

# **GASTO SOCIAL Y CRISIS: UNA PERSPECTIVA DE IMPACTO, EQUIDAD Y DERECHOS**

**Martín Hopenhayn**  
**Director División de Desarrollo Social**

*Seminario Internacional*  
*“El gasto social en la Crisis: cómo mejorar el análisis del gasto social frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe”*  
*CEPAL, Santiago, 16 y 17 de junio de 2009*

# Esquema de la presentación

## ¿ Qué buscamos tras el gasto social?

---

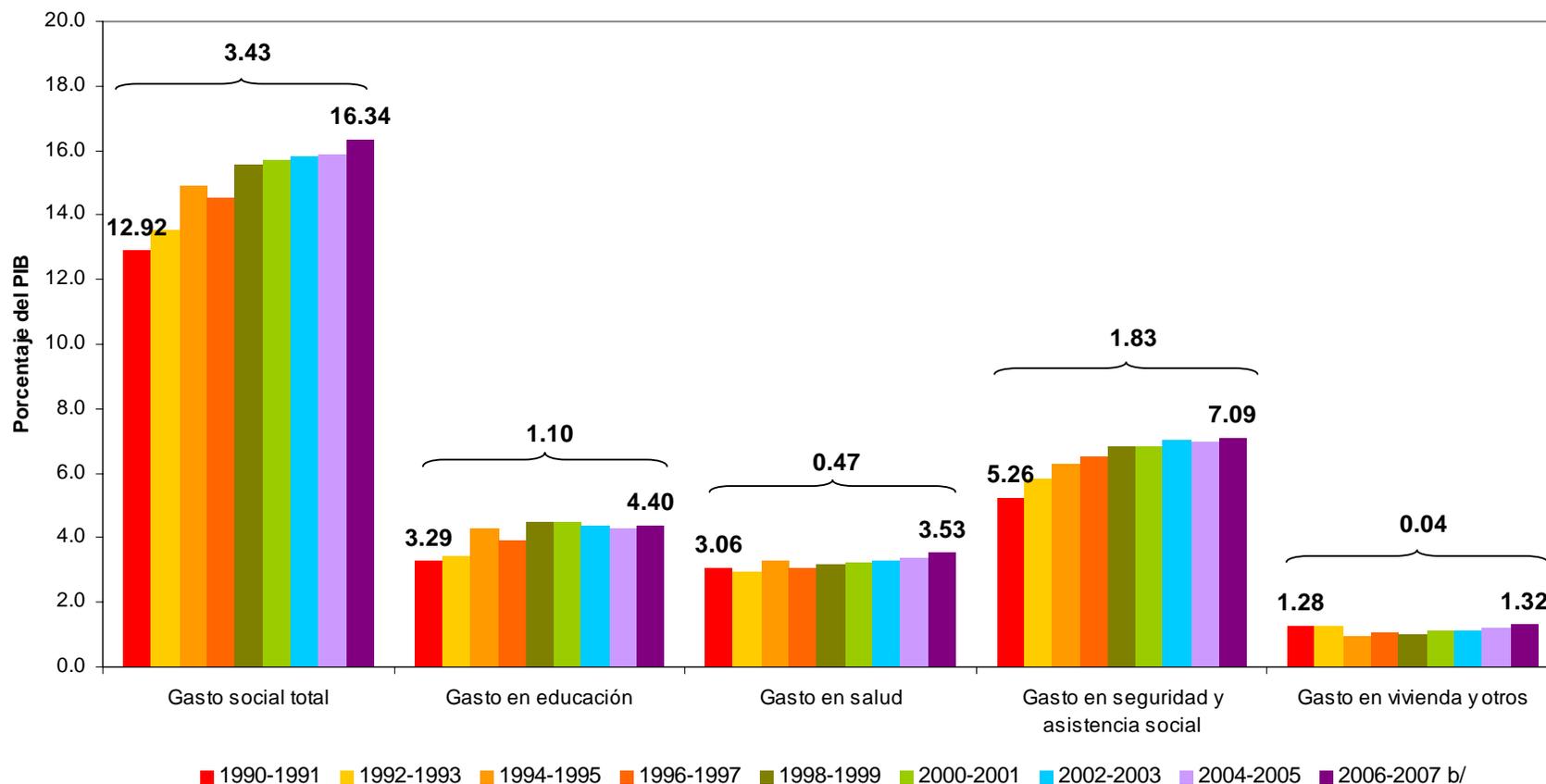
- **Correlaciones difusas: ¿cómo se relacionan los montos con los impactos?**
- **Impacto redistributivo: ¿cómo altera el gasto social la distribución del ingreso?**
- **Impactos de la crisis, enfoque de derechos y desafíos para el gasto social**

