

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA Y
CIENCIAS SOCIALES



UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA EVOLUCIÓN DEL
GASTO SOCIAL DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA
1990 - 2000

INFORME DE SUFICIENCIA

PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE

INGENIERO ECONOMISTA

POR LA MODALIDAD DE ACTUALIZACIÓN DE

CONOCIMIENTOS

ELABORADO POR:

ANITA BEATRIZ URQUIZO GARCIA

LIMA – PERÚ

2003

A Dios, por permitirme vivir hasta hoy....

A mi madre , por su apoyo constante...

A mi esposo e hijos Loani y Eliana por el tiempo robado para que esta monografía vea la luz....

A mis hermanas Silvia y Sarita, gracias...

A mis amigos Toño, Juan, Norma, Gloria, Haydeé y Patty, porque confiaron en mí...

Finalmente, a mis maestros, a quienes ya podré decir ; Lo Logré!

I. CURRICULUM VITAE

Anita Beatriz Urquizo García



Experiencia

Prácticas Pre-Profesionales:

1987-1989

Autoridad Autónoma del Proyecto Especial Parque Industrial del Cono Sur de Lima.

Estudio y Análisis de la Situación de los Talleres de los Pequeños Industriales de Villa El Salvador.

Recopilación y Análisis de Información respecto al proceso de Producción de una muestra de pequeñas empresas del Área de Confecciones.

1989

SERVICIOS PETROPERU S.A – SERPETRO S.A

Análisis del Estado de las Cuentas por Cobrar y su Valor Real por efectos de la Inflación.

1991-1992

INDUSTRIA AERONÁUTICA DEL PERÚ S.A INDAER

Asistente DE Oficina de Planificación, Racionalización y Presupuesto.

1993-1994 Julio 1998 Octubre 2000

"COLEGIO SAN AGUSTÍN"

Profesora de Matemática

1996-1997

TRASANDINA DE ALIMENTOS S.A

Asistente en el Área de Tesorería y Finanzas.

2001-2002

UNIVERSIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES

Docente del Curso de Estadística en la facultad de Ingeniería y Arquitectura.

1995- Hasta la actualidad.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

Docente en los cursos de Matemáticas y Estadística en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes

Educación

1972–1975 Colegio N° 5024 - Callao

- Educación Primaria

1977 Colegio Nacional “ Santa Marina” - Callao

- Educación Secundaria

1978-1981 Centro de Educación Básica “República de Venezuela”

- Educación Secundaria

1982-1988 Universidad Nacional de Ingeniería

- Grado Obtenido: Bachiller en Ingeniería Económica
- Rendimiento: Quinto Superior.

Capacitación

Forum:

- “Análisis y Perspectivas de la Formación del Ingeniero Economista”. UNI.
- “Ingeniería y Ciencia para el Desarrollo Nacional” UNI.
- “Rol de la Informática en la Formación del Ingeniero Economista”. FIECS-UNI

Curso:

- LOTUS 123. UNI
- I Curso de Actualización Académica.
- WINDOWS 95 – EXCEL 7.0 – WORD PERFECT 4.0
- La Reinserción del Perú en el Sistema Financiero Nacional. CEPEI
- “Ingeniería y Ciencia para el Desarrollo Nacional” UNI.
- “Rol de la Informática en la Formación del Ingeniero Economista”.

II. INFORME DE SUFICIENCIA

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I : Rol del Estado en la Teoría Económica

- 1.1. Clasificación por Teorías
 - 1.1.1. Los Clásicos
 - 1.1.2. Los Neoclásicos
 - 1.1.3. Keynes
- 1.2. Teorías de Intervención
 - 1.2.1. Teorías Intervencionistas
 - 1.2.2. Teorías Liberales
 - 1.2.3. Teorías Reguladoras

CAPITULO II: Antes del Gasto Social debe haber una Política Social

- 2.1. Políticas Sociales y Política Económica
 - 2.1.1. Política Social
 - 2.1.2. Hay un nuevo contexto para la política Social?
 - 2.1.3. Los Cambios en la Concepción y la Práctica del Desarrollo
- 2.2. La Política Social en América Latina.

CAPITULO III : Gasto Social

- 3.1. Construyendo un concepto.
- 3.2. Clasificación e Indicadores del Gasto Social
- 3.3. Eficiencia y Equidad del Gasto
 - 3.3.1. Eficiencia
 - 3.3.2. Equidad
- 3.4. Objetivo de la Política Social
- 3.5. Descomposición del Gasto Social
- 3.6. Universalización ó Focalización

CAPITULO IV : Gasto Social en América Latina

- 4.1. Limitaciones de los Análisis
- 4.2. Criterios Para Comparar el Gasto Social entre Países.
- 4.3. Evolución del Gasto Social en América Latina
- 4.4. El Gasto Social Durante la Expansión y Contracción del Crecimiento Económico.

- 4.4.1. El Comportamiento del Gasto Social en Escenarios de Alta Volatilidad Económica
- 4.4.2. El Comportamiento del Gasto Social durante la Recesión de Fines de los Años Noventa.

CAPITULO V : Gasto Social en el Perú

- 5.1. El Gasto Social antes de los Noventa (Década de os Ochenta)
- 5.2. Evolución del Gasto Social 1990-1995
- 5.3. Evolución del Gasto Social 1995-2000

CAPITULO VI : Conclusiones y Recomendaciones.

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Intentar abordar un tema tan complejo como el comportamiento del Gasto Social ejecutado por el Estado durante la última década (1990-2000), no es fácil por todas las implicancias que conlleva.

Siendo la pobreza un problema de carácter casi universal, es natural que casi todos los países, principalmente aquellos denominados del tercer mundo (dentro del cual está nuestro país), tengan dentro de sus objetivos de desarrollo económico sino eliminarla, si reducirla a su mínimo nivel posible.

Así los gobiernos buscan soluciones diversas a este problema de acuerdo a sus niveles de ingreso. Una de las soluciones más difundidas a las cuales han recurrido ha sido aplicar políticas sociales dirigidas a los sectores más empobrecidos con el fin de ir integrándolos a la sociedad de la manera mas justa e igualitaria posible.

Dentro de las políticas sociales aplicadas se encuentra el llamado gasto social, (hoy en día tiene una connotaciones de inversión social por los objetivos propios que persigue), llevado a cabo por el Estado, el cual será visto desde el punto de vista economicista de su aplicación, el cual es detallado en el capítulo correspondiente.

En el primer capítulo se hace una descripción de cómo las diferentes escuelas económicas han sustentado la participación del Estado, siendo éste el principal asignador de recursos, así se divide en dos partes: una donde se mencionan a los clásicos, los neoclásicos, los keynesianos y otra donde se tratan sólo como teorías intervencionistas, liberales ó reguladoras.

Como contenido del segundo capítulo se abordará los fundamentos del Gasto Social ya que aquel está siempre dentro de una determinada política social es importante que se coloque cómo es que funcionan estas relaciones en un nivel económico, cual es su contexto, qué se debe cambiar y principalmente su relación con el sistema económico dentro del cual se propone.

En el tercer capítulo se aborda los aspectos conceptuales referentes a lo que es el Gasto Social, también se incluyen los conceptos de eficiencia y equidad del gasto, los objetivos que persigue, la descomposición, la evaluación y la importancia de focalizar. El objetivo es brindar algunas posiciones de cómo consideran algunos autores al gasto social, fomentando de esta manera la posibilidad de la construcción de un concepto que se pueda adaptar exclusivamente a nuestra realidad.

Dentro del cuarto capítulo se describe cómo ha evolucionado el Gasto Social en la región, es decir, en América Latina, dentro del cual se describe la evolución del mismo durante el período en cuestión, utilizando para ello como fuente principal a la CEPAL, y la forma cómo ésta analiza los cambios que se dieron. Además se incluye un acápite de las limitaciones que se presentan cuando se realizan este tipo de análisis.

En el quinto capítulo se trata la evolución del Gasto en el Perú, dividiéndolo en tres partes: antes de los noventa, en el primer quinquenio de la década y finalmente durante el segundo quinquenio de la década.

Siendo esta monografía el soporte de un Informe de Suficiencia, no pretende agotar todas y cada una de las diferentes posiciones que sobre el tema se han escrito, sino más bien hacer una descripción breve pero importante del tema en cuestión, que permita aportar una recopilación de las algunas posiciones que con respecto a este tema se han escrito. Con toda seguridad está llena de errores, los cuales son de mi entera responsabilidad. Me sentiré satisfecha si alguna crítica despierta el interés que pueda llevar a convertir ésta monografía en una Tesis o algún otro documento de tipo académico.

Capítulo I

ROL DEL ESTADO EN LA TEORÍA ECONÓMICA

Siendo el Estado uno de los principales administradores de los recursos económicos y sociales de un país, aunque no el único, se hace necesario mencionar que papel le han asignado las diferentes teorías económicas, a lo largo de la historia. Cada teoría le da una determinada representación, que dependerá de los fundamentos que de la sociedad tienen.

Para esto se presentan algunas concepciones, principalmente los clásicos, neoclásicos y keynesianos, las cuales son las más importantes desde mi punto de vista, puesto que las demás giran en torno a ellas con algunas variantes. Luego hacer una clasificación desde otro punto de vista incluyéndose la teoría de la intervención.

1.1. CLASIFICACIÓN POR TEORÍAS

1.1.1. Los Clásicos

Para muchos economistas es con los clásicos que se inicia la teoría económica como tal, así, “la economía política clásica puede considerarse como la representación de la estructura económica de su tiempo, como un sistema

científico, como una teoría del desarrollo económico y como una teoría de política económica. El estudio de Smith, Ricardo y los pensadores secundarios de la escuela revela que quienes produjeron el clasicismo consideraban su obra como la integración de esos cuatro aspectos de la investigación económica”. Asimismo se debe destacar su permanencia pues Roll sostiene que no surge ningún sistema nuevo hasta el último cuarto del siglo XIX. Pero el mayor éxito lo obtuvieron quizá como representantes del capitalismo incipiente.

“Como sistema científico alcanzó también un grado de perfección mucho mayor pues intentó relacionar cada una de las partes de su estructura analítica con las demás y con el todo, y en la medida en que es una característica de todo sistema científico la interdependencia funcional de sus partes componentes, los clásicos fueron los fundadores de la ciencia económica”

“Como teoría del desarrollo económico, tuvo menos éxito pues su actitud fue esencialmente ahistórica. A pesar de su interés por los hechos y las ideas del pasado, y no obstante su preocupación por el futuro, los pensadores clásicos sustentaron por lo general, opiniones estáticas acerca del orden económico”.

“Como parte de la teoría económica, el clasicismo económico fue consecuentemente afortunado y duró mucho tiempo. La teoría del valor-trabajo tenía sus raíces en la teoría de la propiedad que formaba parte de la filosofía natural. En el estado de naturaleza el trabajo era la fuente de la propiedad y lo que

daba derecho a ella. Por lo tanto, ese estado exigía la libertad respecto de toda intervención que perturbara las relaciones de la propiedad natural”.¹

Así pues se puede afirmar que “la hazaña suprema de Smith y Ricardo consistió en poner orden en el estado todavía caótico de la investigación económica. A ese orden se le ha dado el nombre de sistema clásico”.

Se elegirá como representantes de las ideas clásicas a Smith y Ricardo porque, como sostiene Roll “la formulación del sistema clásico fue en tan gran medida obra de dos hombres, por lo que nos parece lo mejor concentrarnos en su obra.”

Fue Adam Smith el que sostuvo que se debe “basar la política económica en una ley natural que implicaba **la no-intervención del Estado**”, y una y otra vez utiliza argumentos particulares para subrayar la suprema bondad del **orden natural** y pocas veces puede ser más eficaz el gobierno que cuando es negativo. Su intervención en los negocios humanos, es dañina”.²

¹ Roll, Eric. Historia de las Doctrinas Económicas. Fondo de Cultura Económica. Décima Impresión. México. 1978. 603 páginas. PP. 198-200.

² Roll, Eric. Ibid. pp 141-152

Por otra parte se puede afirmar que “el libro de Smith se convirtió en muchas cosas para mucha gente, hecho que cuenta en no pequeña medida para explicar su éxito inmediato. Tanto los hombres de negocios como los trabajadores podían encontrar pasajes en “La Riqueza de las Naciones” que respaldaban sus intereses. El gobierno, por supuesto, no podía hacerlo, aunque Smith reservó tres papeles importantes al Estado: 1) administrar justicia; 2) asegurar la defensa nacional; y 3) mantener determinadas empresas de interés público que podrían ser rentables, si se gestionaban de modo privado (es decir la cuestión de los bienes públicos).”³

David Ricardo, fue un hombre seguido por algunos y rechazado por otros, pero hay aportes innegables en su obra que no son parte del tema que se está tratando. Respecto al tema de las funciones del Estado no fue muy claro quizás porque “escribía en una época en que el capitalismo no había llegado aún a la madurez, pero en cada uno de sus afirmaciones y definiciones está inmerso el principio clásico del laissez faire y se puede decir que fue un fiel partidario de la teoría del mercado que entonces prevalecía”⁴ y que no era otra que la que había impuesto su predecesor Adam Smith.

