1.3	0.4	7.0	0.1
Ecuador	13.3	4.7	3.1	1.3	0.2	0.1
Paraguay	9.0	3.7	1.0	0.3	2.2	0.2
El Salvador	10.3	3.1	1.8	0.8	0.3	0.2
Perú	12.0		2.3	0.8		

FUENTE: Cálculos propios a partir de
Government Finance Statistics IMF 1990

En primer lugar, están Costa Rica, Chile y Uruguay, que destinan cerca de 15% del PGB a gasto social. Estos países tienen también la más alta participación del sector público en el PGB. Dan, asimismo, una mayor prioridad a la seguridad social.^{3/} Ello

^{2/} En esta sección se considera gasto social solamente lo destinado a salud, educación, vivienda y seguridad social, tal como lo informa el FMI. Por lo tanto, las cifras de los cuadros mencionados pueden no coincidir con estudios específicos de cada país.

^{3/} Buena parte de los recursos manejados por el sector salud en Costa Rica corresponden, en términos prácticos, a fondos recaudados por el seguro social y otras instituciones previsionales.

se explica principalmente por la consolidación de la política social y por la estructura etaria de estos países. Esta situación también se observa en el Cuadro 3 que muestra la estructura del gasto social.

Cuadro 3

ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA (Alrededor de 1988)						
	Año Datos	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda	Total
Costa Rica	1989	27.9	44.6	21.7	5.7	100.0
Uruguay	1988	12.4	7.1	80.3	0.2	100.0
Chile	1988	20.3	11.7	59.9	8.1	100.0
Venezuela	1986	47.4	24.3	16.8	11.5	100.0
Argentina	1988	17.9	3.9	77.6	0.7	100.0
Ecuador	1988	66.5	27.8	3.3	2.4	100.0
El Salvador	1989	58.3	24.5	10.6	6.6	100.0
Paraguay	1987	27.7	7.2	58.6	6.4	100.0

FUENTE: Cálculos propios a partir de
Government Finance Statistics IMF 1990

En Venezuela y Argentina la participación del gasto social en el PGB no alcanza al 10%, aunque la participación del sector público en el PGB no difiere significativamente respecto a la del grupo anterior. Cabe inferir entonces, que las acciones del Estado en estos países están orientadas a fines no sociales, estrategia que no parece la más adecuada por cuanto el Estado distrae recursos que hubiesen servido para ampliar el sector productivo (PNUD 1991).

Argentina tiene una estructura similar a los países del grupo anterior, con una alta proporción del gasto destinado a seguridad social, mientras Venezuela se concentra en educación, como acontece con los países del grupo siguiente.

En el tercer grupo se ubican aquellos países en que el gasto social no supera el 5% del PGB. La participación del Estado en la economía es bastante más reducida, y la prioridad otorgada a lo social, menor. Los países de este grupo tienden a privilegiar los gastos en educación dado su desarrollo más reciente, que exige dedicar mayores esfuerzos a la inversión en capital humano (Prest 1985).

Los gastos en vivienda son los más bajos en todos los países en estudio.

El Cuadro 4 muestra los valores absolutos del gasto per cápita en América Latina y permite contrastarlos con las cifras anteriormente descritas.

Cuadro 4

P.G.B. Y GASTO PER CAPITA EN AMERICA LATINA (Alrededor de 1988 - En U\$ 1985)				
	P.G.B.	Gasto Público	Gasto Social	Gasto Social/ Gasto Público
Costa Rica	1,560	428	177	41.4
Uruguay	1,947	487	308	63.2
Chile	1,505	480	239	49.8
Venezuela	3,710	707	292	41.3
Argentina	2,257	485	199	41.4
Ecuador	1,687	231	81	35.2
Paraguay	1,247	117	48	41.1
El Salvador	1,178	110	33	30.2
Perú	864	104		

FUENTE: Cálculos propios a partir de
Government Finance Statistics IMF 1990

Ante todo se aprecia que no son necesariamente los países que tienen el mayor ingreso per capita los que realizan el mayor esfuerzo en el gasto social. Por ejemplo, Venezuela tiene un nivel de ingresos que equivale a casi el doble del de Uruguay; sin embargo, en términos de gasto social per cápita, este último país supera al anterior en más de 5%. Una situación similar se da al comparar Argentina con Chile o Costa Rica. De esta manera, puede afirmarse que los niveles absolutos de gasto social no corresponden necesariamente al efecto residual de los mayores ingresos de cada país, sino a una prioridad política por lo social, que se expresa en destinar una alta proporción del gasto público destinado a lo social.

En resumen, los niveles, tanto absolutos como relativos, de gasto social no están necesariamente determinados por sus niveles de ingreso de los países, sino por las prioridades que cada uno de ellos se han dado. En general, lo conveniente es un bajo nivel de gasto público (alrededor de 25% del PGB) y una alta concentración en el gasto social (más de 50% del gasto público) (PNUD 1991).

En el Cuadro 5 se puede observar la evolución del gasto social durante los años ochenta. En el Cuadro se muestran las tasas de crecimiento anual de los gastos de cada tipo, para los periodos correspondientes.

Para los países con mayor gasto social se observa que, a pesar de existir un país con crecimiento anual negativo en términos del PGB, éstos muestran un crecimiento del gasto social y público. Este crecimiento está fuertemente influido por la seguridad social que muestra una evolución positiva y es el de mayor envergadura relativa. El sector educación, por su parte, muestra las disminuciones más relevantes, lo que puede estar relacionado con las prioridades de desarrollo social de los países y con el hecho de que los gastos en seguridad social son difícilmente alterables.

Cuadro 5

EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA
(Tasas de crecimiento para los periodos señalados*)

	P.G.B	Público	Social	Educación	Salud	Seg.Soc.	Vivienda
Costa Rica 1980-89	2.3	3.0	2.7	-1.1	2.4	10.4	7.9
Uruguay 1980-88	-0.2	2.1	2.3	0.6	0.9	2.7	7.4
Chile 1980-88	2.0	2.8	0.6	-1.8	-0.1	1.8	0.3
Venezuela 1980-86	0.0	0.0	1.2	-0.3	2.1	-1.8	17.1
Argentina 1983-86	6.9	-6.1	1.2	0.5	19.7	0.8	-1.9
Ecuador 1980-88	2.3	1.9		-3.0	4.7	0.8	
Paraguay 1980-87	3.1	3.0	4.5	0.7	-0.3	8.7	-0.7
El Salvador 1980-89	-0.4	-8.0	-9.3	-9.2	-10.0	-8.5	-8.6
Perú 1980-88	0.9	-7.5		-2.0	-2.2		

FUENTE: Estimaciones propias a partir de
Government Finance Statistics IMF 1990

* Calculadas en base a los gastos totales reales

En el segundo grupo de países, se aprecia una tendencia a la disminución del gasto público pero una tendencia positiva del gasto social que, evidentemente, fue priorizado durante la crisis.