# I. Correlaciones difusas: ¿cómo se relacionan los montos del gasto social con los impactos?

---

1. Existe relación, pero no sincrónica ni estrictamente lineal.
2. Hay que ponderar ritmos de rezago de impacto respecto de variaciones en montos del gasto social.
3. Muchos indicadores sociales tienen una evolución de largo aliento que se explican por políticas o instituciones de largo aliento.
4. Hay componentes inerciales en la dinámica de muchos indicadores sociales, explicables por complejidad de razones (cultura, aprendizaje, infraestructura, etc.)
5. Los impactos no sólo obedecen a los montos sino también al saber-hacer en la política social.
6. Los impactos pueden relacionarse más con montos subsectoriales o de programas específicos.

# Entre 1990 y 2007 el gasto público social aumentó, especialmente en seguridad social y asistencia social, aunque el ritmo de expansión relativa se moderó en esta década



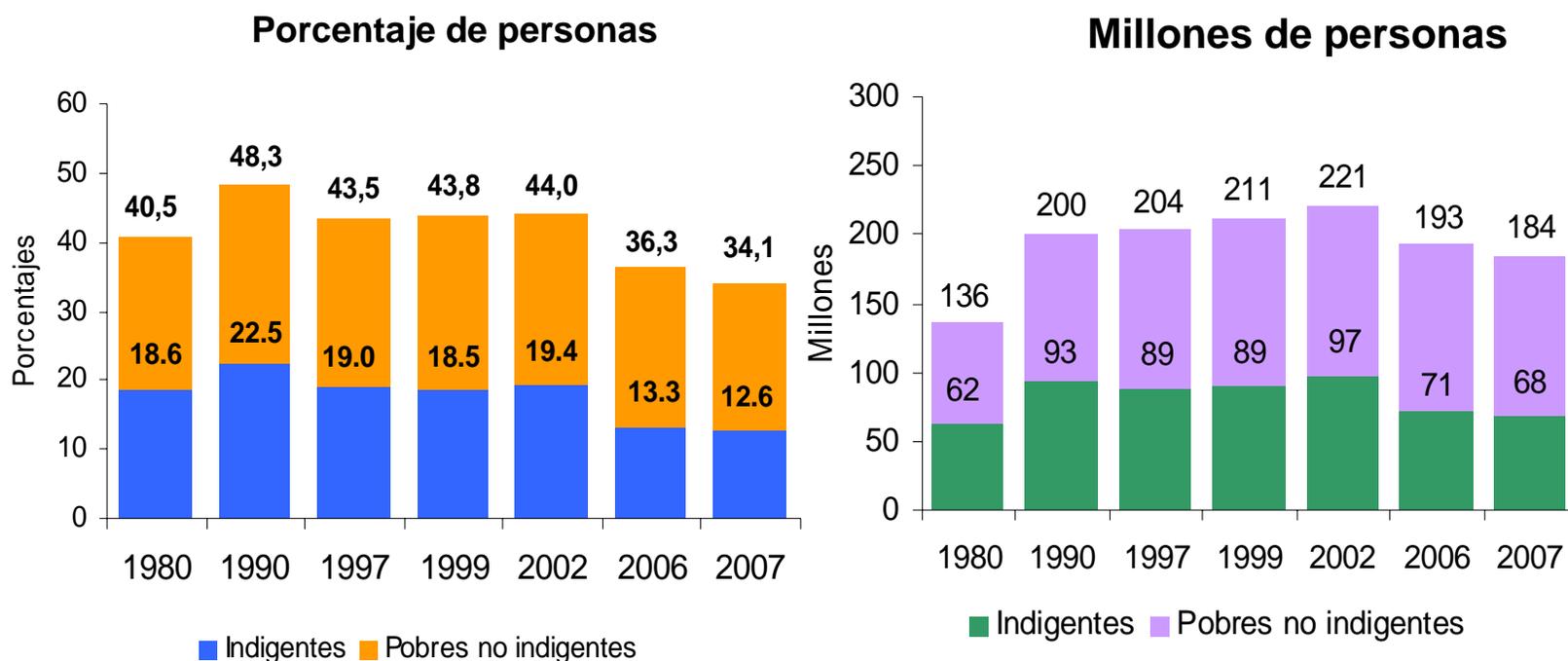
Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

a/ Promedio ponderado de los países.

b/ Datos provisionales.