³ Ekelund Robert y Hebert Robert. Historia de la Teoría Económica y de Su Método. Mc Graw Hill. Tercera Edición. 1992. 731 páginas. Pp 129

⁴ Roll Eric. Ibid. pp 188-189.

1.1.2 Los Neoclásicos

Muchos pensadores fueron reconocidos como neoclásicos, entre ellos podemos nombrar a A. Marshall; W. Jevons; W. Pareto; L. Walras y F. Wieser, pocos sin embargo dedicaron parte de su pensamiento a las funciones o rol del Estado de manera específica.

Wieser un neoclásico que se ocupa con amplitud del rol del Estado, afirma que: “sólo el estado tienen derecho a proteger al débil. Además debe ser reconocido como un factor indispensable en el proceso económico nacional. Esencial y ampliamente, el papel del Estado consiste en aumentar el bienestar económico frente al poder y dominación capitalista y con relación a los derechos de propiedad privada justificados históricamente. La teoría de la utilidad debe servir como base para la valoración del poder económico por parte del Estado. En especial, apoyó una enérgica regulación y / o control, por parte del Estado, de las empresas imperfectamente competitivas, siempre que los beneficios del gran capital fueran no ganados, es decir, obtenidos sin los esfuerzos de un liderazgo verdadero e ilustrado.

También el Estado, tenía que encargarse de determinados proyectos que sólo producirían un pequeño valor de cambio marginal pero que producirían una gran utilidad total. Muchos bienes sociales, incluyendo los medios de transporte, caen dentro de esta categoría. Para tales proyectos, Wieser sugería una especie de análisis coste-beneficio que diese razón de la utilidad producida

por las externalidades en la economía privada. Las valoraciones del mercado para abreviar, pueden ser engañosas, y forma parte de la legítima función del Estado buscar y estimular, mediante subsidios u otorgando su propiedad, los proyectos productivos de elevada utilidad social”.⁵

Por su parte Alfred Marshall, en una variante de lo que llamó beneficio total planteó la teoría del “**beneficio del compromiso** que consistía en que el monopolista calcularía y maximizaría la suma de 1) el ingreso de monopolio que se obtendría con un precio dado, y 2) una determinada proporción del correspondiente excedente de los consumidores. Marshall pensaba que el principio de ésta teoría podía ser aplicado por un gobierno interesado en aumentar el bienestar de los consumidores en la oferta de bienes públicos a la comunidad, aunque todo indicó muy claramente que sólo debía hacerlo sometiéndose a la condición de que el ingreso total fuese igual a los costes totales.

En el caso límite de propiedad o gestión gubernamental no tenía que haber ninguna componenda; el excedente de los consumidores debía maximizarse, con la única limitación que debían cubrirse los costes totales.

Así pues, en los temas de política del gobierno relativa a los negocios, la teoría de la utilidad de Marshall le llevó a algunas sugerencias no muy

⁵ Ekelund . Ibid. pp 358.

ortodoxas e incluso radicales. Aunque el tipo de teoría de la utilidad sobre la que se basaba su análisis ha perdido en buena medida el favor de los economistas durante muchos años, los problemas que Marshall atacó (determinando las políticas públicas óptimas en relación con la empresa de mercado) todavía nos resultan muy familiares”.⁶

“Algunos autores clásicos y neoclásicos, como Alfred Marshall y A. C. Pigou, prestaron siempre atención a la hacienda pública. Sin embargo, el planteamiento marshaliano-pigouviano de la hacienda pública, anticipado, como hemos visto, por ingenieros franceses, se centraba en la resolución del problema de la provisión de bienes públicos específicos. Además, su interés se centró casi exclusivamente en el aspecto impositivo de la ecuación fiscal. Los efectos de los diversos tipos de impuestos sobre el bienestar y la eficiencia constituyeron el repertorio del análisis neoclásico; pero nunca se les ocurrió que las decisiones fiscales eran el resultado de una elección por parte de los demandantes y los oferentes, que actuaban a través de un proceso de filtración política.”⁷

⁶ Ekelund . Ibid. pp 426.

⁷ Ekelund . Ibid. pp 672.

1.1.3. Keynes

Respecto a la influencia de las doctrinas keynesianas se puede decir que “la primera expansión, aparecida bajo las convulsiones de la guerra, inició el florecimiento que las convertiría en una teoría general del proceso económico. Algunos elementos que hicieron esto posible fueron: el impulso que llevó a Keynes a poner en tela de juicio el punto de vista en el cuerpo tradicional de la economía. Para Keynes no eran suficientes los documentos de teóricos de la economía y estadistas sobre cómo acabar con el desempleo o cómo financiar la guerra.

Su principal objetivo fue reformular los principios fundamentales de la teoría económica de manera más consistente con los hechos observados.

Otro factor que debe ser mencionado por haber influido fue el creciente interés gubernamental en el sistema económico, particularmente en cuanto a su función tanto en la estabilidad del nivel de empleo como en la producción total de bienes y servicios a través del tiempo”.⁸

Eric Roll, sostiene que “el principal avance teórico fue la gran confianza en la capacidad gubernamental para influir, sino, determinar, mediante las políticas fiscal y monetaria, el nivel de la actividad económica. Se prestó gran atención, sobre todo, al modo como, mediante los gastos del

⁸ Roll. Ibid. 487-488.

gobierno, podía remediarse la subocupación en plazo breve poniendo en juego los efectos del multiplicador.”⁹

Por su parte Ekelaund sugiere que “Keynes argumentaba sobre la base de sus desarrollos teóricos que el gobierno debía usar sus poderes para gravar con impuestos y para gastar, a fin de influir en el ciclo económico. El gasto gubernamental es una inyección directa de inversión pública en el flujo de la renta. El gasto gubernamental podía financiarse mediante impuestos, por la venta de bonos a la Reserva Federal o por algunos otros medios. El gobierno tiene que estar preparado para proporcionar las condiciones de pleno empleo. Con el tiempo, todas estas ideas se convirtieron en parte de una nueva ortodoxia”¹⁰

1.2. TEORÍAS DE INTERVENCIÓN

Hay varias formas de clasificar el rol del Estado en la Economía y uno de ellos es destacando justamente su mayor o menor participación y es por eso que a continuación se transcribe lo que Parodi señala al respecto. “ Las visiones sobre el desarrollo fluctúan entre dos extremos que se relacionan con el papel del Estado en la Economía: Las teorías intervencionistas y las librecambistas. A continuación se presenta una síntesis de cada una de ellas.

⁹ Roll . Ibid. pp 502.

¹⁰ Ekelund . Ibid. pp 561

1.2.1. Teorías Intervencionistas.

Las teorías intervencionistas le asignan un papel preponderante al Estado en la superación de las barreras que impiden el desarrollo. Sin embargo, existen distintos grados de intervención. Por ejemplo, las teorías marxistas critican al sistema liberal aduciendo que éste produce una distribución del ingreso y de la riqueza extremadamente desigual. Sostienen que ello ocurre porque quienes controlan los medios de producción (empresarios, propietarios de tierras, etc.) Explotan a aquellos que trabajan para ellos (trabajadores, agricultores, etc.). La prescripción de política consiste en que el Estado sea el dueño de los medios de producción. Por ello, en países en los cuales se ha aplicado esta doctrina, el primer paso ha sido la estatización de los medios de producción. Si el Estado es el dueño de los medios de producción, entonces será el Estado quien decida las cuestiones básicas de toda la economía: qué producir, cómo producir y para quién producir.

La característica más saltante de los modelos intervencionistas ~~es la manipulación~~ es la manipulación deliberada de los precios básicos de la economía, como lo son los precios de los bienes básicos (por ejemplo, los alimentos de primera necesidad), la tasa de interés, el tipo de cambio, el salario y algunos servicios básicos (como la energía eléctrica, el agua potable, los servicios telefónicos, los combustibles), etc.

Fijar un precio significa rechazar la solución que el libre mercado daría para la determinación del mismo. Sin embargo, esto se suele hacer porque los encargados de la política económica consideran que los precios del libre mercado serían muy altos. Por ello se suelen fijar en un nivel inferior. Ahora bien, ello es posible sólo bajo dos alternativas: o bien se trata de un empresa pública que produce el bien en cuestión, de modo que si el precio fijado es inferior al costo de producción del bien, la diferencia la asume el Estado; o bien se trata de una empresa privada que recibe del Estado un subsidio por la diferencia. Ambas alternativas implican mayor gasto para el Estado, que de no tener una contrapartida en ingresos (generalmente impuestos), genera un déficit fiscal, desequilibrio que ha estado detrás de la mayoría de procesos hiperinflacionarios experimentados por la región.

Además de este manejo de los precios básicos, y dependiendo del grado de intervención realizada, la acción del Estado puede extenderse al control de las importaciones (vía aranceles u otros métodos de control más directo) y a la política del Estado empresario (para lo cual se crean empresas públicas, sea por la vía de la nacionalización de empresas privadas o por la vía de la nacionalización de empresas privadas de propietarios peruanos o extranjeros). Por medio de estos instrumentos se busca elevar el nivel de bienestar de la población. Por lo tanto, en la práctica, la política social se materializa en la política económica.

1.2.2. Teorías Liberales

En primer lugar, conviene distinguir entre “liberalismo político” y “liberalismo económico”, no siempre simultáneos. El primero se refiere a la filosofía política de la libertad, del progreso intelectual y de la ruptura de las cadenas que inmovilizan el pensamiento. Liberalismo significa actitud de renovación y avance. Esta forma de liberalismo suele identificarse con la democracia.

El liberalismo económico nace en el siglo XVIII con Adam Smith, quien aplica el liberalismo individualista al fenómeno económico. El punto de partida del liberalismo es simple: si un intercambio entre dos partes es voluntario, no se llevará a cabo a menos que ambas crean que dicho intercambio las beneficiará. La toma de decisiones descentralizada permite elevar el bienestar de ambas en un contexto donde las dos partes buscaban su propio interés; el comportamiento egoísta promovió un aumento en el bienestar de los dos agentes que realizaron la transacción. Si se extiende este ejemplo a toda la sociedad se requiere de un mecanismo que facilite esa cooperación entre distintos individuos. Ese mecanismo, que Smith denominó mano invisible, se denomina sistema de precios o sistema de libre mercado.

El primero de los elementos del sistema económico liberal es el interés egoísta, que se refleja en el interés de lucro que mueve la iniciativa privada. Dada la demanda de bienes de la sociedad para satisfacer sus necesidades, el

individuo crea (y busca), en ejercicio de la libertad de empresa, la forma de satisfacer esa demanda: produce bienes que los demás desean comprar y luego los pone a la venta a través del mercado.

El segundo elemento del sistema liberal es la competencia. Atraídos por los beneficios del primero y movidos igualmente por el lucro, otros individuos ingresan al mercado a producir el mismo bien. La competencia obliga a cada productor a tratar de producir bienes de mayor calidad y a menores precios para desplazar a los competidores. Al ver disminuida su clientela, el productor inicial se ve obligado a reducir precios y utilidades. Mediante este mecanismo natural es posible la estabilización de los precios en un nivel razonable. Los productores ineficientes se ven obligados a salir del mercado. Así se regula el sistema automáticamente. En este sistema el consumidor es soberano: sus acciones (también movidas por la búsqueda del bienestar individual incentivan la producción de lo que desea. La oferta se adapta a la demanda.

¿Cuál es el papel del Estado? En la visión pura del liberalismo, el papel es mínimo: cualquier acción sobre el mercado entorpece el funcionamiento del sistema de precios. Las tareas del Estado son otras: vigilar la seguridad exterior y la de los individuos, asumir tareas que no realiza el sector privado (entre ellas, la educación básica de calidad para aquellos que no puedan pagarla)

Esta visión inicial ha ido evolucionando. Las funciones del Estado dentro de un sistema de libre mercado se han visto incrementadas. Prueba de ello es la 1890. Del mismo modo, la política del New Deal del presidente Franklin Roosevelt salvó a su país de la crisis de sobreproducción de 1929. Las leyes del mercado no habían sido lo suficiente eficaces y rápidas para enmendar sus propias fallas y el Estado tuvo que intervenir. Así nace la acción reguladora del Estado.