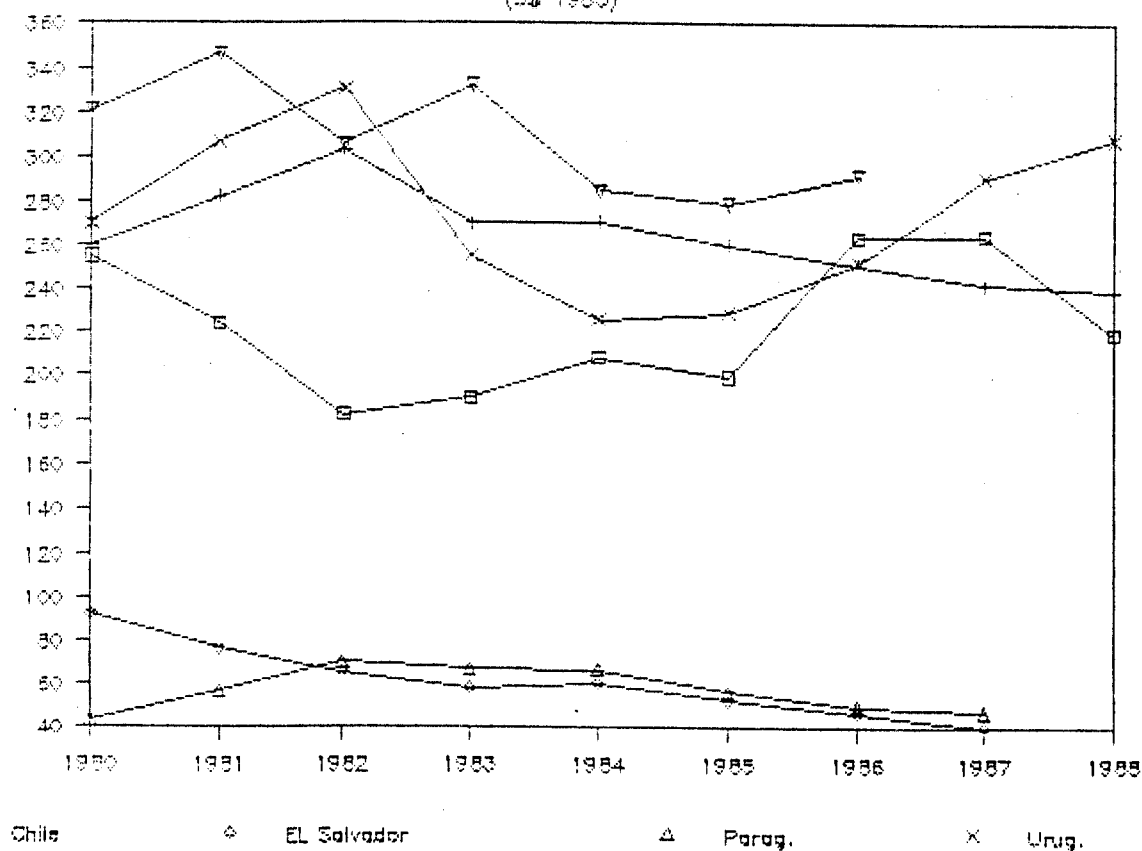
En el tercer grupo de países se observan disminuciones importantes en los distintos componentes del gasto social durante el período, en los casos de El Salvador y Perú. En especial, llaman la atención las tasas de crecimiento anual negativo de los sectores educación y salud, por ser países con crecimiento vegetativo alto y estructura de la población joven. En este sentido, sería interesante explorar por qué se prefiere ajustar los niveles de gastos ante algún período recesivo a partir de estos sectores. Parece ser más fácil congelar sueldos y disminuir aportes para gastos de operación a estos sectores, aunque disminuya la calidad de las prestaciones. Las disminuciones en seguridad social tienen un impacto automático y rápidamente inciden en los presupuestos familiares.

El Gráfico 1 presenta las tendencias del gasto social per cápita para algunos de los países analizados. En general, se aprecia un quiebre de las tendencias al aumento del gasto social per cápita en 1982 y 1983, cuando la crisis de la deuda se manifestó de manera clara. Sin embargo, los comportamientos postcrisis son diferentes. Venezuela, Uruguay y Costa Rica tratan de recuperar los niveles de gasto de la previos, mientras Chile, El Salvador y Paraguay presentan una tendencia sistemática a disminuir sus gastos sociales per cápita.

Gráfico 1

TENDENCIAS EN EL GASTO SOCIAL P/C

(US\$ 1985)



IV. REFLEXIONES METODOLOGICAS PARA ESTUDIOS SOBRE EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL

a) Algunas preguntas básicas

Los tópicos más relevantes de estas investigaciones giran en torno a cuatro temas principales:^{4/}

i. **Objetivos.** Desde una perspectiva positiva interesa saber cuáles son los objetivos de la política o programa, cómo se los ha formulado, hasta qué punto reflejan la opinión pública, y si hay consistencia entre los objetivos.

Desde una perspectiva normativa cabe preguntarse cuáles deberían ser los objetivos, hasta qué punto ellos reflejan los valores de la sociedad y cómo se relacionan éstos con los objetivos actuales de las políticas.

Por otra parte, debe tenerse presente que los objetivos distributivos de una política, generalmente no se definen de una manera expresa. Por lo menos deberían especificarse en relación a ciertos parámetros de contrastación, que podrían ser:

- Igualdad o estándares mínimos: los objetivos se refieren a establecer una igualdad total o solamente proveer ciertos estándares mínimos.

- Toda la población o grupos específicos: los objetivos de las políticas o programas se refieren a toda la población o simplemente a grupos de beneficiarios específicos.

^{4/} Para esta sección se ha seguido a Le Grand (1986).

- Acceso o unidades de beneficio: los objetivos se refieren a permitir el acceso^{5/} a un servicio o, simplemente, a proveer una cierta cantidad de beneficios.

ii. **Impacto.** Las preguntas relevantes en esta área versan sobre cuáles son los cambios que ocurren como resultado de una política dada, cómo cambian los ingresos, precios, esfuerzo laboral, ahorro, consumo, estructura familiar, debido a la implementación de una política, cómo cambian los niveles de bienestar de las personas, quién gana y quién pierde. Desde una perspectiva normativa, también se podría preguntar hasta qué punto el impacto actual difiere del deseado.

De las cuestiones mencionadas puede desprenderse que la mayoría de los estudios sobre el impacto de las políticas sociales tratan de medir el efecto de éstas en relación al ingreso de las personas o familias.

Sin embargo, puede que no sea el único tipo de impacto relevante, interesando también el que ciertos programas provocan en la producción, como en el caso del crédito agrícola, o en la participación en la fuerza de trabajo, como sucede con los de jardines infantiles para los hijos de mujeres trabajadoras.

Debe tenerse presente, por lo demás, que los estudios sobre impacto redistributivo miden fundamentalmente los efectos directos de las políticas o programas sociales sin considerar necesariamente los cambios en el nivel de la actividad económica y las alteraciones en los precios relativos.

iii. **Causas.** Obviamente, también resulta de interés investigar las causas de ciertos resultados distributivos provocados por las

^{5/} El acceso se mide principalmente por los gastos privados en que debe incurrir una persona para acceder a un beneficio público.

políticas, así como saber qué determina, quién se beneficia o quién financia un determinado programa.

iv. Implicaciones de política. Si el impacto medido difiere del deseado, debe investigarse cómo es posible alcanzar el nivel postulado.