# Y la caída de la pobreza y la indigencia fue mucho más pronunciada en el último lustro ¿Pero cuánto atribuirlo al gasto social?

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA a/, 1980 - 2007

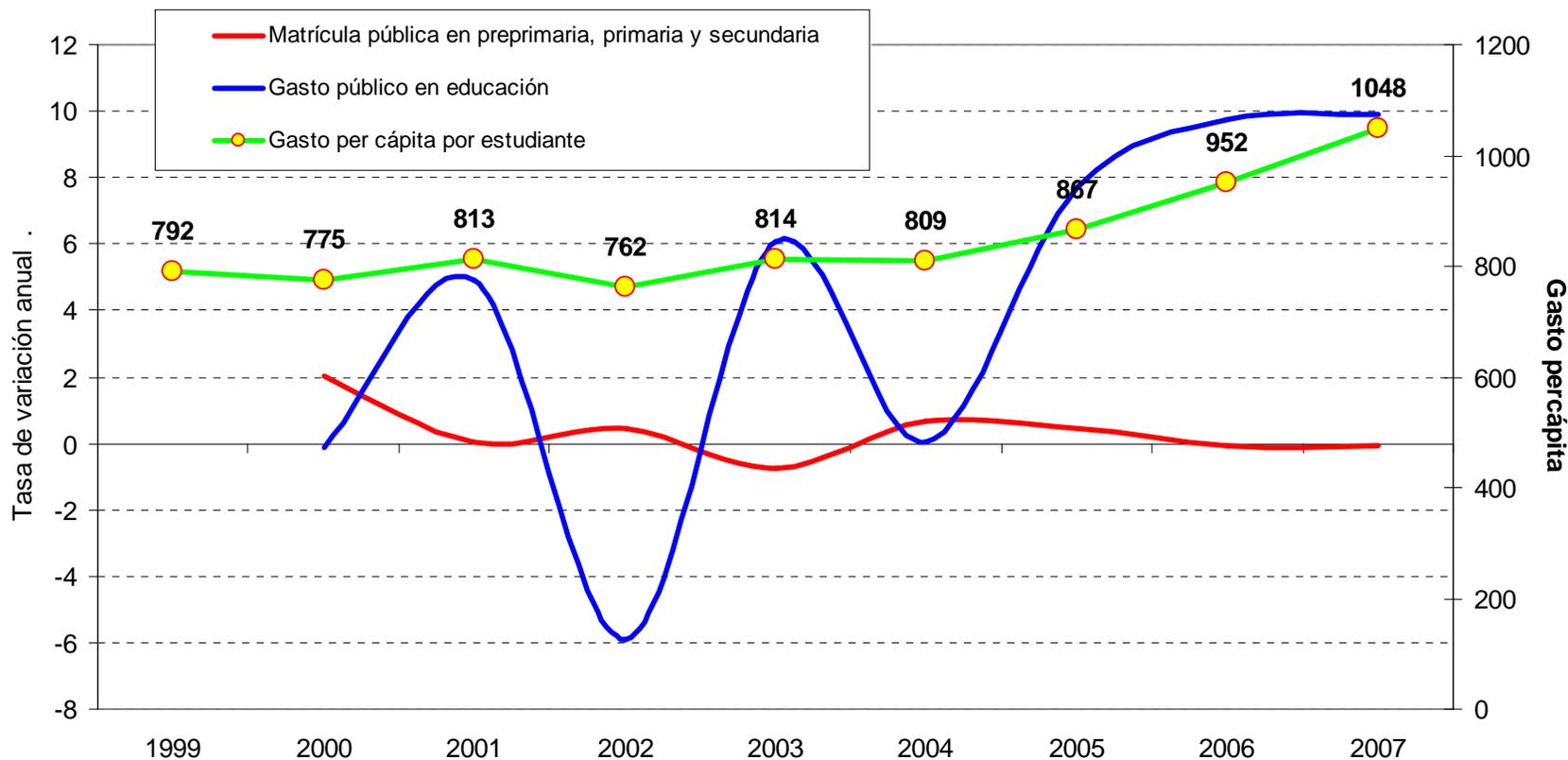


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

# Gasto en educación y evolución de la matrícula pública: poca relación

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, DE LA MATRÍCULA COMBINADA EN PREPRIMARIA, PRIMARIA Y SECUNDARIA, Y DEL GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE, 1999-2007  
(Tasas anuales de variación porcentuales y dólares de 2000)