1.2.3. Teorías Regulatoras.

En este contexto se necesitan ciertas condiciones de entorno para que el mercado pueda funcionar adecuadamente. La necesidad de un marco institucional sólido, con reglas de juego estables, es el primer requisito. La alteración de las reglas genera incertidumbre entre los inversionistas, quienes, temiendo lo que el Estado pueda hacer, deciden no invertir. El resultado es la alteración del mercado.

También se requiere de un efectivo sistema judicial para que se cumplan los contratos. Al Estado le corresponde (específicamente, al poder judicial) hacer cumplir los contratos, esto es, hacer respetar los derechos de propiedad. Nadie desearía realizar una transacción si no existiera un sistema legal que lo protegiera en caso de incumplimiento de alguna de las partes. También se necesita regular y evitar el abuso de la posición de dominio de una empresa monopólica. Se requiere proveer infraestructura básica para facilitar el

comercio y proveer información. En todo este marco, es de vital importancia que el Estado genere credibilidad y confianza entre los diversos agentes económicos.

¿Qué hay de los aspectos sociales? En primer lugar, puede ocurrir que la distribución del ingreso resultante del libre mercado no sea una distribución socialmente aceptable. En segundo lugar, los individuos no tienen las mismas oportunidades para actuar en el mercado. Los individuos pobres, de bajo nivel educativo no están en igualdad de condiciones que aquella situación favorecida. No es equitativo el punto de partida.”¹¹

Otros autores sostienen que el comportamiento del Estado en el marco de una economía de mercado debe cumplir tres grandes funciones que son: “asignación, distribución y estabilización. El Estado debe encargarse de la provisión de bienes (y servicios) públicos y de la corrección de las fallas del mercado, ejerciendo un rol de regulador que garantice el efectivo cumplimiento de contratos y derechos de propiedad, controle las externalidades, reduzca los costos de transacción, facilite la difusión de información sobre precios, cantidades y calidades, impida las prácticas que buscan restringir la libre competencia y demás imperfecciones que imposibilitan la asignación eficiente de recursos.

¹¹ Parodi Trece, Carlos. Perú 1960-2000. Políticas Económicas y Sociales en Entornos Cambiantes. CIUP. Primera Edición. Agosto 2000. Lima. 464 páginas. Pp 23-35

La otra función es la de estabilización de la economía. El Estado debe evitar el surgimiento de procesos especulativos, debe contener las presiones inflacionarias, preocuparse de la estabilidad económica, pues aunque el mercado tiende naturalmente al equilibrio de ello no se deduce necesariamente que dicho equilibrio sea estable. Sin embargo, aún si el mercado operara en competencia perfecta y garantizase un alto nivel de empleo, estabilidad en los precios, solidez de las cuentas externas y un razonable nivel de crecimiento, el Estado tiene una función irrenunciable: la distribución equitativa de las oportunidades.

El mercado, como mecanismo de coordinación y asignación de recursos logra, siempre y cuando no existan imperfecciones (es decir, cuando se opera en un esquema cercano a la competencia perfecta), una asignación óptima de recursos, alcanza la eficiencia en el sentido paretiano y nadie puede mejorar sin que alguien empeore. No obstante, todo el proceso económico parte de una dotación de factores de producción (que incluye recursos naturales, así como capital físico, humano, social, etc.) que no cuestiona y puede conducir a una situación económicamente eficiente pero que no responda a las preferencias globales de una sociedad en cuanto a la distribución de la riqueza y la justicia social que debiera existir, pues esa es la única manera de garantizar el orden social y la convivencia pacífica en condiciones de escasez.

Para reforzar todo lo anteriormente expuesto se pueden mencionar las siguientes fallas en la intervención del estado:

Información Limitada: Existen dificultades para poder predecir los efectos de las políticas sobre la dinámica general de la Economía. Esto debido frecuentemente a que muchas medidas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever.

Control ilimitado de las respuestas privadas: Muchas veces originado en una falta de previsión respecto de las respuestas que podría generar la intervención.

Control limitado de la burocracia: Las medidas de intervención pueden ser decididas a nivel del Poder Ejecutivo y aprobadas a nivel del Poder Legislativo, pero quienes finalmente ejecutarán las medidas son los organismos públicos, los cuales podrían demorar el proceso o simplemente llevarlo con deficiencias o con poco o con excesivo rigor, tratando de maximizar las funciones de utilidad que le son propias. Asimismo, existe el riesgo de que la administración de los recursos involucrados no sea llevada a cabo de manera eficiente y honesta. En otras palabras, hay un problema de agencia entre el gobernante y la administración.

Limitaciones impuestas por los procesos políticos: En los sistemas democráticos representativos, las decisiones o medidas de gobierno afectan a muchas personas pero son decididas por un grupo reducido de personas elegidas con ese fin. Aunque sería de esperar que las medidas que se tomen sean consecuentes con las preferencias de los electores (al menos de sus

electores) o con una conciliación de sus preferencias, no siempre es fácil determinar las preferencias y no siempre las medidas parecen coincidir con ellas. Incluso se suele afirmar que la acción incoherente de los gobiernos no es más que la consecuencia del proceso político a través del cual se toman las decisiones. Además es sabido que los que gobiernan a menudo tienen incentivos para actuar en beneficio de grupos de intereses particulares y por tanto hay riesgo de captura política, burocrática y corporativa. Es decir, hay un problema de agencia entre la sociedad y el gobernante”.¹²

¹² Shack, Nelson y Salhuana, Roger. Ensayando Una Nueva Taxonomía del Gasto Público en el Perú. Documentos de Trabajo. Dirección General de Asuntos Económicos. MEF . Perú. 2000. pp 12 -14

Capítulo II

ANTES DEL GASTO SOCIAL DEBE HABER UNA POLÍTICA SOCIAL

Antes de abordar una definición propiamente dicha de gasto social, se hará una pequeña introducción de lo que son las políticas sociales, ya que todo gasto está dentro una determinada política social así como dentro de una concepción ideológica, que es aplicada por el gobierno de turno.

2.1. POLÍTICAS SOCIALES Y POLÍTICA ECONÓMICA

En la actualidad nadie puede negar que existe una estrecha vinculación entre las Políticas Sociales y la Política Económica. Así “ en general, las políticas sociales no están aisladas del entorno macroeconómico. Cualquier estrategia seria de alivio de la pobreza debe tomar en cuenta el contexto en el cual se aplica. El crecimiento estable y sano posibilita una reducción importante de la pobreza; en ese sentido, el patrón de crecimiento es un factor determinante de la magnitud de la tarea restante de los programas directos de combate a la pobreza (PDCP). Esto significa que el crecimiento no derrota completamente a la pobreza; simplemente se pretende estabilidad en el

crecimiento, mayor reducción a la pobreza, y por lo tanto, menor esfuerzo adicional requerido por los PDCP. Así existen dimensiones de la pobreza que el crecimiento no resuelve automáticamente. Si así fuera, no habría necesidad de políticas sociales.

Entonces la condición necesaria para lograr una efectiva reducción de pobreza es el crecimiento económico, definido como un aumento permanente y sostenido de la producción del país; puede agregarse que debe tratarse de un crecimiento estable, no sujeto a fluctuaciones muy pronunciadas, es decir, períodos de auge seguidos por períodos profundos de recesión, como ocurrió en la economía peruana durante el segundo quinquenio de los ochenta. Esto se debe a que el crecimiento financia la estrategia de reducción de la pobreza.

No obstante, el crecimiento no es una condición suficiente: puede darse el caso de que una economía crezca pero que simultáneamente la pobreza esté aumentando. Esto implica reconocer que los beneficios del crecimiento no necesariamente se distribuyen de manera igualitaria entre los diversos segmentos de la población. Este hecho tiene una connotación política indudable: los sectores de la población que ‘no perciben los beneficios del crecimiento’ definitivamente no van a estar dispuestos a apoyar la estrategia de crecimiento escogida y van a cuestionar la viabilidad política del modelo.

De esta forma, se genera un espacio para las políticas sociales que, al contribuir directamente a la reducción de la pobreza y por tanto a esparcir adecuadamente los beneficios del crecimiento, posibilitan el sostenimiento de la estrategia”.¹³

2.1.1. Política Social

En los primeros decenios del siglo pasado se denominaba como políticas sociales “al conjunto de pronunciamientos, intervenciones y acciones gubernamentales orientados a incrementar el bienestar de los individuos, las familias y los grupos sociales.”¹⁴

Para Portocarrero “ las políticas gubernamentales son el resultado del proceso de formulación e implementación de política, en el cual los ‘insumos’ son las demandas y los apoyos de la población o, más precisamente, los grupos de presión de la sociedad.

En este proceso intervienen diversos actores, entre los que se encuentran: los políticos, los servidores públicos designados (funcionarios y asesores) y los representantes de grupos de presión que son capaces de entrar en acción. La influencia sobre dicho proceso ocurre principalmente a través de dos vías: una más bien externa, cuando los grupos de interés se esfuerzan para

¹³ Parodi Trece, Carlos . Economía de las Políticas Sociales Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Biblioteca Universitaria. Primera Edición Nov 1999 . 368 páginas. Pp 64-66.

¹⁴ Sagasti, Francisco; Iguñiz, Javier; Shuldt, Jorgen. Equidad, Integración Social y Desarrollo: Hacia un Nuevo Enfoque para la Política Social en América Latina. Universidad del Pacífico. Centro de Investigación Agenda Perú. Primera Edición Noviembre 1999. 137 páginas. p. 23

influir y negociar sobre políticas; y otra interna, cuando los agentes desde dentro del Estado realizan una serie de actividades vinculadas con la propia toma de decisiones o formulación”¹⁵.

Tradicionalmente se define a las políticas sociales como aquellas “que incluyen a uno o más de los siguientes componentes: (1) políticas sociales sectoriales, educación, salud, vivienda, infraestructura sanitaria; (2) programas de seguridad o previsión social; (3) políticas laborales y de remuneraciones; (4) fijación de precios o subsidios a bienes de consumo masivo; y, (5) en algunos países, en determinados momentos, propuestas de reformas estructurales. Mientras que por gasto público Social queda definido como aquel que el Estado destina, principal aunque no exclusivamente, a la atención de la población de ingresos bajos y medios.

Además, se puede cuantificar el gasto social, a partir de la división funcional de los gastos del gobierno central, como la sumatoria del gasto en los servicios sociales de educación, salud, vivienda y trabajo”.¹⁶

Otro autor que define lo que son las políticas sociales es Parodi, el cual afirma que “no resulta simple esbozar una definición de las políticas sociales,

¹⁵ Portocarrero, Felipe. Editor. Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Primera Edición. Febrero 2000. 614 páginas. Pp 125-141

¹⁶ Portocarrero, Ibid . p 33.

porque las políticas sociales por sí solas no pueden solucionar el problema de la pobreza y por que además éstas no sólo involucran a los pobres.

Por un lado la política económica financia o viabiliza el gasto necesario para ejecutar la política social; y en ese sentido resulta fundamental que la economía no sólo se encuentre en condiciones de estabilidad, sino que además esté creciendo. De este modo, el crecimiento económico sostenible es crucial en el campo social, pese a que sus frutos no siempre se han distribuido equitativamente; es más fácil redistribuir cuando el producto está aumentando que cuando está disminuyendo. El crecimiento no sólo genera empleos y, por ende, ingresos, sino que aumenta la recaudación y, con ello, la capacidad del Estado para aumentar el gasto social. Esto nos lleva a concluir que las políticas sociales y las políticas económicas son dimensiones del desarrollo cuya integración en una estrategia global resulta evidente.

Por otro lado, la política social, al promover mejores niveles de salud y educación, contribuye decididamente al crecimiento económico. Esto adquiere especial relevancia en los años noventa, pues el proceso de globalización implica penetrar en los mercados externos y para ello se requiere de recursos humanos calificados, de lo que se deduce que la ventaja comparativa de una mano de obra barata no basta para insertarse exitosamente en un entorno internacional cada vez más competitivo. Desde esta óptica, dado que las políticas sociales contribuyen al adecuado funcionamiento de la economía, los

recursos que se orientan hacia ella no deben considerarse como un gasto, sino como una inversión.¹⁷

2.1.2. Existe un nuevo contexto para la Política Social ?

Tres grupos de factores condicionan las transformaciones que debe experimentar la política social en la transición a un nuevo siglo y a un nuevo milenio: el surgimiento de un orden global fracturado, los avances en la conceptualización del proceso de desarrollo y la creciente importancia del capital social y de las instituciones, así como el papel central que juegan la ciencia y la tecnología en la nueva sociedad del conocimiento “.

2.1.3. Los cambios en la Concepción y la Práctica del Desarrollo

Existe otro grupo de factores que tienen que ver con la concepción y las prácticas de desarrollo que afectan al diseño e implementación de las Políticas Sociales en América Latina y el resto del mundo.