Esta revisión del tipo de preguntas presentes en los estudios sobre los efectos redistributivos de las políticas sociales permite apreciar que el tema del impacto redistributivo del gasto social es sólo uno de los tantos ámbitos posibles de este tipo de investigaciones.

b) Conceptos básicos

i. Definición y tipos de ingresos. Es importante clarificar el concepto de ingresos que se utilizará en el estudio. Todas las personas tienen una idea intuitiva de lo que significa ingreso; sin embargo, cuando llega el momento de operacionalizar esa intuición en un concepto medible y comparable surgen diferentes alternativas.

La variable ingresos es muy relevante ya que, a partir de ella, se realizan análisis y comparaciones sobre los niveles de impacto de cada uno de los programas sociales en relación a los ingresos originales.

La definición de los ingresos dependerá en buena medida del criterio contable o económico que se utilice. La variable ingresos comprende el flujo de recursos que provienen de la retribución económica del trabajo, renta de inversiones, transferencias y donaciones. No mide la riqueza del stock de capital que una persona pueda poseer. En general, existe consenso en que la definición de ingresos debe ser lo más amplia posible, incluyendo todas las partidas de recursos que maneja una persona en un momento dado.^{6/}

^{6/} Para una discusión en mayor detalle sobre el concepto de ingresos, ver Atkinson (1983).

Pese a ello, cuando se llevan a cabo encuestas que buscan entregar información sobre los ingresos de un país, es común encontrar omisiones que pueden repercutir fuertemente en las conclusiones de los estudios.

Una definición adecuada de ingresos debería considerar las siguientes áreas:

- Ingresos de capital, es decir, los provenientes de intereses y dividendos de inversiones. La mayoría de las veces se los omite, sea voluntaria o involuntariamente, dado su carácter no periódico.

- **Beneficios ocupacionales** son las retribuciones no monetarias que se entregan a los trabajadores como parte del sueldo o salario, por ejemplo, alimentación gratuita en la empresa, vivienda subsidiada, automóvil para uso de un ejecutivo, etc. También este tipo de ingresos suele ser omitido en las estadísticas, dada la dificultad existente para medirlo y los olvidos de los propios receptores.

- **Producción del hogar** son los bienes y servicios que comúnmente se producen en los hogares que, de otra manera, deberían adquirirse en el mercado. Esta situación se da preferentemente en el campo, donde muchos productos agrícolas que allí se producen son consumidos por las propias familias.

A pesar de las importantes dificultades existentes para valorar este tipo de productos, dada la distancia a los mercados, el bajo nivel de transacciones, etc., ciertos estudios han logrado estimar el autoconsumo, reflejando mejores niveles de ingresos para los sectores rurales.

- **Renta imputada** es el servicio que entrega la vivienda a su propietario debe ser imputado de manera similar al costo que éste tendría que pagar en caso de ser arrendatario. Muchos estudios recientes consideran la renta imputada, a pesar de las dificultades que existen para estimarla, debido a la variedad de estándares habitacionales.

Otro problema en la definición de los ingresos tiene que ver con el periodo de tiempo a considerar. En general, cuanto mayor sea el periodo (mensual, semestral o anual), los niveles de ingresos aparecerán como menos dispersos al compensar posibles pérdidas o fluctuaciones temporales.

Al preparar un estudio sobre impacto redistributivo, deben tomarse dos precauciones: i) registrar el ingreso en la unidad más simple para el entrevistado (diario, semanal, etc.) y convertirlo a una unidad homogénea; ii) averiguar el tiempo trabajado (cantidad de horas) para obtener esa remuneración. Muchas veces las personas manifiestan sus ingresos mensuales sin hacer referencia a que trabajan media jornada o sólo algunos días al mes, lo que hace aparecer sus ingresos como más bajos de lo que realmente son. En otras palabras, es importante asegurarse que la distribución de ingresos obtenida sea real y no potencial.

Contrastando esta definición de ingresos con los conceptos de gasto social, presentados en la sección II, se generan tres tipos de ingresos:^{7/}

Ingresos autónomos o puros. Son los generados autónomamente por las personas, a través de la remuneración del trabajo, la renta de la tierra, la producción del hogar, y los intereses y donaciones. Incluye todas las transferencias provenientes del sistema de seguridad social ya que, a pesar de que éstas puedan ser parcialmente financiadas por el gobierno, son un ahorro "obligado" de parte del ingreso autónomo de los trabajadores.^{8/}

^{7/} Corresponden a los más frecuentemente encontrados en la literatura. Sin embargo, a cada tipo de ingresos se le ha dado un nombre que no siempre coincide con el utilizado en otros trabajos.

^{8/} El concepto de ingreso autónomo coincide con el de ingreso convencional, utilizado por Petrei (1987).

Ingresos monetarios. Resultan de la agregación de los ingresos autónomos de todas las transferencias o subsidios estatales en dinero. Las transferencias monetarias a personas corresponden generalmente a programas de carácter asistencial como pensiones o jubilaciones a personas indigentes que no tienen antecedentes previsionales, subsidios en dinero a familias de escasos recursos y otros.

Ingresos corregidos por valoración. Resultan de una estimación hecha partir de los ingresos monetarios a los que se incorpora la valoración de las transferencias en especie recibidas de los programas sociales. En este sentido, es necesario saber, mediante una encuesta, qué tipo de subsidios en especie recibe una persona y cuál es el valor de cada uno de ellos. Más adelante se describen algunas alternativas metodológicas para la valoración de los subsidios en educación, salud, vivienda y otros.

Es necesario aclarar que tanto el concepto de ingresos monetarios como el de corregidos están referidos al gasto social neto, es decir, no consideran los posibles aportes de los beneficiarios de los programas, sino que se miden en relación al componente de subsidio o aporte neto del Estado. Por otra parte, debe tenerse presente también que las encuestas de hogares en general preguntan por ingresos líquidos o netos después de impuestos.

ii. Definición de la unidad de análisis y variables de los hogares. En estos estudios, la unidad de análisis es generalmente el hogar definido como el grupo de personas que comparten un presupuesto o cocinan en común. Es un concepto más objetivo y medible que el de vivienda, que suele tener límites físicos muy difusos, sobretodo en sectores marginales. Lo mismo sucede con el concepto de familia, pues el límite entre familias nucleares y extensas no puede ser precisado demasiado por los propios entrevistados.

Sin embargo, el concepto de hogar también tiene una restricción relacionada con factores culturales propios de la región. Cuando un encuestador pregunta por el jefe de hogar, suele señalarse como tal a la persona de más edad, o a la que es propietaria del terreno o vivienda a pesar de que no sea ella la que desempeña tal rol. Esto deja fuera a muchas mujeres que de hecho ejercen la jefatura del hogar o, simplemente, subestima los hogares nucleares o allegados que existen al interior de un hogar extenso.^{9/}

Trabajar con el concepto de hogar repercute en el estudio de la distribución de ingresos o del impacto redistributivo del gasto social, por cuanto oculta los problemas distributivos que se dan al interior del mismo, haciendo aparecer las cifras como más equitativas.

Por otra parte, los hogares difieren grandemente en su composición. Un estudio realizado para el Gran Santiago (Chile), determinó que 10% de los hogares eran unipersonales y 15% sólo tenían dos miembros (Pardo e Irarrázaval 1991). Obviamente, las necesidades de los hogares difieren según sea el número y edad de sus miembros. Por lo tanto, que dos hogares tengan el mismo nivel de ingresos no expresa que su nivel de bienestar sea equivalente.