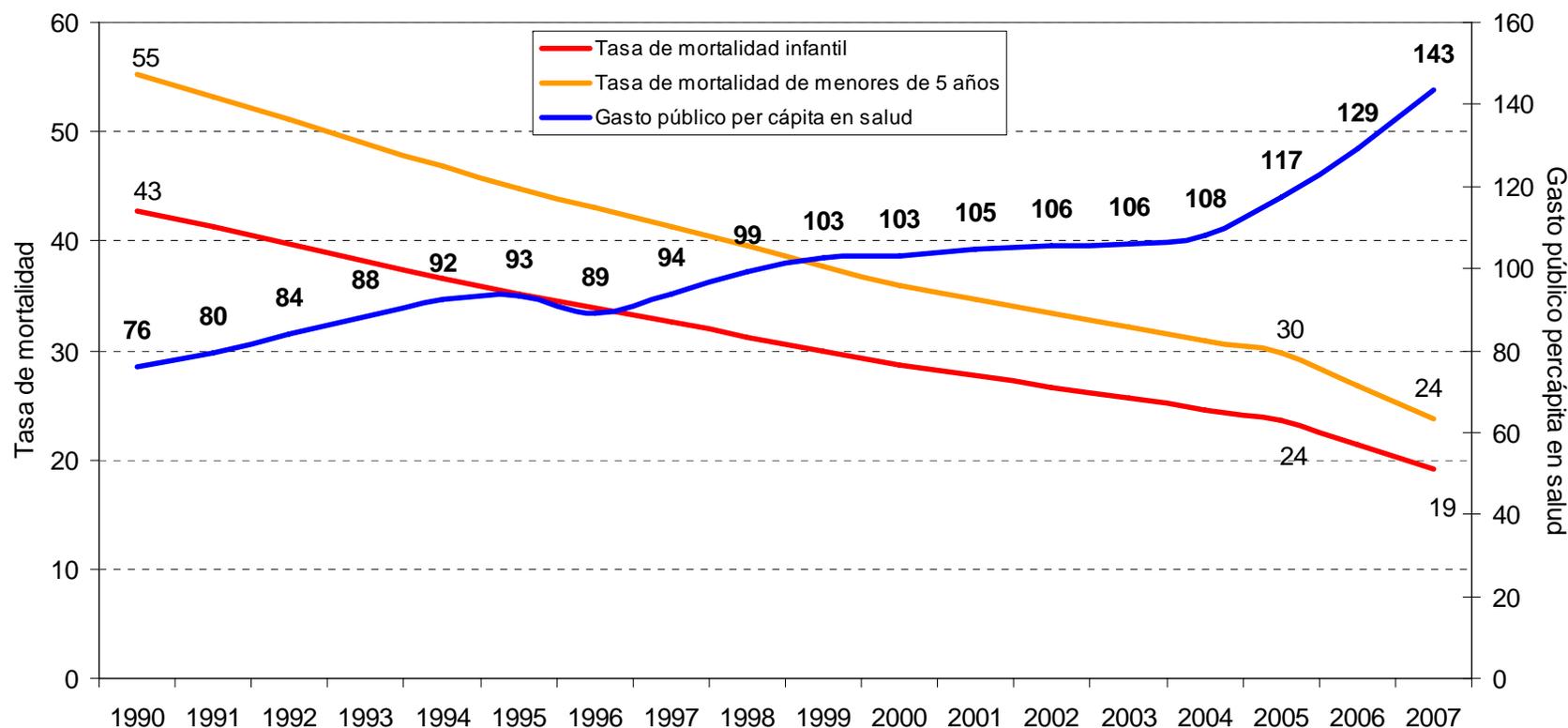


Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social y UNESCO-UIS, base de datos sobre educación.