La concepción de desarrollo que fue articulada, ampliamente diseminada, y financiada después de la Segunda Guerra Mundial, puso especial énfasis en el aumento del ingreso per cápita. La tarea del desarrollo se definió en función de alcanzar, en el transcurso de una generación, los niveles

¹⁷ Parodi Tröce, Carlos . Economía de las Políticas Sociales Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Biblioteca Universitaria. Primera Edición Nov 1999 · 368 páginas. Pp 23-24

de vida que los países ricos de Occidente tardaron tres o cuatro generaciones en lograr, pero sin recurrir en los costos sociales que estos últimos tuvieron que pagar u ocasionaros a otros (esclavitud, colonialismo, explotación de trabajadores mujeres y niños). Esta visión de abundancia y felicidad al alcance de todos, que guió por varias décadas los esfuerzos de las naciones pobres, se ha desdibujado con el surgimiento del orden global fracturado y ha perdido su atractivo. Las políticas sociales que fueron diseñadas y puestas en práctica bajo la influencia de esta concepción del desarrollo también han perdido vigencia, y en la actualidad se está a la búsqueda de una nueva manera de pensar lo social y las políticas sociales.¹⁸

2.1.4. La Política Social en América Latina

América Latina al igual que el resto del mundo ha venido experimentando los cambios que se mencionan en los acápites anteriores y por lo tanto no se puede excluir de sus resultados.

La superación de la pobreza en América Latina es uno de los objetivos prioritarios de los gobiernos de la región así como lo es en general de todas las políticas sociales. Con el fin de cumplir con este objetivo se ha implementado en estos países, desde principios de los noventa, un conjunto de políticas sociales. A continuación se hace una exposición de cómo se han

¹⁸ Sagasti y Otros. Ibid. Pp 23-37

implementado éstas y cuales son los criterios que deberían tenerse en cuenta al implementarlas.

“El enfoque que se centra en la participación estatal, en el diseño, el financiamiento y la ejecución de políticas sociales, y se caracteriza por el centralismo y por una oferta estandarizada y con pretensión universalista de servicios de educación, salud, nutrición, población y saneamiento, es lo que se puede llamar el enfoque convencional de la política social, y sería el que ha prevalecido en la región hasta mediados de los años ochenta y principios de los noventa, cuando se iniciaron una serie de transformaciones que aún están en proceso en la mayoría de países latinoamericanos.

A partir de la experiencia de la región, los principales beneficiarios de este enfoque habrían sido las clases medias y medias-bajas, así como los grupos sociales mejor organizados e informados.

Los límites de este enfoque convencional de la política social empezaron a notarse cuando se inició el crecimiento demográfico casi explosivo de los años sesenta, y llegaron a hacerse evidentes durante la crisis económica y financiera de los años ochenta- la “década perdida” para América Latina-. La reducción del crecimiento económico, la persistencia de desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, deuda externa, distorsiones cambiarias), el descenso de la inversión pública y privada, y el

debilitamiento del sector público por la caída de los ingresos fiscales no permitieron hacer frente al crecimiento de las demandas sociales de manera plena y efectiva. El resultado fue un incremento significativo en el número de latinoamericanos en situación de pobreza, un aumento del empleo y el subempleo, y un deterioro en la provisión de servicios sociales básicos.

Ante esta situación, durante el decenio de los noventa se ha tomado conciencia de que el enfoque convencional de la política social adolece de una serie de defectos y limitaciones, que no le permiten responder adecuadamente a los desafíos de las crecientes demandas sociales y de la equidad en la región.

Si bien las reformas de política económica asociadas a los procesos de ‘ajuste estructural’ en la región han motivado una seria reflexión sobre el carácter de las políticas sociales, en la práctica se mantienen aún las características del enfoque convencional. Los aspectos sociales del desarrollo – es decir, ‘lo social’- se continúan tratando mayormente en forma independiente y aun aislada de la política económica y de las otras políticas de desarrollo. El Estado sigue siendo el actor casi exclusivo en la política social y, pese a una variedad de intentos de descentralización, la estructura del aparato público en este campo está dominada por un esquema vertical de ministerios que frecuentemente conduce a una política social y, pese a una variedad de intentos de descentralización, la estructura del aparato público en este campo está dominada por un esquema vertical de ministerios que frecuentemente conduce a una política social organizada como una serie de compartimientos estancos.

A partir de todo lo expuesto, se puede decir que las entidades públicas y los organismos internacionales han empezado a poner énfasis en la eficiencia, en la descentralización y en la adecuación de los servicios sociales a la diversidad de las demandas de la población, dejando de lado el universalismo en la oferta que era propio del enfoque convencional y tratando de focalizar en grupos sociales objetivo la prestación de ciertos servicios, especialmente aquellos orientados a reducir la pobreza.

Todo lo anterior se puede resumir en cinco principios para un nuevo enfoque de la política social:

Primer principio: *Equidad y dignidad humana.*

La equidad, el asegurar un nivel de vida compatible con la dignidad humana para toda la población, y el pleno desarrollo de la persona humana deben ser los objetivos centrales de las políticas sociales y de desarrollo de América Latina en los primeros decenios del siglo XXI.

Segundo principio: *Integración*

La política social debe considerarse en forma integrada con las otras dimensiones del proceso de desarrollo, en especial con el ejercicio del poder político y económico, y debe también incluir medidas para promover el ejercicio pleno de derechos ciudadanos.

Tercer principio: *Diferenciación*

Las políticas sociales y de desarrollo deben diferenciarse de acuerdo con el nivel en que se diseñan y ejecutan (nacional, regional, local) y de acuerdo con las características de a quienes se dirigen (género, edad, grupo étnico, ingreso), buscando un equilibrio entre requisitos mínimos universales de satisfacción de necesidades y de creación de capacidades, y la diversidad de maneras en que se puede cumplir con estos requisitos.

Cuarto principio: *Internacionalización*

La política social y de desarrollo debe considerar explícitamente una dimensión internacional en el marco del orden global fracturado, con el fin de crear las condiciones internacionales propicias para la satisfacción de necesidades, el pleno desarrollo de las personas, y la equidad entre naciones y al interior de ellas.

Quinto Principio: *Pluralismo y aprendizaje social*

Debe adoptarse una actitud pluralista de experimentación y aprendizaje social de largo plazo en el diseño y la ejecución de políticas sociales y de desarrollo, estableciendo mecanismos de participación, rendición de cuentas, transparencia y evaluación social de resultados y de difusión de prácticas exitosas”.¹⁹

¹⁹ Sagasti y Otros. Ibid. Pp 57-78

Capítulo III

GASTO SOCIAL

3.1. CONSTRUYENDO UN CONCEPTO

En la medida que esta monografía es básicamente una exposición descriptiva de la evolución del gasto social en la última década, se muestran algunas concepciones del mismo, en las siguientes líneas.

Para Carlos Parodi “el gasto social incluye recursos, de naturaleza pública o privado, destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos medios y bajos. Por su parte, el gasto público social está compuesto por todos los gastos realizados por el Estado con alguna connotación social.

Desde un punto de vista operativo, resulta ligeramente arbitrario definir qué partidas del gasto estatal pueden considerarse como gasto social. Por ejemplo, en el caso peruano, el gobierno considera que el objetivo de la nueva política social peruana es promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país. Siguiendo esta definición, pueden incorporarse dentro del gasto social a los programas de

justicia, construcción de caminos rurales, electrificación rural, etc. Al no existir consenso sobre qué rubros incluir, realizar comparaciones internacionales resulta un asunto muy trivial.

El mismo Parodi cita a Franco, el cual define al gasto social fiscal como el aporte fiscal que llega a los beneficiarios más lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los distintos ministerios; no incorpora el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. Por lo tanto, un aumento de la burocracia estatal aumenta el gasto social fiscal, pero esto no necesariamente significa una mejora en la condición de vida de los pobres.

El gasto social directo es el aporte fiscal directo para financiar transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas, sin incluir los gastos administrativos.

Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto social directo que llega a los sectores más pobres de la población; este último alude a los programas selectivos o focalizados. Sin embargo, más allá de estas consideraciones, resulta imprescindible que los desembolsos asignados a los programas sociales sean aquellos destinados a paliar la extrema pobreza; o que los que tienen como objetivo la inversión en recursos humanos, como educación y salud, sean utilizados eficientemente.”²⁰

²⁰ Parodi Troce, Economía de las Políticas Sociales. Ibid.. p 238

Molina a su vez sostiene que “el gasto público social es una medida del dinero total invertido en las acciones públicas emprendidas por los sectores sociales de un país –básicamente educación, salud, seguridad social y vivienda-, en un contexto limitado por la disponibilidad de recursos públicos. En consecuencia, refleja el alcance de las políticas sociales adelantadas , y por su naturaleza, debe entenderse íntegramente como una inversión. Su tamaño está condicionado tanto por las posibilidades de gasto del país como por su inclinación a invertir en lo social, lo que se refleja en el tamaño y en la distribución del presupuesto del gobierno ”.²¹

Shack y Salhuana conceptualizan al gasto social como “aquel gasto que ejecuta el Estado que permite formar las capacidades básicas de las personas y hace posible su posterior perfeccionamiento y explotación. Estas capacidades son indispensables para lograr una vida digna, sana, prolongada, creativa y productiva.

Este es el tipo de existencia que la sociedad debe garantizar para todos y cada uno de sus miembros de manera absoluta. Se trata de construir un piso mínimo de dignidad de la existencia mínima de dignidad de la existencia humana. El que las políticas sociales se orienten hacia los pobres es una cuestión de priorización dada la escasez, no un principio de formulación de las mismas. La capacidad de alcanzar por sí mismo una vida de estas características no puede (ni debe, ni es sostenible desde una perspectiva sistémica) estar sujeto a la suerte (azar) de nacer en una familia pobre o rica. Todo ser humano debe ser efectivamente libre (política, social y económicamente) y todas las

21 Molina, Carlos Gerardo. Gasto Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. INDES. 2002. 30 páginas. Pp 01.

políticas públicas debieran tener a éste como fin ulterior. A fin de cuentas, de lo que se trata es garantizar efectivamente una distribución igualitaria de libertades básicas e igualdad de oportunidades para todos”.²²

3.2. CLASIFICACIÓN E INDICADORES DEL GASTO SOCIAL

En este acápite se utilizará la clasificación que hace Shack y Salhuana.

Gasto Público Social Básico es “aquel que permite la formación de las capacidades básicas de la persona y la convivencia pacífica, contribuyendo a la gobernabilidad del sistema .

Esta visión tiene un correlato directo con el ciclo de vida de la persona: todo el gasto social básico tiene como objetivo garantizar el efectivo ejercicio de las libertades básicas, desde la concepción del ser humano hasta que alcanza los catorce años inclusive y desde los sesenta y cinco en adelante, lapso de vida en que por lo general uno no puede autosostenerse económicamente. Por ello contempla programas de nutrición y salud para madres gestantes y lactantes, educación básica (preescolar y primaria, aunque debiera también incluir los dos primeros años de secundaria), saneamiento, energía y vivienda básicas, justicia a niveles de jueces de paz y primera instancia que permita la prevención y solución

²² Shack y Salhuana. Ibid. Pp 36-37

de conflictos, asistencia social y apoyo solidario a comunidades, asistencia al niño, al adolescente y al anciano, etc.

Gasto Público Social en General (léase no básico) es aquel que está relacionado con el perfeccionamiento de dichas capacidades básicas (o en su defecto su reconstrucción, como en el caso de la readaptación social en el campo de la justicia procesal penal) y la construcción de infraestructura local elemental que genere las condiciones para la mejor explotación de las mismas y para la consolidación y expansión de los mecanismos de mercado a cargo del sector privado, que permitan en el marco de una igualdad de oportunidades, que cada persona sea constructor y responsable de su propio destino. En este sentido se inscribirían las acciones tales como educación secundaria y superior, perfeccionamiento de los recursos humanos en general y atención médica especializada.”²³

En cuanto a los indicadores utilizaré lo que cita Parodi : ‘debido a las ambigüedades en la definición del gasto social conducen a ser muy cuidadosos en las comparaciones entre países. En un estudio reciente, la CEPAL utiliza tres indicadores cuantitativos:

El gasto social como porcentaje del PBI, el cual muestra la prioridad macroeconómica.

²³ Shack y Salhuana. Ibid. P. 38

- El gasto social real per cápita, como indicador del bienestar en la medida que refleja la disponibilidad efectiva de recursos,
- La relación entre el gasto social y el gasto público total, como reflejo de la prioridad fiscal del gasto social'.²⁴

3.3. EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO

3.3.1. Eficiencia

Se pueden distinguir dos tipos: eficiencia externa e interna.