A la inversa, utilizar como unidad de análisis a los individuos podría conducir a una distribución de ingresos más concentrada de lo que efectivamente es, por cuanto las esposas (en el caso que no trabajen) aparecerían sin ingresos cuando, en realidad, se beneficiarían de los que comparten con todos los perceptores del hogar.

En este sentido, la alternativa metodológica más adecuada sería utilizar una **escala de adulto equivalente**, que considere la variación de las necesidades según la edad de sus miembros y la

^{9/} En relación al concepto de hogar, puede verse Pardo e Irarrázaval (1991).

existencia de economías de escala al interior del mismo. Sin embargo, a pesar de lo interesante que resulta esta alternativa debe reconocerse que existen dificultades prácticas para estimar estas escalas de equivalencia. Para el caso latinoamericano, sólo se conoce de un estudio que empleó escalas de equivalencia de manera tentativa (Pollack 1987).

En consideración a todas las observaciones previas, la mayoría de los estudios de impacto redistributivo toman como unidad de análisis al hogar.^{10/}

Para medir el impacto redistributivo del gasto social, se requiere tener una variable respecto de la cual ordenar, quién y en qué magnitud percibe las transferencias del Estado. Para esto se prefiere al **ingreso autónomo per cápita del hogar**.^{11/} El ingreso autónomo es el generado por las personas sin intervención del Estado; por lo tanto, la acción de éste se mide en relación a esta situación inicial. Por otra parte, al utilizar los ingresos per cápita del hogar se corrige por el tamaño del hogar.

En términos prácticos, para obtener esta variable de ordenación de los hogares se debe calcular los ingresos autónomos totales del hogar y dividirlos por el número de componentes del mismo. Luego, se ordenan todos los hogares^{12/} de menor a mayor nivel de ingresos y, finalmente, se divide al total de hogares en cinco (quintiles) o diez (deciles) tramos de igual número de hogares según los niveles de ingreso de los mismos. De esta manera,

^{10/} Tal como se ve más adelante, para algunas situaciones esto se operacionaliza considerando adicionalmente el tamaño del hogar.

^{11/} Ella ordena los hogares según quintiles o deciles. Para analizar el impacto redistributivo propiamente tal se utilizan los ingresos autónomos (totales) del hogar.

^{12/} De acuerdo al ingreso per cápita del hogar.

el primer quintil corresponde al 20 por ciento de los hogares de más bajos ingresos y, en el otro extremo, el quintil superior corresponde al 20% de los hogares más ricos.

Para medir el impacto redistributivo del gasto social se puede contrastar el promedio de ingresos de los hogares^{13/} según decil, respecto de las transferencias promedio que cada decil recibe en educación, salud, vivienda, etc.

La adecuada conformación de los deciles es fundamental para asegurar la comparabilidad de los resultados de la investigación. Por ejemplo, en un estudio del gasto social en Ecuador (Bustos 1988), se dividió a la población en diez clases (no homogéneas), según un número de sueldos básicos definidos como límites para cada una de ellas. Independiente de la utilidad práctica que tenga esta división según sueldos básicos para Ecuador, la forma de presentación de las cifras imposibilita cualquier comparación con otros países latinoamericanos.

iii. La valoración de los subsidios. Este es un tema complejo. La valoración de los subsidios dependerá de la alternativa metodológica utilizada para generar los datos. Aquí, sólo se pretende dar una visión general del tipo de problemas que deben enfrentarse en este ámbito.

El primer problema es cómo estimar el subsidio^{14/} derivado de la acción de un servicio social o un beneficio en especie. Tal como lo mencionan Petrei (1987) y otros autores, en general, se opta por

^{13/} Nótese que aquí se utiliza el promedio de ingresos (totales) de los hogares, que expresa mejor la magnitud de los recursos totales existentes. No se utilizan, en este caso, los ingresos per cápita del hogar, que sólo son una variable ordenadora.

^{14/} Nótese que aquí se está discutiendo el monto del subsidio, es decir, el gasto social neto y no necesariamente el gasto bruto en proveer el beneficio completo.

valuar el subsidio según el **costo de prestación o producción** del bien o servicio social, es decir, cuánto le cuesta al Estado una matrícula escolar en educación primaria, la atención de un parto natural, una vivienda, etc. Esta alternativa, a pesar de ser la más frecuente, no deja de tener limitaciones.

Su mayor problema reside en que no se consideran los beneficios privados de este tipo de acciones del Estado ni tampoco los costos de la ineficiencia. Por ejemplo, si se produjera un incremento en la productividad de un servicio público, ello se traduciría - debido al criterio de medición utilizado - en una disminución de los beneficios recibidos. Una posible solución de este problema sería medir el excedente del consumidor (Le Grand 1982). Eventualmente, también podría estimarse la disposición a pagar por un determinado bien o servicio social. Sin embargo, estas y otras alternativas suelen ser demasiado complejas y difíciles de implementar.

La determinación del costo de prestación de un servicio tampoco es un problema de solución rápida. Pocos países manejan el gasto social según un presupuesto por programas^{15/}, a partir del cual pueda saberse directamente cuánto cuesta un programa o una acción del Estado. En general, los presupuestos del sector público se preparan de acuerdo a una clasificación económica que considera tipos de gastos (personal, bienes y servicios de consumo, inversión, etc.). De esta manera, se sabe cuánto se gasta en total por concepto personal en atención de salud pero se desconoce cuántos médicos, enfermeras o auxiliares están dedicados a la atención de niños, madres embarazadas, a realizar operaciones de apendicitis o consultas de psiquiatría, todo lo cual tiene un valor unitario diferente.^{16/}

^{15/} En realidad no se encontraron ejemplos en América Latina.

^{16/} Una alternativa muy interesante en este sentido, es la propuesta por Diéguez *et al.* (1990), a través de las matrices de información de los presupuestos públicos.

A partir de este punto, comienzan a darse una variedad de soluciones, la mayoría de las cuales pasa por simplificar o promediar^{17/} los costos para una amplia gama de programas sociales. De esta manera, por ejemplo, se aplica un costo promedio a todas las atenciones de salud sin importar la complejidad real de los diferentes tipos de prestaciones.

A pesar de lo señalado en el punto anterior, es posible hacer algunas observaciones de carácter general para cada sector social.

En educación, la estimación del subsidio se hace generalmente en base al costo de una matrícula anual, lo que incluye fundamentalmente los costos de personal. El tratamiento de la inversión en educación es variable. Algunos estudios no estiman los costos de oportunidad del capital físico invertido en educación (Selowsky 1979).^{18/} Reconociendo la dificultad que hay para estimar el stock de capital se ha valorado la inversión en educación sólo cuando fue posible conocer el valor de inventario de terrenos y edificios (Petrei 1987). Para el caso chileno, el problema fue de bastante más fácil solución ya que el Estado paga una subvención fija por niño que asiste a la escuela (Haindl et al. 1989).

En salud, el problema es bastante complejo si se busca alguna especificidad en las estimaciones. En algunos casos se optó por simplificar, limitando el número de prestaciones (Petrei 1987). En el caso chileno existe un arancel definido por el Fondo Nacional de Salud (estatal) que define el costo de cada una de las prestaciones de salud que se otorgan a través de los hospitales públicos. Este costo fue imputado a cada una de las personas que en la encuesta correspondiente, respondió haber recibido alguna de las prestaciones consignadas en los últimos tres meses. Para estimar la

^{17/} Dividiendo el costo total del programa por el número estimado de beneficiarios.