# Gasto en salud: algo más de sincronía

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PERCÁPITA EN SALUD Y DE LAS TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL Y DE MENORES DE 5 AÑOS, 1999-2007

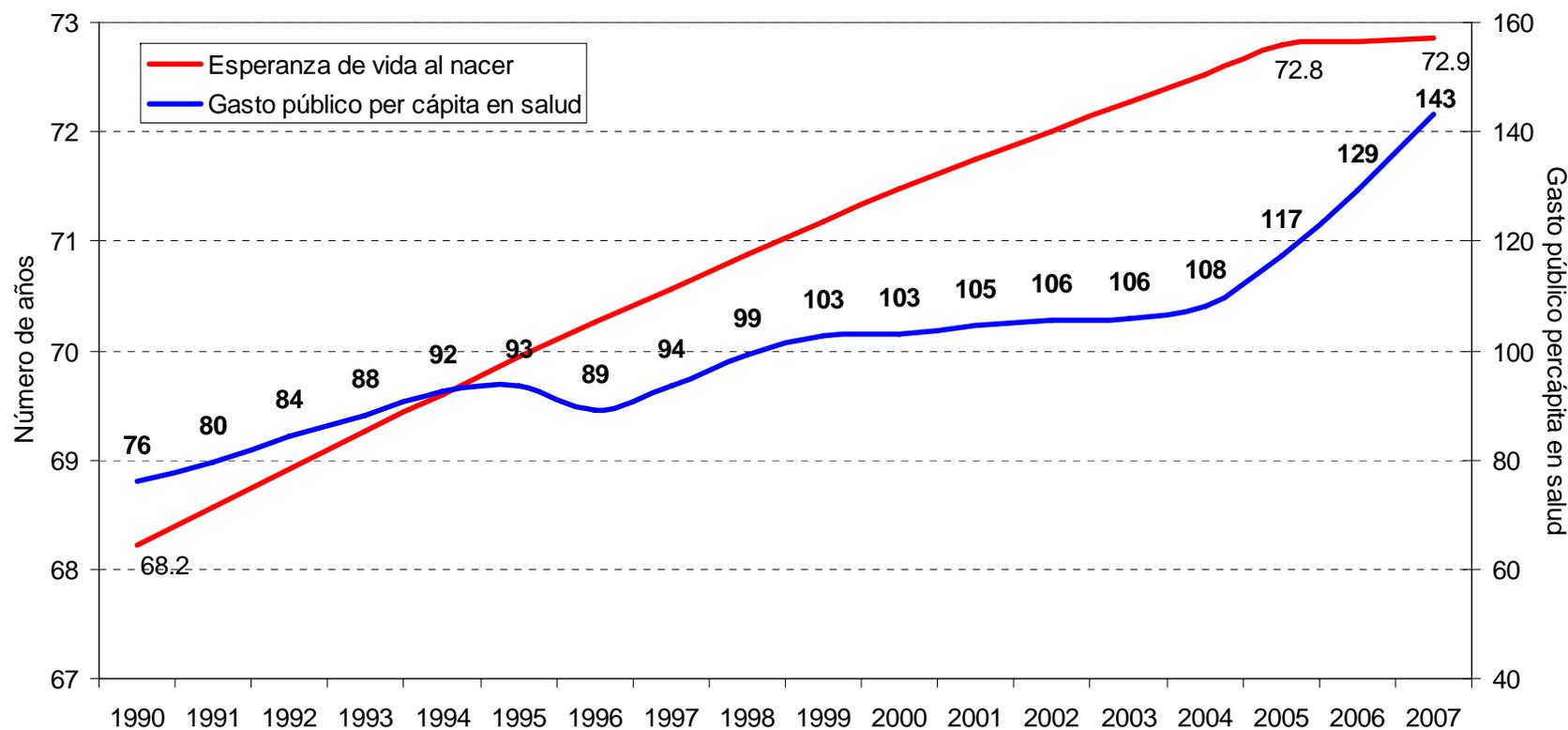
(En dólares de 2000 y tasa por cada 1000 nacidos vivos)



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social y estimaciones y proyecciones de CELADE.