- ***Eficiencia Externa:*** implica seleccionar los programas que permiten de manera más efectiva alcanzar las metas definidas por la política social, y su evaluación supone el uso de indicadores específicos según sea la meta establecida.
- ***Eficiencia Interna:*** luego de seleccionado el programa, la eficiencia interna se relaciona con el mejor uso de los recursos para llevar a cabo la actividad elegida y lograr las metas fijadas por la política social. Implica escoger el proceso productivo que minimice los costos de producción de un nivel y calidad de prestación social dados, desde un punto de vista estático; y mejorar la calidad de los factores involucrados en la prestación de los servicios públicos, desde un punto de vista dinámico.

²⁴ Shack y Salhuana. Ibid. P. 38

3.3.2. Equidad

Con respecto a la equidad del gasto social cabe esperar que a mayor pobreza y mayor desigualdad se otorgue a este gasto mayor prioridad macroeconómica y fiscal . En un entorno de restricción de recursos públicos, éstos tienden a ser los asignados a “resolver” los problemas considerados prioritarios para una sociedad, y sólo cuando éstos se han resuelto se redirecciona una mayor proporción del gasto a áreas no prioritarias.

Entonces, si una sociedad prioriza la política social, el gasto social –la expresión financiera del gasto social- debiera crecer a medida que las restricciones económicas y el nivel de pobreza son mayores. De no observarse esta relación, puede concluirse que la política social no es prioritaria, ajustándose en consecuencia el gasto social en situaciones restrictivas.

Precisamente durante la década de los ochenta, ha existido una relación negativa entre pobreza y desigualdad, y los indicadores de prioridad macroeconómica. Lo que ocurrió fue que se priorizó el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos; por ello el gasto social se redujo en América Latina. Esta situación, no obstante, se revirtió en la presente década, luego de los drásticos programas de estabilización.

La relación entre gasto social y desigualdad y pobreza se establece a través de múltiples mecanismos, dependiendo del tipo de programas que financia el gasto social. En general, existen dos canales a través de los cuales un mayor gasto contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad. En primer lugar, los gastos sociales monetarios y no monetarios que incrementan directamente los beneficios de los hogares, ya sea a través de un aumento en el nivel de ingreso o a través de un aumento en el nivel de ingreso o a través de un aumento en el nivel de ingreso o a través del acceso a un mayor número de servicios sociales. El efecto dependerá del grado de progresividad del programa, esto es, de la capacidad relativa para beneficiar a los grupos de menores ingresos. En segundo lugar, el gasto social ejerce –si bien con cierto rezago- un efecto (indirecto) sobre la capacidad para incrementar el ingreso de los hogares más pobres. Aquí es donde aparecen los programas de inversión social.²⁵

3.4. OBJETIVO DEL GASTO SOCIAL

Tal como se desprende de los Lineamientos Básicos de la Política Social (1993), La Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRES, 1996) y el reglamento Funcional de Mejora del Gasto Social Básico (D. S. 012-97-PCM), por lo menos para la década en estudio el *gasto social* que constituye el instrumento de gestión más importante de esta política, debe coadyuvar al logro de una igualdad de oportunidades

²⁵ Parodi Trece, Economía de las Políticas Sociales. Ibid.. p 239-241

para todos los peruanos, esto significa acceso universal y oportuno a servicios de buena calidad en :

Nutrición (complementación alimentaria) para familias en alto riesgo, sobre todo en niños menores de 5 años (con énfasis en aquellos de 0 a 3 años) y madres gestantes y lactantes y enfermos de TBC y otras patologías transmisibles.

- Salud Básica (esencialmente preventiva) y atención de baja complejidad.
- Educación preescolar para niños de 3 a 5 años, educación primaria y secundaria, con énfasis en el proceso de articulación inicial-primaria.
- Justicia que asegure los derechos fundamentalmente de las personas y que estas tengan acceso a formas adecuadas de prevenir y solucionar sus conflictos.
- Previsión social para la población que ha dejado de pertenecer a la población en edad de trabajar (PET) y para todos los cesantes y jubilados.
- Vivienda decorosa para los hogares que residen en habitaciones inadecuadas, hacinadas y prescindiendo de servicios sociales básicos.
- Inversión social adicional, para permitir la transferencia de capital a nivel local en aras de eliminar el déficit de consumo de las familias y mejorar la infraestructura socio-económica de la zona de apoyo a la producción.

Estos servicios, aunque esenciales en su conjunto, muestran un orden de prelación: las necesidades básicas que siempre deben ser satisfechas adecuadamente, en el marco de una eficiente acción subsidiaria por parte del Estado, son claramente

las asociadas a los servicios de nutrición para grupos en alto riesgo y salud básica y de baja complejidad para toda la población.²⁶

3.5. DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL

En la comparación de los gastos públicos sociales per cápita conviene tomar en cuenta que el nivel de gastos depende tanto de la inclinación como de la posibilidad real que tienen los gobiernos para gastar en lo social. Es decir, depende tanto del nivel de gastos totales del gobierno, que depende, a su vez, de su nivel de ingresos, como también de la manera como los gastos públicos totales se orientan hacia los sectores sociales.

Para entender mejor la relación del nivel del gasto social con el tamaño de la economía y con la inclinación gubernamental para invertir en lo social, conviene recordar dos descomposiciones del gasto social per cápita:

$$(1) \frac{\text{Gasto Social}}{\text{Población}} = \frac{\text{Gasto Social}}{\text{PIB}} \times \frac{\text{PIB}}{\text{Población}}$$

$$(2) \frac{\text{Gasto Social}}{\text{Población}} = \left\{ \frac{\text{Gasto Social}}{\text{Gasto Gobierno}} \times \frac{\text{Gasto Gobierno}}{\text{PIB}} \times \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \right\}$$

Estas descomposiciones son particularmente útiles para entender donde se originan los desfases en el gasto social de un país o, recíprocamente, qué acciones pueden adelantarse si se desea aumentar el gasto social. En efecto, el desfase del gasto

²⁶ Shack y Salhuana. Ibid. P. 39-40

puede deberse a débiles esfuerzos de gasto en lo social con relación al tamaño de la economía (Gasto social/PIB) o a tamaños muy reducidos de la economía (PIB/población) que impiden consecuentemente, una alta inversión.

Asimismo, los débiles esfuerzos de gasto frente a la economía pueden deberse a una baja propensión a dirigir los gastos gubernamentales hacia los sectores sociales (Gasto social/ gasto gubernamental) o a un bajo nivel de gasto de todo el gobierno (Gasto gubernamental /PIB) como en:

$$\Delta \left[\frac{\text{Gasto Social}}{\text{Población}} \right] = \Delta \left[\frac{\text{Gasto Social}}{\text{PIB}} \right] + \Delta \left[\frac{\text{PIB}}{\text{Pob.}} \right] + \left[\left[\frac{\text{Gasto Social}}{\text{PIB}} \right] \Delta \left[\frac{\text{PIB}}{\text{Pob.}} \right] \right]$$

Esta expresión indica que el cambio porcentual anual (señalado por el símbolo “delta” Δ) del gasto social per cápita es igual al cambio porcentual anual de la participación del gasto social en el producto nacional más el cambio porcentual anual del ingreso per cápita (PIB per cápita) más la covarianza del ingreso per cápita y la participación del gasto social en el PIB. Este último factor reflejaría la medida en que un aumento proporcional del gasto social incide en el crecimiento del ingreso per cápita -o viceversa-. Una simplificación de esta ecuación se obtiene si no tenemos en cuenta el último factor, ya que el efecto conjugado de los dos incrementos, en términos relativos a los otros incrementos, es despreciable y podemos tratarlo como si fuese igual a cero.

De esa manera:

$$\Delta \left[\frac{\text{Gasto Social}}{\text{Población}} \right] = \Delta \left[\frac{\text{Gasto Social}}{\text{PIB}} \right] + \Delta \left[\frac{\text{PIB}}{\text{Pob.}} \right]$$

El cambio en el gasto social per cápita es aproximadamente igual al cambio porcentual en la participación del gasto social en el ingreso nacional más el crecimiento del ingreso per cápita.²⁷

3.6. ¿UNIVERSALIZACIÓN O FOCALIZACIÓN?

Parodi, hace una diferenciación destacando que la focalización, por oposición a las políticas universales, pretende proveer servicios sociales subsidiados sólo a la población-objetivo; quienes, además de ser pobres, tienen otras características de homogeneidad. La focalización aparece como una alternativa a la contracción de recursos fiscales en América Latina, no sólo en épocas de crisis como la década de los ochenta.

Sin embargo, la focalización entraña costos que deben compararse con los beneficios que produce. Se necesita de una maquinaria administrativa eficiente para poder orientar los recursos fiscales adecuadamente a quienes realmente los necesiten. Si bien es cierto se ahorran recursos fiscales, también es importante reconocer los costos vinculados al gasto administrativo asociado a la selección de los beneficiarios y a las filtraciones que se producen, tanto de pobres que no son incorporados como de no pobres que son erróneamente incorporados. Aquí aparecen dos mecanismos: la autoselección y el criterio de inclusión / exclusión.²⁸

²⁷ Molina. Ibid. pp. 14-18

²⁸ Parodi Trece, Carlos. Perú 1960-2000. Políticas Económicas y Sociales en Entornos Cambiantes. Ibid. p 245 .

La existencia de un determinado grupo social que, por ser pobre, merece una atención especial de la sociedad y el Estado, ha determinado una mayor preocupación respecto a cómo hacer para que la acción social del Estado efectivamente se concentre en ellos y no se ‘filtre’ hacia otros grupos sociales que se considera no ameritan ser receptores de estos beneficios. Esta concentración – selectividad explícita- de los programas sociales es lo que denominamos focalización.

La principal razón para considerar a la focalización en el diseño de algunos programas sociales es la eficiencia. Dado que los recursos disponibles son escasos, en la medida que la focalización logre que los programas sociales beneficien en mayor proporción a los más pobres sin pérdida de eficacia, la eficiencia del gasto con relación a cualquier objetivo planteado en dichos programas respecto de la pobreza será mayor.²⁹

²⁹ Francke , Pedro y Medina Andrés. Indicadores de Focalización : Perú 1994 pp. 1-2

Capítulo IV

GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA

El gasto social durante la última década ha mostrado importantes cambios en toda Latinoamérica, porque el interés por reducir la pobreza en la región es un tema de discusión que ha alcanzado a todas las esferas sociales por todas las consecuencias que implica.

4.1. LIMITACIONES DE LOS ANÁLISIS

No es fácil hacer análisis si los datos agregados de cada país de la región (Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) no se presentan de manera que pueda ser comparados entre sí.

Para Molina las limitaciones son las siguientes:

Existe un descreimiento de las cifras que se presentan en los medios oficiales: algunas de ellas o han sido cuestionadas en sus países de origen o no interpretan cabalmente ni el momento ni las vivencias de cada uno de los interesados. Sucede además que cuando son confiables generalmente están rezagadas en el

tiempo, lo que no permite realizar análisis de corto plazo, los que siempre son deseados. Sin embargo los autores se basan en ellas para realizar sus análisis, procurando tomar las más confiables posibles.

- Otra limitación tiene que ver con el alcance del término **gasto social**: siempre se discutirá que falta incluir los recursos vinculados a tal servicio social que es imprescindible, o que en algunos de los servicios incluidos no todas sus dimensiones debieron estar o que al contrario, algunas no fueron tomadas en cuenta. En esta monografía esta limitación está salvada porque en el capítulo anterior se define que será considerado como gasto social.
- La última limitación está referida a la interpretación que pueda dársele al nivel de gasto social, y a su vez, sobre su impacto en los resultados sociales. Cuando se realizan discusiones a este respecto se puede caer rápidamente en el apasionamiento pues, se trata de temas que no tienen referentes absolutos, válidos para los diversos enfoques con los cuales puede abordarse el análisis del gasto. Aquí debemos añadir que se señalaran los referentes contextuales para salvar esta limitación

4.2. CRITERIOS PARA COMPARAR EL GASTO SOCIAL ENTRE PAÍSES

Aquí se harán algunas precisiones que permitirían comparaciones de niveles de gasto tanto entre países de la región. Para el efecto se tomará la división que hace Molina de América Latina en tres subregiones:

- Los países de mayor gasto social per cápita y que para 1997 correspondían a aquellos que superaban el promedio regional de 460 dólares (Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica).
- Los de gasto inmediato (Colombia, México y Venezuela) cuyos gastos son algo inferiores del promedio regional; y
- Los de menor gasto (Perú, Paraguay, Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana).