^{18/} Depreciación e intereses en edificios públicos.

imputación neta para cada persona, se tomó en consideración el sistema previsional de cada uno de ellos, para así restarle al costo de la atención, el aporte que el beneficiario efectuó a través de su cotización laboral (Haindl et al. 1989). Una estrategia similar fue utilizada por Selowsky (1979) en Colombia.

En vivienda, se utilizan básicamente dos sistemas de subsidios. Uno consiste en un bono o una suma de dinero que el Estado entrega a una persona para la adquisición de una vivienda, el otro consiste en préstamos con una tasa de interés subsidiada. En el primer caso, en general se conoce claramente el monto de la solución que entrega el Estado; por lo tanto, el subsidio constituye una ganancia de capital cuyos beneficios se pueden distribuir en el tiempo en base a una tasa de descuento adecuada.^{19/}

Por otra parte, el subsidio a la tasa de interés, es la diferencia entre la cuota que debería haber pagado el beneficiario, si ésta incluyera un interés equivalente al del costo en que ha incurrido el Estado al destinar fondos para préstamos de viviendas^{20/}, y lo que efectivamente pagó.^{21/} En otras palabras, el costo de los préstamos es igual al costo de oportunidad de los fondos públicos (Petrei 1987).

En seguridad social y beneficios asistenciales, las estimaciones de los subsidios son más fáciles, por tratarse de subsidios en dinero. Sin embargo, debe tenerse cuidado en imputar

^{19/} Para el caso chileno se utilizó una tasa anual de 11% que representa el servicio de la vivienda. Es la utilizada por las cuentas nacionales en la estimación del arriendo imputado o del servicio anual prestado por la vivienda. Dicho valor se calcula en función del interés que generaría el capital invertido en un uso alternativo y del desgaste del activo, el cual varía según su vida útil.

^{20/} Generalmente, se considera en este caso el interés de mercado.

^{21/} También podría considerarse dentro del subsidio los niveles de morosidad o no pago de estos créditos.

el valor neto de las transferencias descontando los posibles aportes de los beneficiarios.

c) Alternativas para la generación de los datos

Existen básicamente dos formas complementarias de generación de datos para la realización de un estudio sobre el impacto redistributivo: basarse en presupuestos públicos o en encuestas.

i. Estudios en base a presupuestos públicos. Esta alternativa obtiene la información sobre la distribución de cada programa a partir de las agencias ejecutoras de los mismos, las cuales muchas veces poseen información adecuada en este sentido.

En caso que tal información no esté disponible será necesario realizar una encuesta a una muestra de los beneficiarios del programa para determinar la distribución del mismo. En algunas ocasiones incluso, es posible asumir que los beneficiarios de un programa se distribuyen de manera similar a los de otro parecido. Por ejemplo, en estudio para el caso chileno, los beneficios de la Corporación Habitacional se distribuyeron de acuerdo al nivel de ingresos de los postulantes a esos programas tal como había sido registrado (Foxley et al. 1979). En el otro caso, se asume que los beneficios de los programas de la Junta de Jardines Infantiles recaen en los dos tramos más bajos de la distribución de ingresos. Del mismo modo, los beneficios del Servicio Médico de los Empleados se distribuyen de acuerdo a la distribución de ingresos de los empleados.

En resumen, esta alternativa tiene la ventaja de una mayor rapidez en la recopilación de la información, con la consecuente disminución de los costos. Su carencia consiste en la dificultad de poder comparar series que tienen distinto origen^{22/} y tratamiento de la información.

^{22/} Por ejemplo, si los datos sobre los ingresos de las personas provienen de distintas fuentes, hay que tomar en consideración los problemas en la definición de ingresos para cada una de ellas.

ii. **Estudios en base a encuestas.** La mayoría de los estudios sobre el impacto redistributivo del gasto social se basan en encuestas nacionales levantadas especialmente para estos efectos. Esta alternativa metodológica tiene dos ventajas: i) provee información sobre los hogares sin servicios, lo que puede ser relevante para la implementación de políticas; ii) genera una distribución de ingresos propia y homogénea respecto de la cual es posible comparar los hogares y estudiar qué subsidios reciben, lo que disminuye los problemas de comparabilidad con series de ingresos de origen diverso (Selowsky 1979).

El tamaño de la muestra siempre significará algún tipo de conflicto. Si se consideran los supuestos más corrientes en el diseño de un muestreo aleatorio simple^{23/}, el tamaño dependerá fundamentalmente de los distintos niveles de estratificación y la cobertura deseada de los distintos programas. Dicho tamaño no cambia significativamente para poblaciones de 5, 10 ó 30 millones de habitantes. Sin embargo, se altera de manera importante si se busca representatividad de cada uno de los estratos. Por ejemplo, para un país de 10 millones de habitantes se podría tener una estimación adecuada con una muestra pequeña, como 400 casos. Al requerir representatividad para los sectores urbano y rural, el tamaño requerido se duplica. Para lograr representatividad para cada una de las diez posibles regiones o provincias de ese país en sus dimensiones urbana y rural, se requeriría una muestra de alrededor de 8.000 casos.

Por otra parte, una muestra nacional por muy grande que sea su tamaño, no puede medir adecuadamente programas de alcance limitado o local. Para ello es más conveniente realizar un estudio especial. Por ejemplo, si se estudia un programa social que tiene una cobertura de 5% de la población, con una muestra que se ha estructurado en base a un 5% de error muestral, las estimaciones

^{23/} Supuesto de varianza máxima y error muestral de 5%

resultantes podrán tener un 100% de error relativo. Para reducir este error relativo habría que ampliar el tamaño de la muestra de manera significativa.

Los datos que entrega una encuesta pueden contener a su vez una variedad de errores no muestrales, relacionados con la forma y comprensión de las preguntas de la encuesta. Por ejemplo, es común esperar algún grado de subdeclaración de los ingresos tanto en los estratos altos como en los bajos. También es posible que los entrevistados ignoren o confundan los nombres de los diversos programas sociales respecto de los cuales se les pregunta. De esta manera, puede que no se obtenga una cobertura total entre lo que declaran las instituciones públicas en términos del número de beneficiarios de un programa y lo que efectivamente captura la encuesta.

V. EN BUSQUEDA DE MAYOR EQUIDAD Y EFICIENCIA EN EL GASTO SOCIAL

En esta sección se recapitulan las anteriores, destacando la importancia de los estudios sobre el impacto redistributivo del gasto social y sus características esenciales.

a) La importancia de los estudios sobre el impacto redistributivo del gasto social

En un valioso recuento sobre la evolución del gasto social en nueve países latinoamericanos, Grosh (1990) afirma que los gastos reales per cápita en salud, educación y seguridad social disminuyeron entre 1980 y 1985. Sin embargo, lo más novedoso de este estudio es que la participación de estos sectores en el total del gasto público sufrió pequeñas variaciones siendo, por tanto, la declinación de los gastos un resultado de la caída del PGB como consecuencia de la recesión económica, más que resultado de un cambio de prioridades de los gobiernos.