# Gasto en salud (ibíd)

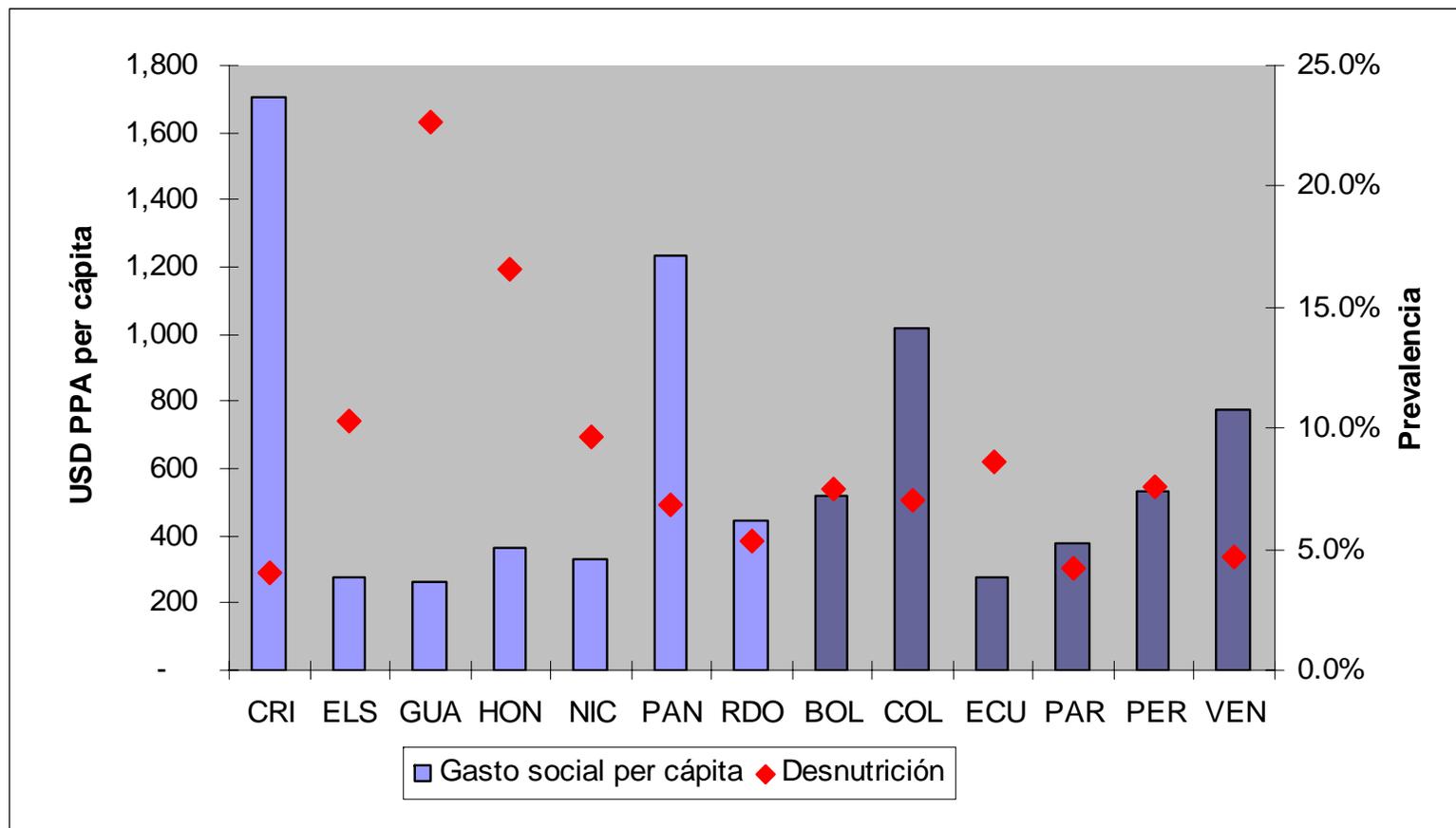
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PERCÁPITA EN SALUD Y DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER, 1999-2007  
(Número de años y dólares de 2000)



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social y estimaciones y proyecciones de CELADE.

# Gasto social y prevalencia de desnutrición: ¿ cuán causal-lineal la correlación?

América Latina (13 países): Desnutrición global y gasto público social per cápita  
(2003 - 2005)



Fuente: CEPAL, base de datos de Gasto Social y última encuesta nacional de nutrición disponible en cada país.