Hay que empezar afirmando que, en promedio, los esfuerzos en inversión social que hace la región no son despreciables con relación a las posibilidades de su economía. Al menos, en su agregado, los gastos públicos en educación y salud son similares o superiores a las regiones con igual grado de desarrollo que la nuestra. Su propensión a gastar en lo social, en cambio, si es inferior a la de los países desarrollados, lo que aunado a las diferencias en los tamaños de las economías, marca la gran diferencia entre los gastos per cápita entre América Latina y dichos países.

Con respecto a Latinoamérica se han hecho múltiples clasificaciones según el tamaño del gasto social. Las diversas agrupaciones coinciden en señalar que la región está lejos de ser una misma. En efecto, las diferencias entre los países son muy marcadas, y sólo para mencionar los extremos, un argentino promedio recibe servicios sociales que en valor superan en treinta veces a los que recibe un nicaragüense promedio.

De otra parte, ¿son estos gastos comparables entre sí? Un primer esfuerzo para hacerlos homogéneos es traducirlos a una misma moneda y además eliminar en ella las distorsiones a través del tiempo producto de las devaluaciones y revaluaciones. Por convención, la moneda utilizada es el dólar y el año de referencia escogido para la presentación de los cuadros es 1997. No obstante, el poder adquisitivo de un dólar no es el mismo en los diversos países. A este respecto, se pueden establecer índices que permitan esa equivalencia y hagan comparables los datos sobre gasto. Al aplicar estos índices se obtienen gastos sociales en unidades de poder de compra constante.³⁰

4.3. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La década en estudio es un período en el que a nivel mundial han sucedido diversos cambios. Todos los países de la región sin excepción han orientado sus políticas económicas de modo que sea posible superar las condiciones de pobreza e inequidad, sin embargo han tenido que lidiar con las crisis económicas, además de las decisiones tomadas durante las coyunturas de expansión y crecimiento económico. Es en este marco que se estudiará como se ha comportado el gasto social como parte de todas y cada una de estas economías.

Así se puede decir que la crisis económica de la década de los ochenta hizo que el gasto social de la región se redujera de manera importante. Sólo a partir de los inicios de los años noventa empieza a darse una recuperación. Si bien las unidades de medición del gasto para estas dos décadas no son las mismas, y si bien adicionalmente

³⁰ Molina. Ibid. pp. 2-11

hay algunos cambios metodológicos que no las hacen del todo comparables, se puede afirmar que el nivel de gasto social per cápita a mediados de los años noventa era apenas comparable al de inicios de los años ochenta³¹

Además hacia mediados de la década pasada, el gasto público en relación con el PIB en los países latinoamericanos era inferior en alrededor de nueve puntos porcentuales estándar que le correspondería en relación con su nivel de producto, lo que limita las posibilidades de los estados de impulsar políticas redistributivas mediante al gasto social.

Para la CEPAL, el gasto social se elevó considerablemente durante la década pasada. En la mayoría de los países creció el monto de recursos por habitante destinado a los sectores sociales, como consecuencia de la recuperación del crecimiento económico y, en mayor o menor medida, del aumento de la prioridad fiscal otorgada al gasto social (porcentaje del gasto público total destinado a los sectores sociales), lo que redundó en una mayor prioridad macroeconómica de éste (porcentaje del PBI destinado a lo social). En efecto, para el conjunto de 17 países de la región, el gasto público por habitante entre los bienios 1990/1991 y 1998/1999 se expandió, en promedio en un 50%. Esto implicó que de un promedio de 360 dólares per cápita al principio de la década, el gasto social se elevara a 540 dólares anuales por habitante. El crecimiento del gasto social en la región fue generalizado, pues sólo en

³¹ Molina Pág. 1-3

dos países (Honduras y Venezuela) se registró una disminución de éste en términos reales.(Cuadro N° 4.3.1)

Cuadro N° 4.3.1
GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE
(en dólares de 1997)

País	\$	
	1990-1991	1998-1999
Argentina	1211	1687
Uruguay	888	1539
Brasil	786	1011
Chile	440	827
Panamá	497	642
Costa Rica	476	622
México	259	402
Colombia	158	381
Venezuela	337	313
Perú	69	192
Bolivia a/	104	168
República Dominicana	64	135
Paraguay	56	132
Guatemala	52	107
El Salvador	60	82
Nicaragua	48	57
Honduras	60	57
América Latina b/	360	540

FUENTE: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social
a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-4995

b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Tomado de: CEPAL: Panorama Social de América Latina 2000-2001. Naciones Unidas.
Octubre 2001.

Sin embargo, los incrementos no fueron de la misma magnitud y tendieron a ser mayores en los países con niveles medios y bajos de gasto social por habitante: en Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana éste subió en más del 100% mientras que en los países con niveles relativamente elevados de gasto

(Argentina, Brasil, Costa Rica y Panamá), estos aumentos fueron bastante menores: entre 20% y 40% con respecto al inicio de la década.

El incremento del gasto tampoco fue homogéneo a lo largo de la década; en la mayoría de países su ritmo de expansión fue mayor durante el primer quinquenio y aunque en el segundo se mantuvo la tendencia al aumento, éste fue menor. Entre 1990/1991 y 1994/1995 el gasto por habitante en América Latina en su conjunto creció un 30%, en tanto que entre 1991/1995 y 1998/1999 sólo lo hizo en 16%. Esta evolución se relacionó estrechamente con la dinámica del crecimiento económico registrado en la región durante los años noventa: en la primera mitad de la década, la tasa anual de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en América Latina fue de 4,1%, cifra que se redujo a 2,5% en el quinquenio siguiente. Ello pone de manifiesto el fuerte vínculo existente entre la cuantía de los recursos que cada país puede destinar a los sectores sociales y el nivel del producto alcanzado y su ritmo de expansión, al margen de los esfuerzos de los gobiernos por otorgar mayor prioridad a los componentes sociales del gasto público.

Los logros en materia de aumento del gasto social durante la década pasada no sólo estuvieron asociados a la dinámica del crecimiento económico, sino también a la creciente preocupación de los países por acrecentar el gasto destinado a los sectores sociales a través del incremento de los recursos captados por el Estado y de su reorientación a favor de los sectores sociales.

Así, la prioridad fiscal del gasto social para el conjunto de la región se elevó de cerca de 42% hasta casi 48% del gasto público total. Esta tendencia, que fue generalizada en la región –sólo Honduras y, en menor medida, Panamá vieron reducida en la década la proporción del gasto público destinado a lo social-, no permitió disminuir las pronunciadas diferencias existentes al respecto entre los países, que obedecen a dos factores: por una parte, al hecho de que el componente de seguridad social dentro del gasto tiene una característica de “bien superior”, pues adquiere un peso relativo creciente a medida que aumenta el ingreso por habitante de los países, como consecuencia de la mayor cobertura que alcanzan los sistemas de seguridad social, asociada al peso relativo de la población adulta mayor, y por otra parte, a que una muy alta proporción de los bajos volúmenes de recursos que logra captar el Estado en algunos países, se destina a las funciones generales (gobierno, defensa y justicia) y a las funciones económicas básicas de éste.

El efecto conjunto de ambos factores, es decir, de la mayor presión presupuestaria (proporción que alcanza el gasto público dentro del PBI) y de una más elevada prioridad fiscal del gasto social (proporción que éste representa dentro del gasto público), se expresó en un importante aumento de la fracción del PBI destinada a gasto público social (prioridad macroeconómica). En el conjunto de la región, ésta creció de 10,4% a 13,1% entre 1990/1991 y 1998/1999. Cabe destacar que entre 1996/1997 y 1998/1999 esta proporción continuó en alza en la mayoría de los países de la región, debido a que en varios de ellos se hicieron esfuerzos por sostener en alguna medida los niveles de gasto social previos a la crisis. Sin embargo, ello se

explica también por el rezago de los ajustes presupuestarios ante las caídas del producto y, consecuentemente, de los ingresos públicos.

No obstante que en 12 países se registraron aumentos considerables de la prioridad macroeconómica del gasto social y que entre ellos se encuentran varios con bajo nivel de gasto, las diferencias entre los 17 países examinados sólo disminuyeron levemente, manteniéndose la enorme heterogeneidad que prevalecía a comienzos de la década. Se puede decir que no se alteró sustancialmente el cuadro regional en cuanto al esfuerzo que se realiza en los países por destinar recursos sociales en función de su nivel de ingreso por habitante. Así, un grupo de países siguieron destinando a esos sectores una proporción del PBI superior a lo esperado de acuerdo al patrón medio regional, entre los que se encuentran aquellos de mayor gasto social por habitante: Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Sólo Bolivia y Nicaragua presentan un gasto superior al esperado de acuerdo a su nivel de ingreso, no obstante que integran el grupo de países de bajo nivel de gasto social por habitante. El otro grupo lo integran los países de nivel bajo o muy bajo de gasto social per, y destinan a los sectores sociales una fracción de su producto muy inferior al patrón medio regional. La excepción la constituye Colombia, que entre los bienios 1992/1993 y 1996/1997 duplicó con creces su gasto social per cápita, con lo que acrecentó notablemente su prioridad macroeconómica y pasó de estar muy por debajo del patrón medio a sobrepasarlo.

Como balance general se puede afirmar que durante la década tanto el crecimiento económico como el esfuerzo por aumentar la participación de los sectores sociales dentro del presupuesto público explican la mayor parte del incremento del gasto social (cerca de 80%), con una importancia relativa similar; y que sólo un quinto del aumento obedeció al crecimiento de los recursos públicos.

Si bien durante la década los logros en materia de incremento del gasto social fueron considerables, aun resultan insuficientes, tanto porque los recursos por habitante destinados a lo social están en niveles muy bajos para satisfacer las necesidades de amplios sectores de la población, como por el hecho de que la mayoría de los países presentan importantes márgenes para expandir la base de ingresos públicos y reorientar el gasto a fines sociales. Ello se refleja en la pronunciada heterogeneidad que realizan los países: mientras que en algunos se destina alrededor del 20% del PBI a los sectores sociales, en otros se asigna menos del 10% a estos rubros. Entre estos últimos, la reducida base de los ingresos públicos es el principal factor que limita la capacidad de asignar importantes proporciones del gasto público a lo social. En los países en que existe más holgura presupuestaria se necesitan mayores esfuerzos para redistribuir los recursos públicos a favor del gasto social. Con todo, hay países en la región que destinan una alta proporción de su producto al gasto social –comparable a la que destinan a ese efecto varios países industrializados. En estos

países el principal desafío es proteger el gasto ante las coyunturas adversas y aumentar su eficacia y eficiencia.³²

4.4. EL GASTO SOCIAL DURANTE LA EXPANSIÓN Y CONTRACCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Siendo el tema en estudio la evolución del Gasto Social, es importante exponer cual ha sido el comportamiento de éste durante los ciclos de expansión y contracción del crecimiento económico en la última década.

La experiencia regional ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las políticas sociales durante los períodos de crisis, como consecuencia del hecho que, por regla general, el gasto social ha tendido a expandirse cuando han existido más recursos presupuestarios para su funcionamiento y a contraerse en los episodios de empeoramiento de la situación financiera del sector público, la mayoría de las veces como consecuencia de la reducción del crecimiento económico. Para referirse a este comportamiento se ha utilizado frecuentemente el término “procíclico”, en oposición a un comportamiento “contracíclico” que correspondería a la situación inversa, esto es, de aumento del gasto social en años de contracción económica que derivan en una disminución de los ingresos y gastos públicos.

³² CEPAL. Panorama Social de América Latina 2000-2001. Naciones Unidas. Primera Edición. Octubre 2001. 271 páginas. Pp 115-125

4.4.1. El comportamiento del Gasto Social en Escenarios de Alta Volatilidad Económica.

El comportamiento del Gasto Social en América Latina se ve enmarcado dentro de los cambios que sufre el presupuesto público total. Como además los recursos públicos y su cuantía dependen del presupuesto quien a su vez depende del nivel de PBI, se ha constatado que el gasto social en los países Latinoamericanos ha seguido, por regla general, el comportamiento del ciclo macroeconómico, contrayéndose en los períodos recesivos para aumentar en los de crecimiento económico.

En el escenario de crecimiento económico predominante entre 1990 y 2000 – 124 episodios de un total de 144 -, destacan, en primer lugar, aquellos episodios en que la expansión del PIB fue acompañada de aumentos del total de recursos públicos (GPT) (95 episodios). En esta situación, fueron más frecuentes los incrementos de gasto social a un ritmo mayor que los del GPT, y redundaron en un acrecentamiento de su prioridad. Fiscal (54 episodios). Una fracción de los episodios en que ascendió el gasto social (34 de un total de 88) fueron acompañados de una caída de su prioridad, pues el gasto social creció menos que el GPT. Una tercera situación, mucho menos frecuente (7 episodios), fue aquella en que los recursos destinados al gasto social disminuyeron en términos reales, marcando una fuerte caída de su prioridad fiscal, en un contexto de aumento de los recursos públicos.