Por esta razón y dado que la recuperación económica demorará en llegar, la autora afirma que no puede esperarse un mejoramiento en la calidad y cantidad de los servicios como resultado de un crecimiento en los gastos. Los mejoramientos en los servicios deberán provenir de incrementos en la equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

Es en este punto, donde los estudios sobre el impacto redistributivo del gasto social, como instrumentos para el diagnóstico de la equidad del sistema social, cobran gran importancia.

En general, tanto el estudio de Grosh (1990) como los antecedentes que se incluyen en la sección VI, muestran que existe un amplio espacio para mejorar la equidad en la asignación del gasto social, logrando que éste sea más progresivo y beneficie en

mayor medida a los más pobres. Desgraciadamente, ambas recopilaciones muestran también que no hay información suficiente para evaluar el nivel de equidad en la asignación del gasto social en muchos países latinoamericanos, especialmente en los más pobres. También existen importantes restricciones de información, aun en aquellos países con mayores datos, para estudiar la evolución del problema de la equidad del gasto social en los períodos pre y postajuste. En general, se trata de una sola medición en el tiempo. Finalmente, en la mayoría de los casos tampoco es posible contar con estudios que revisen el impacto redistributivo del gasto social por subsectores o por programas sociales. En general, los estudios se restringen a algunos sectores sociales sin mayor desagregación.

En suma, la evidencia empírica de los resultados revisados, muestra que las disminuciones o alteraciones en la asignación del gasto social por sectores producen cambios en la equidad global del gasto, lo que está influido por la mejor o peor focalización que exista en los sectores afectados. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo estudios sobre el impacto distributivo del gasto, para así poder conocer cómo ha evolucionado la equidad en relación a los diversos mecanismos de mejoramiento que los países han implementado y poder proponer políticas sociales más eficientes y equitativas.

El problema de la eficiencia está relacionado con la elección del conjunto de actividades que permita alcanzar más efectivamente determinado objetivo o, simplemente, cómo desarrollar actividades con el mínimo de recursos disponibles. En este sentido, son útiles indicadores tales como la relación profesor-alumno, los promedios de duración de la hospitalización, la relación entre gastos de administración y gasto total, etc. En la mayoría de los casos este tipo de indicadores no puede obtenerse a partir de encuestas diseñadas para evaluar el impacto redistributivo del gasto. Sin embargo, debe tenerse presente que uno de los problemas de mayor atención de los países es justamente una combinación de eficiencia y equidad, o **eficiencia redistributiva**. Esto está relacionado con

la comparación de la capacidad de los diversos programas para satisfacer las necesidades de los más pobres, lo que se hace especialmente crítico en períodos de ajuste. En otras palabras, de acuerdo a las definiciones introducidas en este trabajo, se trata de estudiar cuán efectivo es el gasto social.

b) Características principales de los estudios sobre impacto redistributivo

Los aspectos más importantes que deben tenerse presente cuando se realiza un estudio sobre el impacto redistributivo del gasto social abarcan aspectos conceptuales y operativos, que se analizan a continuación.

Aspectos conceptuales

1. **Definir concepto de gasto social.** Tal como se mencionó en la sección II, conviene iniciar estos estudios discutiendo el concepto de gasto social que se utilizará, en lo que se debe incluir la enumeración de las funciones que se considerarán sociales y las instituciones que las desarrollan (o las han desarrollado). También deberán especificarse las fuentes de financiamiento que se considerarán dentro del gasto social. La combinación de estas tres dimensiones originará el concepto de gasto social que será utilizado en el estudio.

2. **Solucionar problemas contables del gasto social.** Especial cuidado debe tenerse con el problema de las transferencias intra e interinstitucionales y el tratamiento de la deuda pública, para evitar una doble contabilización.

En términos de la valoración de la inversión pública y el uso de deflatores del gasto social, lo más conveniente es ceñirse a los supuestos tradicionales, tal como lo señala este texto. Sin embargo, no deben olvidarse las restricciones que esto significa.

3. **Definir el concepto de ingresos.** Es determinante de las conclusiones posteriores, por lo cual resulta importante asegurarse de cubrir las fuentes de ingreso que sean más significativas. Nuevamente, en el caso de áreas de ingreso difíciles de medir conviene seguir los supuestos tradicionales, pero teniendo presente las implicancias de esas omisiones.

Aspectos operativos

1. **Seleccionar la alternativa metodológica de generación de datos: encuesta.** Existe una preferencia por las encuestas frente a los estudios de base presupuestal. Ello se debe a que aquella genera datos homogéneos y más fácilmente comparables. Hecha esta opción es necesario definir:

i. **Los programas a considerar en el estudio muestral.** Dada la cuantía de los recursos que son necesario para realizar una encuesta, siempre existirán presiones de los sectores para que se incluyan todos sus programas. En este sentido, conviene tener claras las deseconomías de escala que se generan al incorporar programas de baja cobertura a nivel nacional.

ii. **La unidad de análisis.** Siempre es conveniente discutir cómo se operacionalizará la unidad de análisis del estudio. En general, existe una idea intuitiva del concepto de hogar, pero una variedad de preguntas para determinar esa unidad.

iii. **La conformación de deciles.** La conformación de deciles no es un ejercicio trivial, ya que se es la variable ordenadora del estudio. Conviene discutir ampliamente cada una de las opciones posibles. En este trabajo, se recomienda el uso del ingreso autónomo per cápita del hogar, como variable ordenadora para la conformación de los deciles.

2. **Valoración de los subsidios y beneficios.** Es dificultoso dar recomendaciones de carácter general en cuanto a la valoración de los subsidios, dada la especificidad que ellos muestran en cada país. Nuevamente se sugiere recurrir a los supuestos de uso común, como valorarlos de acuerdo al costo de su producción. Sin embargo, nuevamente convendrá tener presente las restricciones que este concepto conlleva.

VI ANALISIS COMPARATIVO DEL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA

En secciones previas se han discutido en detalle las precauciones metodológicas que deben tenerse para llevar a cabo estudios sobre el impacto redistributivo del gasto social, lo cual constituye el objeto principal de este trabajo. En esta sección se pretende comparar algunas cifras existentes de este tipo de estudios a efectos de poder tener algunas ideas generales sobre las tendencias distributivas del gasto social en América Latina.

Aquí se busca mostrar someramente el tipo de análisis que se puede realizar a partir de los datos de diversos estudios sobre el impacto redistributivo del gasto social en América Latina. No se pretende, por tanto, llegar a conclusiones respecto a las tendencias del gasto latinoamericano sino, más bien, complementar las secciones anteriores revisando algunos datos empíricos a modo de ilustración de la discusión metodológica y conceptual realizada previamente.

Está demás recalcar que al intentar llevar a cabo este tipo de ejercicios es necesario sobrepasar muchas de las restricciones metodológicas sugeridas para tratar de homologar la información de cada país. Las publicaciones no suelen detallar las fuentes de ingresos consideradas ni las metodologías de valoración de los subsidios. Por otra parte, en algunas ocasiones, a pesar de la claridad existente sobre los aspectos metodológicos, la información es presentada de una manera que no permite efectuar comparaciones entre países.^{24/}

^{24/} Este es el caso del estudio de Bustos (1988) para el caso del Ecuador que presenta la distribución de ingresos en base a clases de ingresos según los sueldos básicos vigentes en ese país, lo que no es comparable con los deciles o quintiles de las distribuciones de otros países.