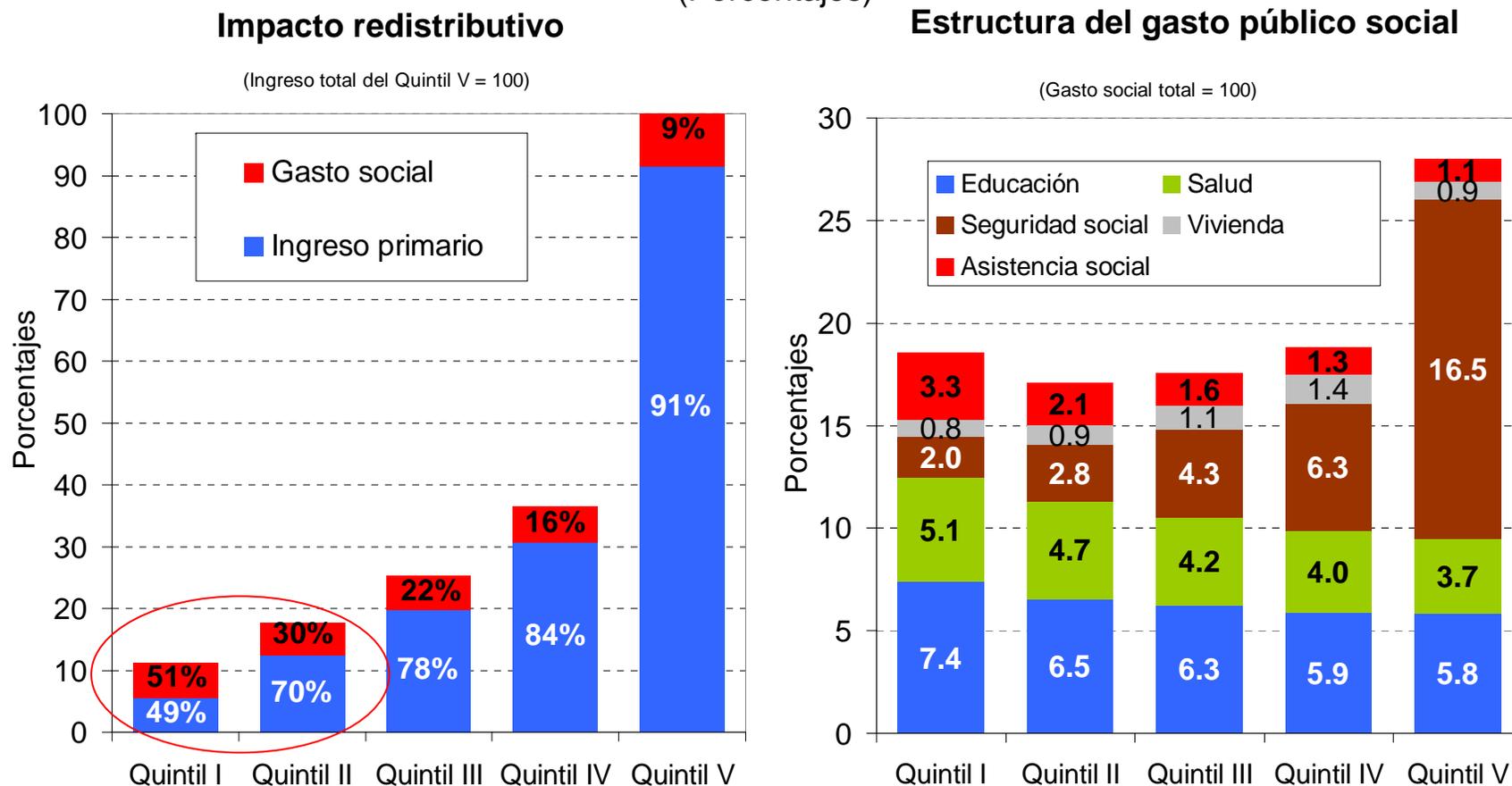
# II. Impacto redistributivo del gasto social

---

1. Hay vasos medio llenos y medios vacíos según veamos el aporte de transferencias respecto del ingreso primario, o en términos absolutos.
2. Los sectores varían en impacto redistributivo, y también los subsectores
3. Las desigualdades finales: ¿cuánta relación tienen con la estructura distributiva del gasto social y cuánta con desigualdades primarias?
4. El mix público-privado importa en términos distributivos.

# Mitad de vaso lleno y mitad de vaso vacío en la impacto distributivo del gasto social

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES a): IMPACTO REDISTRIBUTIVO Y ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO  
(Porcentajes)