Naturalmente, en los eventos en que hubo una reducción del presupuesto público con crecimiento económico (un total de 29 episodios) más de la mitad de éstos (16) fueron de incremento del gasto social, lo que derivó en un aumento de su prioridad.

Aunque menos frecuentes, merecen especial atención las situaciones ocurridas en los años de caída del PIB. A diferencia del escenario anterior, en que los repuntes del gasto social entrañaban un incremento de su prioridad en un contexto de expansión económica, interesa en este caso destacar aquellas situaciones en que se logró proteger la cuantía de recursos destinada a los sectores sociales. Ello se hizo en los casos en que el gasto social se elevó más que el GPT (fuerte protección), o incluso cuando aumentó pero a un ritmo menor que el GPT, situación que puede calificarse como de “protección moderada” del gasto social, pues si bien éste perdió participación en el presupuesto público, lo hizo en un contexto de recesión, engrosando la cuantía absoluta de recursos. En sólo 3 episodios hubo un aumento del gasto social frente a la caída del GPT; ésta constituye la situación más evidente de protección de los recursos destinados a los componentes sociales del gasto.

Por último, las situaciones ‘menos deseables’, a las que se alude cuando se señala la necesidad de proteger los sectores sociales en condiciones de alta volatilidad del crecimiento, ocurrieron cuando hubo una disminución absoluta de los recursos destinados al gasto social junto con una baja de su prioridad

fiscal. A lo largo de la década, esto sucedió sólo en 6 de los 20 episodios de contracción del PIB (*véase Cuadro N° 4.4.1, página 64*).

Se concluye entonces que el gasto público tendió a covariar estrechamente con el PIB; la gran mayoría de los episodios de crecimiento económico fueron acompañados de un aumento de los recursos presupuestarios y, por regla general, estos aumentos fueron mayores que los del producto. No obstante, durante la década también se registraron episodios de incremento moderado del producto, que fueron acompañados de reducciones absolutas de los recursos financieros del sector público y en algunos casos esas reducciones fueron mayores que los respectivos aumentos del PIB. Del mismo modo, hubo situaciones en que caídas moderadas del producto no fueron acompañadas de una disminución del gasto público.

En síntesis, en una década en que predominaron los episodios de crecimiento económico el gasto social creció y, en la mayoría de los casos, lo hizo a un ritmo mayor. Pero esta constatación de una tendencia a otorgar mayor prioridad a los sectores sociales no es suficiente por sí sola para dar cuenta del efecto redistributivo del gasto social.

Cuadro N° 4.4.1

ESCENARIOS DE AUMENTO Y CAIDA DEL PIB EN AMERICA LATINA DURANTE LA ULTIMA DECADA EN RELACION CON EL GASTO SOCIAL

ESCENARIO DE AUMENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (a)

Gasto Social	Gasto público total (GPT)	
	Disminuye	Aumenta
Aumenta... a una tasa mayor que la del GPT a una tasa menor que la del GPT	I. Fuerte aumento de prioridad (16)	II.1. Aumento de prioridad (54)
		II.2. Disminución de prioridad(34)
Disminuye.... a una tasa menor que la del GPT ... a una tasa mayor que la del GPT	IV.1 Aumento de prioridad (9)	III. Fuerte disminución de prioridad(7)
	IV.2. Disminución de prioridad(4)	

(a) Entre paréntesis se representa la cantidad de episodios ocurridos en los 17 países durante el periodo 1990-2000

Fuente: Panorama Social de América Latina 2000-2001.CEPAL .Octubre 2001

ESCENARIO DE CAIDA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (a)

Gasto Social	Gasto público total (GPT)	
	Disminuye	Aumenta
Aumenta... a una tasa mayor que la del GPT a una tasa menor que la del GPT	I Fuerte protección (3)	II.1. Fuerte protección (4)
		II..2 Protección moderada (4)
Disminuye... a una tasa menor que la del GPT .. a una tasa mayor que la el GPT	IV.1 Protección moderada (3)	III. Fuerte desprotección (3)
	IV.2.Desprotección (3)	

(a) Entre paréntesis se representa la cantidad de episodios ocurridos en los 17 países durante el periodo 1990-2000

Fuente : Panorama Social de América Latina 2000-2001.CEPAL .Octubre 2001

Tomado de: CEPAL: Panorama Social de América Latina 2000-2001. Naciones Unidas. Octubre 2001.³³

³³ CEPAL. Panorama Social de América Latina 2000-2001. Ibid. Pp126-129

4.4.2. El comportamiento del Gasto Social durante la recesión de fines de los años noventa.

En seis países de América Latina que tuvieron una contracción de su PIB en 1999 : Argentina, Chile, Colombia, Honduras, Uruguay y Venezuela, pero en los cuales ésta vino luego de un período de crecimiento, permite constatar que los recursos destinados a los sectores sociales resultaron protegidos, en parte como consecuencia del carácter inercial de muchas de las partidas del gasto corriente dentro del gasto social. Con excepción de Venezuela, en todos los países considerados el gasto total del sector público creció en el período 1998-1999, a pesar de la caída del PIB. Más aun, en Venezuela este gasto se recuperó con rapidez entre 1999 y 2000, para crecer prácticamente a las mismas tasas previas a la crisis.

En lo referido al gasto social, en Argentina, Chile y Uruguay hubo una clara decisión de reasignar los recursos a favor de los sectores sociales, aunque con diferencias entre ellos que es preciso destacar. En Argentina, aunque se destinaron mayores recursos a los sectores sociales, esta reasignación favoreció relativamente más a los estratos más pobres en el bienio 1998-1999, en tanto que en el período siguiente (1999-2000) creció más el componente de seguridad social, que representa la fracción principal del gasto social en el país. Como conjunto, y a nivel del gasto consolidado –administración pública nacional, gobiernos provinciales y de Buenos Aires, y gobiernos municipales-, la mayor prioridad otorgada a los componentes sociales evitó que la caída del PIB se tradujera en una contracción del gasto social por

habitante. En Chile, en cambio, tanto el gasto social como aquel que excluye la seguridad social crecieron a ritmos similares y las tasas de incremento fueron levemente inferiores durante el ejercicio presupuestario del año 2000 en comparación con las del año anterior, lo que refleja el carácter inercial de los principales componentes del gasto social. Por otra parte, los datos disponibles de Uruguay hasta el año 1999 denotan que hubo una clara protección del gasto social, tanto si se incluye como si se excluye el gasto en seguridad social, pues ambos agregados presentaron incrementos de magnitud similar en el bienio 1998-1999 frente a un gasto público que no se expandió.

El caso de Colombia representa una situación particular, pues la caída del gasto sin seguridad social no significa que se hayan destinado menos recursos a los componentes que benefician mayormente los estratos medios y bajos, los más perjudicados en los períodos de contracción del crecimiento. En efecto, como consecuencia de la ampliación de la cobertura de la seguridad social y de las prestaciones de salud y asistencia social que incluye esta partida, el gasto en seguridad social fue el componente que más creció en términos reales entre 1998 y 1999, de modo que el gasto social en su conjunto aumentó a una tasa muy superior a la del gasto público total, no obstante la contracción que experimentó el PIB entre ambos años.

Honduras permite ilustrar el comportamiento del gasto en países que destinan una fracción relativamente baja de sus recursos a los sectores sociales. Allí el gasto social –

que no tiene un componente significativo de seguridad social- y el gasto público crecieron a ritmos relativamente importantes antes y durante la recesión de 1999. Sin embargo, ese comportamiento inercial se debe menos a una política explícita de protección y más a la gravitación de los recursos provenientes de la ayuda internacional canalizados a través del presupuesto público.

Por último, lo característico de la situación venezolana es la volatilidad de su crecimiento y, por lo tanto, de la cuantía de los recursos públicos y de aquellos destinados a los sectores sociales. El fuerte aumento del gasto público y del gasto social entre 1996 y 1997, incluida y excluida la seguridad social, obedece a un proceso de recuperación que siguió a la expansión del producto luego de su fuerte caída en 1996. Con todo, el comportamiento del gasto social en el período 1998-1999 representa un claro intento de proteger los recursos destinados a lo social, ya que en ese mismo año hubo una disminución de los recursos presupuestarios totales como consecuencia de la caída del PIB. Sin embargo, entre 1999 y 2000 todos los componentes del gasto público volvieron a expandirse prácticamente a la misma tasa (alrededor de 15%).³⁴

³⁴ CEPAL. Panorama Social de América Latina 2000-2001. Ibid. Pp128-132

Capítulo V

GASTO SOCIAL EN EL PERU

La determinación del gasto social como esfuerzo destinado a aliviar la pobreza lleva a dos tipos de discusión: Una de carácter conceptual y la otra de tipo operativo.

En el área conceptual, la discusión gira en torno a qué aspectos del gasto público deben ser considerados como gasto social por su implicancia en el ataque a la pobreza. En el aspecto operacional, hasta qué punto el gasto social antes conceptualizado es posible cuantificarlo. Sobre el primer aspecto, con miras a realizar el análisis del gasto social en el Perú, se ha considerado como tal, al conjunto de gastos –corrientes y de capital- dirigidos a los sectores sociales y programas multisectoriales, destinados a mejorar los niveles de vida de la población.

Esta definición implica considerar: (a) los gastos corrientes llevados a cabo para cubrir los sueldos y salarios del personal que labora en tareas eminentemente de carácter social (como médicos y profesores); (b) los gastos de capital ejecutados por los llamados sectores sociales y la seguridad social; y (c) los efectuados por los programas y las acciones multisectoriales que atacan directamente algunos de los aspectos más importantes de la pobreza.

En el campo operacional, la primera tarea es la de evidenciar este gasto social a partir de la información existente. Al respecto, cabe señalar el problema de una desagregación minuciosa para lograr un acercamiento preciso del gasto social, dado que la información del sector público se encuentra sumamente agregada.

Derivado de ello, en la determinación del gasto social global del Perú se han considerado:

Los gastos corrientes efectuados en remuneraciones y transferencias corrientes de los sectores Educación y Salud.

Los gastos de capital de los sectores sociales y programas multisectoriales.

5.1. EL GASTO SOCIAL ANTES DE LOS NOVENTA (DÉCADA DE LOS OCHENTA)

Antes de entrar de lleno a la descripción de cómo ha sido el gasto social en el Perú durante la última década, se hará un breve resumen del período inmediatamente anterior, es decir, la década de los ochenta.

Con lo descrito líneas arriba, es posible señalar (en dólares de 1985) que éste ha tenido una evolución bastante errática durante el período analizado, la cual es reflejo del comportamiento económico del país. Pero lo cierto es, que al terminar la década, el gasto social global era casi 70% menor que al comienzo de ésta.

En efecto, si bien en 1985 el monto del gasto social era de 801 372 miles de dólares (a precios de 1985), cifra ligeramente menor a la de 1981 (866 068 miles de dólares de 1985), en 1986 experimenta un incremento sustantivo dado que alcanza los 935 577, para luego descender significativamente en los años siguientes. Se estima que en 1990 el gasto social global era de sólo 277 535 miles de dólares (a precios de 1985), cifra menor a la tercera parte de 1981.

Esta evolución significa que el gasto social tuvo un crecimiento real de 17% en 1986, para luego declinar en 18%; 26%; 33%; y 27% en los cuatro años posteriores, respectivamente.