Por todas estas razones, a pesar de existir una variedad de estudios sobre el tema para la región, se debió seleccionar solamente a aquellos países respecto de los cuales había mayor certeza en la calidad y forma de generación de la información. Esto restringió bastante el número de países que podían ser analizados.

a) Efectos redistributivos del gasto social

Existen varias formas estadísticas de presentar la información sobre el impacto redistributivo del gasto. Por un lado, hay técnicas que apuntan hacia la medición de la desigualdad. Para esto se utiliza los coeficientes de Gini, de Atkinson, de variación y otros, que miden el efecto distributivo global del gasto social y no dan cuenta de las repercusiones sobre los distintos estratos socioeconómicos o niveles de ingreso. Además, el coeficiente de Gini no considera la dirección de los cambios de la desigualdad, es decir, no se sabe cómo se producen los reajustes que disminuyen la desigualdad. El coeficiente de Atkinson permite introducir distintas ponderaciones que representen el grado de aversión de la sociedad a la desigualdad. Cuando el coeficiente tiende a infinito, la función de bienestar social valora más la situación de bienestar de las personas con menores ingresos (Atkinson 1983).

Por otra parte, es común expresar el impacto redistributivo del gasto en relación a la proporción del mismo que capta cada quintil o decil de ingresos. De esta manera, es posible darse cuenta fácilmente de cuáles son los programas que benefician a los más pobres o a los más ricos. Adicionalmente, también es interesante expresar el gasto social que percibe cada quintil o decil en relación a los ingresos promedios de los mismos. De esta forma, se mide cuánto aportan, en términos monetarios, los subsidios en relación a los ingresos de los hogares. En esta sección se analiza la información bajo estas dos perspectivas, con el propósito de mostrar someramente el tipo de análisis que pueden hacerse con los datos sobre el impacto redistributivo del gasto. En

ningún caso se pretende hacer un estudio comparativo sobre el impacto del gasto social en la región.

En el Cuadro 6 se aprecia la importancia de los subsidios totales en relación al ingreso de cada tramo.

Cuadro 6

IMPORTANCIA DEL GASTO SOCIAL TOTAL (% Proporción de los subsidios en relación al ingreso de cada tramo)					
	Argentina	Costa Rica	Chile	Republica Dominicana	Uruguay
1er. Quintil	67.4	82.5	171.4	35.2	66.4
2do. Quintil	34.4	38.5	96.7	14.5	48.6
3er. Quintil	29.7	29.3	62.0	13.6	37.8
4to. Quintil	22.0	23.9	41.9	10.6	31.9
5to. Quintil	15.3	10.7	18.9	3.8	17.5
Total	25.2	23.6	38.1	9.1	30.6

FUENTE:
Petrei (1987)

La información está tomada del estudio de Petrei (1987) y contempla los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, agua y alcantarillado. En general, los subsidios tienen un impacto mayor sobre los ingresos autónomos en el primer quintil para disminuir sucesivamente su impacto hacia los deciles superiores. Un caso notable se presenta con Chile, donde las transferencias del gasto social casi logran duplicar el ingreso inicial del 20 por ciento más pobre. Sin embargo, tampoco debe desconocerse el alto impacto que tienen los subsidios totales respecto del ingreso autónomo en los otros países incluidos en el cuadro como Argentina, Costa Rica y Uruguay.

Para cuatro de los países incluidos en el Cuadro 6^{25/}, la importancia de los subsidios totales en relación a los ingresos disminuye a la mitad entre el primer y segundo quintil. La

^{25/} Salvo Uruguay, donde el segundo quintil recibe alrededor de un 75% de los subsidios del primer quintil.

reducción de la importancia relativa de los subsidios en los quintiles superiores de ingreso se hace cada vez menos pronunciada. Estos antecedentes muestran una fuerte tendencia a concentrar el impacto del gasto en los deciles más pobres.

Los Cuadros 7, 8 y 9 presentan información similar a la que se acaba de describir para los subsidios en educación, salud y vivienda respectivamente. Los datos provienen fundamentalmente del trabajo de Petrei (1987), salvo para Colombia (Selowsky, 1979) y Chile (Haindl et al., 1989).

En general, las tendencias sectoriales son similares a las de los subsidios totales, es decir, un alto impacto sobre el nivel de ingresos del primer quintil, para disminuir a la mitad o menos en el segundo. El impacto absoluto es más importante en aquellos sectores a los que los países destinan mayor proporción del gasto. De esta manera, Chile, Argentina, Colombia y Uruguay lo producen a través de las transferencias en educación, aunque hay diferencias bastante marcadas, mientras Costa Rica y República Dominicana lo hacen en salud. Es difícil dar una explicación a estos

Cuadro 7

IMPORTANCIA DEL GASTO EN EDUCACION (% Proporción de los subsidios en relación al ingreso de cada tramo)						
	Argentina	Costa Rica	Colombia	Chile	República Dominicana	Uruguay
1er. Quintil	28.5	30.8	18.5	73.5	7.0	17.3
2do. Quintil	12.9	18.2	11.0	22.0	5.1	7.1
3er. Quintil	8.4	10.6	7.2	13.0	4.5	4.8
4to. Quintil	5.7	9.3	5.3	8.5	4.3	3.3
5to. Quintil	3.0	3.9	2.0	4.0	2.1	1.2
Total	7.6	9.2	5.1		3.4	4.0

FUENTE:

Argentina, Costa Rica, R. Dominicana, Uruguay. Petrei (1987)
Colombia Selowsky (1979)
Chile Haindl et. al. (1989)

Cuadro 8

IMPORTANCIA DEL GASTO EN SALUD (% Proporción de los subsidios en relación al ingreso de cada tramo)						
	Argentina	Costa Rica	Colombia	Chile	República Dominicana	Uruguay
1er. Quintil	15.6	42.1	6.0	27.0	23.8	16.5
2do. Quintil	3.4	14.0	3.5	7.0	5.3	8.8
3er. Quintil	2.7	12.0	3.1	3.0	4.4	3.8
4to. Quintil	0.8	6.8	1.7	1.5	2.0	1.5
5to. Quintil	0.2	2.3	0.5	0.2	0.5	0.9
Total	2.3	8.4	1.6		3.0	3.5

FUENTE:

Argentina, Costa Rica, R. Dominicana, Uruguay. Petrei (1987)

Colombia Selowsky (1979)

Chile Haindl et. al. (1989)

Cuadro 9

IMPORTANCIA DEL GASTO EN VIVIENDA (% Proporción de los subsidios en relación al ingreso de cada tramo)					
	Argentina	Costa Rica	Chile	República Dominicana	Uruguay
1er. Quintil	2.8	1.5	5.5	0.1	1.6
2do. Quintil	0.6	1.8	2.0	0.0	3.3
3er. Quintil	0.1	2.0	1.0	0.0	1.9
4to. Quintil	0.0	1.3	1.0	0.1	1.5
5to. Quintil	0.0	1.7	0.5	0.2	1.2
Total	0.3	1.6		0.1	1.6

FUENTE:

Argentina, Costa Rica, R. Dominicana, Uruguay. Petrei (1987)

comportamientos sin revisar el funcionamiento de cada sector en cada país, lo que no cabe hacer en este trabajo. Sólo puede mencionarse que así como Costa Rica tiene un sistema de salud de amplia cobertura, República Dominicana tiene una cobertura escolar baja, lo que determina un menor gasto educacional en los estratos más pobres. Por su parte, Chile tiene una alta cobertura escolar entre los pobres.

Conviene analizar la distribución del gasto social para educación salud y vivienda, según la proporción que recibe cada quintil. En los cuadros 10 y 11 se observa una interesante diferencia respecto a los anteriores.

Cuadro 10

DISTRIBUCION DEL GASTO EN EDUCACION						
	Argentina	Costa Rica	Colombia	Chile	República Dominicana	Uruguay
1er. Quintil	28.3	19.9	19.8	27.7	10.6	31.4
2do. Quintil	19.9	22.4	20.2	20.3	13.7	21.0
3er. Quintil	17.9	16.7	18.6	17.4	17.8	17.9
4to. Quintil	17.0	21.1	20.1	17.6	24.9	16.2
5to. Quintil	16.9	19.9	21.3	16.9	33.0	13.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE:

Argentina, Costa Rica, R. Dominicana, Uruguay. Petrei (1987)

Colombia Selowsky (1979)

Chile Haendl et. al. (1989)

Cuadro 11

DISTRIBUCION DEL GASTO EN SALUD						
	Argentina	Costa Rica	Colombia	Chile	República Dominicana	Uruguay
1er. Quintil	51.2	30.0	19.5	40.1	41.3	34.0
2do. Quintil	17.4	18.9	20.5	27.3	16.1	29.7
3er. Quintil	18.8	21.0	24.2	17.0	20.1	16.1
4to. Quintil	8.3	16.9	20.0	10.1	13.5	8.4
5to. Quintil	4.3	13.2	15.8	5.6	9.0	11.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE:

Argentina, Costa Rica, R. Dominicana, Uruguay. Petrei (1987)

Colombia Selowsky (1979)

Chile Haendl et. al. (1989)

Argentina aparece concentrando una mayor proporción de los gastos en educación y salud, en el primer quintil en comparación al resto de los países. Lo mismo puede decirse de Uruguay respecto de educación. La pregunta que surge inmediatamente es qué sucede con Chile que de acuerdo al análisis anterior aparecería como el país que ha realizado un mayor esfuerzo de focalización.

Esto hace necesario revisar la forma de presentación de las cifras en cualquier estudio sobre el impacto redistributivo. En efecto, para el caso chileno puede demostrarse que los ingresos autónomos del primer quintil, en términos absolutos, son significativamente menores que en Uruguay y Argentina. Por lo tanto, una transferencia o subsidio, aunque en términos absolutos no sea demasiado significativa, puede tener un alto impacto, ya que la base de cálculo es pequeña. De acuerdo a las cifras de distribución de ingresos de Petrei (1987) esto es, justamente, lo que sucede en el caso chileno. En Argentina y Uruguay no sucederá así porque los ingresos autónomos absolutos del primer quintil son relativamente más altos que los chilenos. Más aún, bajo esta

Cuadro 12

DISTRIBUCION DEL GASTO EN VIVIENDA					
	Argentina	Costa Rica	Chile	República Dominicana	Uruguay
1er. Quintil	72.7	5.3	23.9	2.7	7.0
2do. Quintil	24.1	12.4	24.3	1.6	23.9
3er. Quintil	3.2	17.3	19.7	3.1	17.7
4to. Quintil	0.0	16.1	19.8	18.6	18.6
5to. Quintil	0.0	48.9	12.3	74.0	32.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE:

Argentina, Costa Rica, R. Dominicana, Uruguay. Petrei (1987)

Colombia Selowsky (1979)

Chile Haindl et. al. (1989)

perspectiva puede afirmarse perfectamente que los gastos de educación están más focalizados en el Uruguay que en Chile, por cuanto allí el primer quintil acumula una mayor proporción del gasto. Los países de peores niveles de focalización del gasto en educación serían República Dominicana y Colombia donde el 20 por ciento más rico acumula la mayor proporción del gasto sectorial.

El sector vivienda es tradicionalmente considerado como de baja focalización, ya que los subsidios en esta área siempre consideran el nivel de ingreso de los beneficiarios para el proceso de asignación, ya sea a través de un subsidio implícito a la tasa de interés o como ahorro previo. En efecto, tal como puede observarse en el Cuadro 12, esta área de gasto es la peor focalizada de todas, salvo en Argentina.

BIBLIOGRAFIA

ARELLANO, J.P. (1981) "El Gasto Público Social y sus Beneficiarios en América Latina". Colección Estudios CIEPLAN, No.6, Estudios 58, Santiago, Chile.

ATKINSON, A.B. (1983) The Economics of Inequality. Oxford University Press, United Kingdom.

BANCO MUNDIAL (1990) Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1990. Banco Mundial, Washington D.C.

BIRD, R. and DE WULF, L. (1973) "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies". I.M.F. Staff Papers, Vol.20:3.

BUSTOS, G. (1988) El Gasto Público Social Ecuatoriano y sus Efectos Redistributivos. PUCE-CONUEP, Quito.

CSO (1983) "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 1982". Economic Trends, 361.

DIEGUEZ, H.; LLACH, J.J. Y PETRECOLLA, A. (1990) El Gasto Público Social. Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

FOXLEY, A.; ANINAT, E. Y ARELLANO, J.P. (1979). Redistributive Effects of Government Programmes. The Chilean Case. Pergamon Press,

GROSH, M. (1990). "Social Spending in Latin America: The Story of the 1980's". World Bank Discussion Papers, 106.

HAINDL, E.; BUDINICH, E. e IRARRAZAVAL, I. (1990). Gasto Social Efectivo. Un Instrumento que Asegura la Superación Definitiva de la Pobreza Crítica. ODEPLAN-Universidad de Chile, Santiago, Chile.

I.M.F. (1990). Government Finance Statistics Yearbook. I.M.F.

LE GRAND, J. (1986). "On Researching the Distributional Consequences of Public Policies". Discussion Paper, 6. The Welfare State Programme.

LE GRAND, J. (1983). The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services. George Allen & Unwin.

MARSHALL, J. (1981). "El Gasto Público en Chile 1969-1979". Colección Estudios CIEPLAN, No.5, Estudio No.51, Santiago, Chile.

O'HIGGINS, M. and RUGGLES, P. (1981). "The Distribution of Public Expenditures and Taxes Among Households in the United Kingdom". The Review of Income and Wealth, Serie 27:23.

PARDO, L. e IRARRAZAVAL, I. (1991). "Características Principales de las Jefes de Hogar en el Gran Santiago. Algunos Alcances de Política". Cuadernos de Economía, Año 28, No.85, Santiago.

PETREI, H. (1987). El Gasto Público Social y sus Efectos Distributivos: Un Examen Comparativo de Cinco Países de América Latina. ECIEL, No.7, Rio de Janeiro.

PNUD (1991). Desarrollo Humano: Informe 1991. Tercer Mundo, Bogotá.

PREST, A.R. (1985). Public Finance in Developing Countries. Weindenfeld and Nicholson.

RODRIGUEZ, J. (1985). Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile, 1983. ILADES, Santiago.

SELOWSKY, M. (1979). Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia. World Bank Research Publication. Oxford University Press.