Derivado de ello, la participación del gasto social en el Producto Bruto Interno del país, refleja también esta evolución. Se ve así que luego de significar el 4,7% del PBI en 1985 pasa a 5% en 1986, cayendo luego paulatinamente hasta significar sólo el 2% en 1990.³⁵

Al finalizar los años ochenta, el gasto social global era casi 70% menor que al comienzo de ésta. Al respecto cabe en primer lugar recordar que hasta 1986 el gasto social no fue demasiado bajo (alrededor de \$ 50 dólares per cápita) pero estuvo sesgado y mal orientado lo que hacía que los pobres se beneficiaran escasamente de éste. Además una parte importante de este gasto estaba dirigido al funcionamiento del

³⁵ Medina Flores, Rosa. El Gasto Social en la Década de los Ochenta. En: MONEDA Año 3. Número 36. Junio 1991. Páginas 55-57.

propio aparato estatal. El agravamiento de la situación económica general a fines de la década de los ochenta derivó en la reducción significativa de los gastos de gobierno, especialmente de los destinados a los sectores sociales y a los programas específicos dirigidos al alivio de la pobreza.³⁶

5.2. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1990-1995

En el capítulo tres se hace alusión a las políticas sociales durante la última década y en este marco institucional se aprecia que el gasto social desde 1993 se ha incrementado coincidiendo con el crecimiento de la economía (el PBI real creció en 6,5%; 13,1%; y 6,9% en 1993, 1994 y 1995, respectivamente) lo que demuestra la importancia del crecimiento para financiar la política social. Además, prueba que el gasto social es procíclico (*Véase Cuadro N° 5.2.1*)

Cuadro N° 5.2.1
GASTO SOCIAL EN EL PERÚ 1990-1995

Años	% del PBI	% del Gasto Público	Gasto Social per Cápita (US\$)
1990	2,6	16,6	12
1991	2,1	17,2	Nd
1992	2,8	19,2	Nd
1993	3,2	22,0	63
1994	2,8	19,7	75
1995	5,2	30,4	145

Fuente : INEI, Compendio de estadísticas sociales 1994-1995, Lima 1995 p.26
Tomado de *Perú 1960-2000. Políticas Económicas y Sociales en entornos Cambiantes. Carlos Parodi Trece. Universidad del Pacífico. Primera Edición. Agosto 2000.*

³⁶ Medina Flores, Rosa. Hacia Una mayor Eficiencia del Gasto Social. En: MONEDA Año 6. Febrero-Marzo 1995. Páginas 41-45.

En lo que se refiere a la distribución sectorial del gasto, hasta 1992 se dio prioridad al sector educación y, gradualmente, el rubro “otros”, que corresponde a los programas de alivio a la pobreza (la mayoría de ellos a cargo del Ministerio de la Presidencia, según se ha visto), aumentó su importancia relativa (*Véase Cuadro N° 5.2.2*)

Cuadro N° 5.2.2
GASTO SOCIAL EN EL PERÚ 1990-1995
(en porcentajes)

Años	Educación	Salud	Otros
1990	72,3	25,9	1,8
1991	72,1	22,7	5,2
1992	72,9	25,0	2,1
1993	71,4	17,7	10,9
1994	61,4	21,3	17,3
1995	51,6	24,7	23,7

Fuente : INEI, Compendio de estadísticas sociales 1994-1995, Lima 1995 p. 31
Tomado de *Perú 1960-2000. Políticas Económicas y Sociales en entornos Cambiantes.*
Carlos Parodi Trece. Universidad del Pacífico. Primera Edición. Agosto 2000

5.3. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1996-2000

Para el segundo quinquenio y dentro de La Cumbre social de Copenhague y la estrategia social del gobierno el gobierno peruano decide incrementar la participación del gasto social dentro del presupuesto general de la república. Gastar más es importante, pero también lo es gastar mejor; es decir, aumentar la calidad del gasto.

La conexión entre el mayor gasto y la reducción de la pobreza es un tema que tiene tanta relevancia como el monto mismo del gasto.³⁷

A partir de 1996, el gasto social mantuvo su tendencia creciente. (Véase Cuadro N° 5.3.1) donde se puede observar que el gasto destinado a Educación y Salud se ha incrementado desde 1997 en 6.17 % anual en promedio, aunque cada año el crecimiento se fue desacelerando del 11,45 en 1998, a 4,7% en 1999 y en 2,4 % en el 2000. Esto refleja la tendencia tanto a nivel de Latinoamérica como en el cumplimiento de los objetivos impuestos por el gobierno. Es evidente que el gasto va de la mano con el PBI y hay autores que lo relacionan con un factor de manejo político.

Cuadro N° 5.3.1
GASTO PÚBLICO SOCIAL 1996- 2000
(como porcentaje del gasto público)

Concepto	1997	1998	1999	2000
Sectores Sociales	22,6	26,1	24,8	25,3
-Educación	16,7	18,8	18,1	18,4
- Salud	5,9	7,2	6,7	6,9
Programa Alivio de la pobreza	9,7	9,3	9,6	8,7
Otros programas Sociales	3,7	4,7	7,5	9,0
Gasto Social Total	36,0	40,1	42,0	43,0

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público. MEF.

Elaboración : Propia

Por otra parte, Shack y Salhuana sostienen que, la clasificación del gasto ensayada permite generar una serie de gasto social, consistente a través de los años, salvo para el año 1990, en que las cifras se hacen discutibles por la hiperinflación y

³⁷ Parodi Trece, Carlos. Perú 1960-2000. Políticas Económicas y Sociales en Entornos Cambiantes. Ibid. p372

por la organización de la estadística oficial. Sin embargo, para el resto de los años es posible presentar valores monetarios del gasto social, sin llegar a análisis específicos sobre la eficacia, eficiencia, economía y calidad de los servicios así como su impacto en la población.

Desde 1991 a la fecha el gasto social total ha sido uno de los que mayor crecimiento ha experimentado en términos reales. Este crecimiento es sostenido hasta 1999, en que se observa un repliegue respecto a los niveles alcanzados. Sin embargo, para el ejercicio 2000 se tenía previsto una recuperación de este tipo de gasto.

El Gasto social, por su parte, se incrementó significativamente entre los años de 1993, 1995 y 1997, luego de los cuales éste se empezó a contraer, afectado por la desaceleración de la economía en su conjunto y por tanto, en la disponibilidad de recursos por parte del Estado. Cabe destacar el significativo crecimiento del gasto social básico, identificado en la estructura como el gasto social de primera prioridad, el cual creció superando la barrera de los 100 dólares (constantes de 1999) en 1995.

De igual modo, la prioridad macroeconómica del gasto social, medida por la razón entre Gasto Social Total y PBI, se incrementó sostenidamente desde 1991, de manera consecuente con los propósitos de política señalados por el gobierno.

Por su parte, la Prioridad Fiscal del Gasto Social, entendida como la participación del gasto social en el gasto total fue ganando espacio significativo en la estructura del Gasto Público.

El gasto social según subtipo, durante la última década, ha estado direccionado en gran medida hacia la educación ciencia y cultura. Le siguen, en orden de prioridad el gasto en previsión, en salud, en asistencia y promoción; y en nutrición como se muestra en el siguiente cuadro³⁸:

Cuadro N° 5.3.2
GASTO SOCIAL SEGÚN SUBTIPO 1991-1999
(Composición Porcentual)

Subtipo	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Asistencia y Promoción	5,2	8,1	14,0	11,6	9,7	9,1	8,5	10,3	10,0
Educación, Ciencia y Cultura	40,8	38,2	37,1	41,7	38,3	35,8	33,5	32,2	31,9
Salud	18,6	16,9	12,1	13,1	13,9	15,1	14,7	14,4	14,6
Vivienda, Energía y Minas	1,2	0,8	1,6	2,4	1,9	3,3	2,7	2,7	4,1
Nutrición	3,1	2,8	3,8	4,5	6,1	4,9	5,5	5,1	5,1
Previsión	28,4	30,5	29,1	24,3	28,4	28,6	31,5	32,2	30,4
Justicia	2,6	2,6	3,2	2,4	1,7	3,1	3,7	3,0	3,9
Total	100,0								

Fuente: DNP, CPN, SIAF-SP

Elaboración: Shack y Salhuana. En: Ensayando una nueva Taxonomía del Gasto Público en el Perú.

³⁸ Shack y Salhuana. Ibid. P. 65-69³⁸ Shack y Salhuana. Ibid. P. 65-69

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Es necesario entender que el llamado gasto social no debe verse como tal, sino más bien como una inversión que conlleve a crear capacidades y generar oportunidades que permitan que la población que se encuentra en extrema pobreza, en primer término, acceda a los programas sociales que involucra, convirtiéndose en protagonistas y no en simples espectadores.
- Considerar la inversión social como el principal instrumento para superar la pobreza. Ahora bien invertir socialmente debe implicar financiar programas y proyectos para lograrlo, buscando un punto de equilibrio entre la inversión social y la productiva.
- Cada institución creada para ejecutar parte del gasto social debe tener claros sus objetivos y funciones, a fin de no caer en la duplicidad de ellas de modo tal que el gasto sea llevado a cabo beneficiando a la verdadera población objetivo.
- Es importante también tener en cuenta que el gasto se debe realizar en forma descentralizada, pero sin perder de vista el control de la eficiencia y la eficacia. Una forma podría ser por los gobiernos regionales, pues son éstos la que mejor conocen la situación de cada lugar.

- Se debe llegar a un acuerdo para aumentar el gasto social . La recuperación del PBI junto con una mejor recaudación tributaria deben permitirlo, así como el hecho de que se deban reducir los gastos en defensa por cuanto estamos en épocas de paz.
- Establecer un Organismo que pueda dirigir integralmente, realizando un diseño global y una efectiva coordinación de las políticas sociales.
- Adecuar los programas y proyectos a la institucionalidad existente, y no a la inversa.
- Establecer mecanismos de focalización que puedan adaptarse a la sociedad peruana planteando objetivos, instrumentos, aplicaciones y en el corto plazo evaluando con los métodos existentes para luego ajustarlos si se diera el caso.
- Racionalizar el gasto, es decir evaluar la necesidad de altos gastos corrientes contra los gastos de capital (léase infraestructura, capacitación, materiales), aplicando una política de salarios que respondan a una evaluación técnica.
- También debe existir una adecuada fiscalización del gasto, es decir de las actividades y proyectos que ejecutan los entes encargados de las ejecuciones.
- Los entes de financiamiento deben ejecutar los proyectos en base a la priorización hecha por los gobiernos locales.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL. (2001). **Panorama Social de América Latina 2000-2001**. Naciones Unidas. Primera Edición. Octubre 2001.
- CORTEZ, Rafael, (2000) **Programas de Bienestar e ingresos en los Hogares de la Madres Trabajadoras**. Universidad del Pacífico. Documento de Trabajo N° 34. Perú.
- EKELUND, Robert B. y HEBERT, Robert F.(1992). **Historia de la Teoría Económica y su Método**. Mc Graw Hill. Tercera Edición. 1992.
- FLORES MEDINA, Rosa E.(1991). **Gasto Social en la Década de los Ochenta**. En: MONEDA, junio 1991; año 3. Número 36. pp 55-57.
- FLORES MEDINA, Rosa E.(1995). **Hacia una mayor eficiencia del gasto social**. MONEDA, febrero-marzo 1995; año 6. pp 41-45.
- FLORES MEDINA, Rosa E.(1997). **Inversión Social, Instrumento de la lucha contra la Pobreza**. MONEDA 1997; Año 9 (105). Pp 51-53.
- FRANCKE B., Pedro. **Una revisión de la Pobreza en el Perú entre 1991 y 1994**. BCRP.

- FRANCKE B., y MEDINA A. **Indicadores de Focalización: Perú 1994.**

- KLISKBERG Bernardo. Compilador. (2000). **La lucha contra la Pobreza en América Latina.** Fondo de Cultura Económica.

- MOLINA, Carlos. (2000). **Gasto Social en América Latina.** Artículos de Gerencia Social. INDES. Junio 2000. En: <http://indes.iadb.org/publ.asp?lg=EN&t=N#>.

- PARODI TRECE, Carlos.(1997). **Economía de las Políticas Sociales.** Universidad del Pacífico. Lima, Perú. CIUP, Primera Edición. Noviembre 1999.

- PARODI TRECE, Carlos.(2000). **Perú 1960-2000. Políticas Económicas y Sociales en Entornos Cambiantes.** Universidad del Pacífico. Centro de Investigación.CIUP. Primera Edición. Febrero 2000.

- PORTOCARRERO Felipe,. (2000). Editor. **Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes.** Universidad del Pacífico. Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Primera Edición. Febrero 2000.

- PORTOCARRERO F., BELTRÁN A., ROMERO M., CUEVA H., **Gestión Pública y Políticas Alimentarias en el Perú.** Universidad del Pacífico. Centro de Investigación. Primera Edición. Abril 2000.

- Roll. Eric. **Historia de las Doctrinas Económicas.** Fondo de Cultura Económica. Décima Impresión. México. 1978.

- SAGASTI, F.; IGUÑIZ, J.; SHULDT. J.(1999). **Equidad, Integración Social y Desarrollo: Hacia un nuevo enfoque para la política Social en América Latina.** Universidad del Pacífico. Centro de Investigación. Primera Edición. Noviembre 1999.

- SHACK, Nelson y SALHUANA, Roger. (2000). **Ensayando una Nueva Taxonomía del Gasto Público en el Perú.** Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

- ORTIZ DE ZAVALLOS G., y POLLAROLO P., Editores (2000). **AGENDA PARA LA PRIMERA DECADA. (Task Forces). Lucha contra la Pobreza.** Instituto APOYO. Perú.

- VÁSQUEZ HUAMÁN , Enrique. Editor.(2 000) **Impacto de la Inversión Social en el Perú** Universidad del Pacífico. Perú