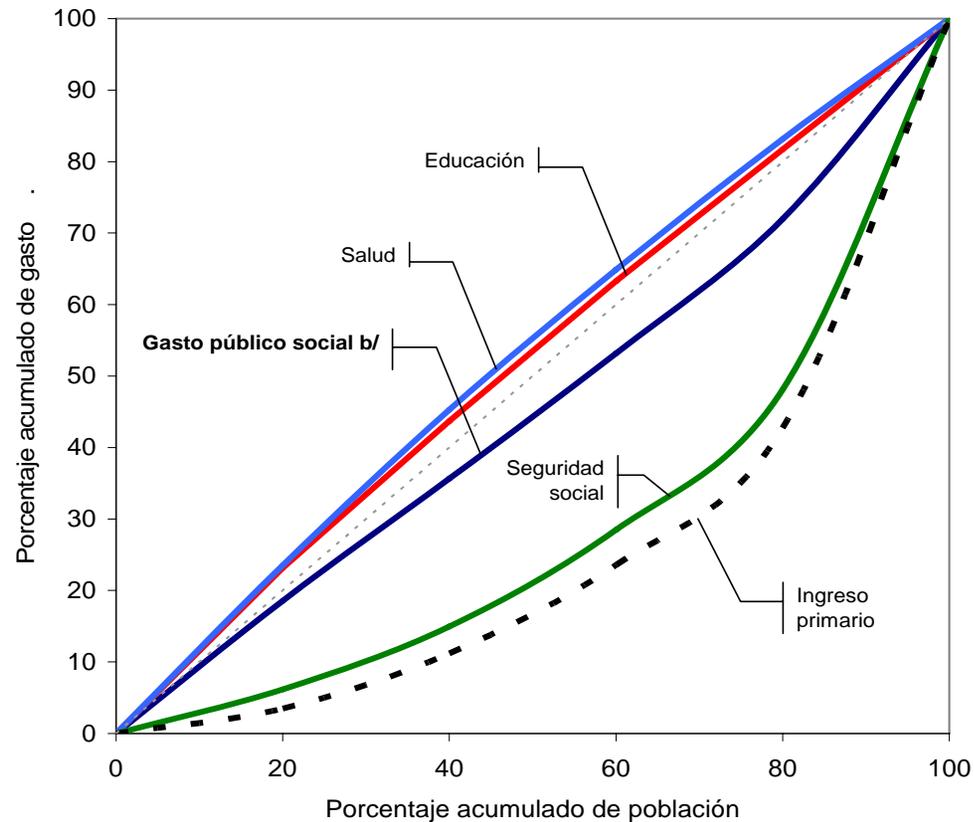


Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

a/ Promedio ponderado por la significación del gasto en el ingreso primario de cada país.

# Impacto redistributivo sectorial es bajo (y hasta negativo) y nada homogéneo

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997-2004<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



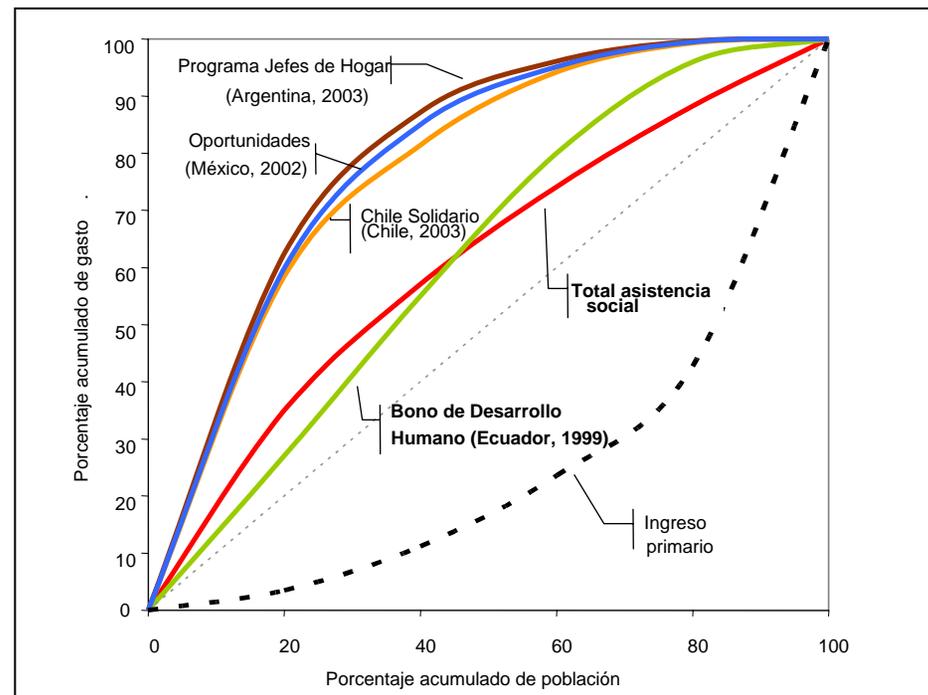
Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

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

<sup>b</sup> Incluye educación, salud, seguridad social, asistencia social, vivienda y saneamiento.

**El gasto en asistencia social es el más redistributivo, pero es el sector del gasto que entraña los menores montos, y el grado de focalización en los más pobres no es igual en todos los casos.**

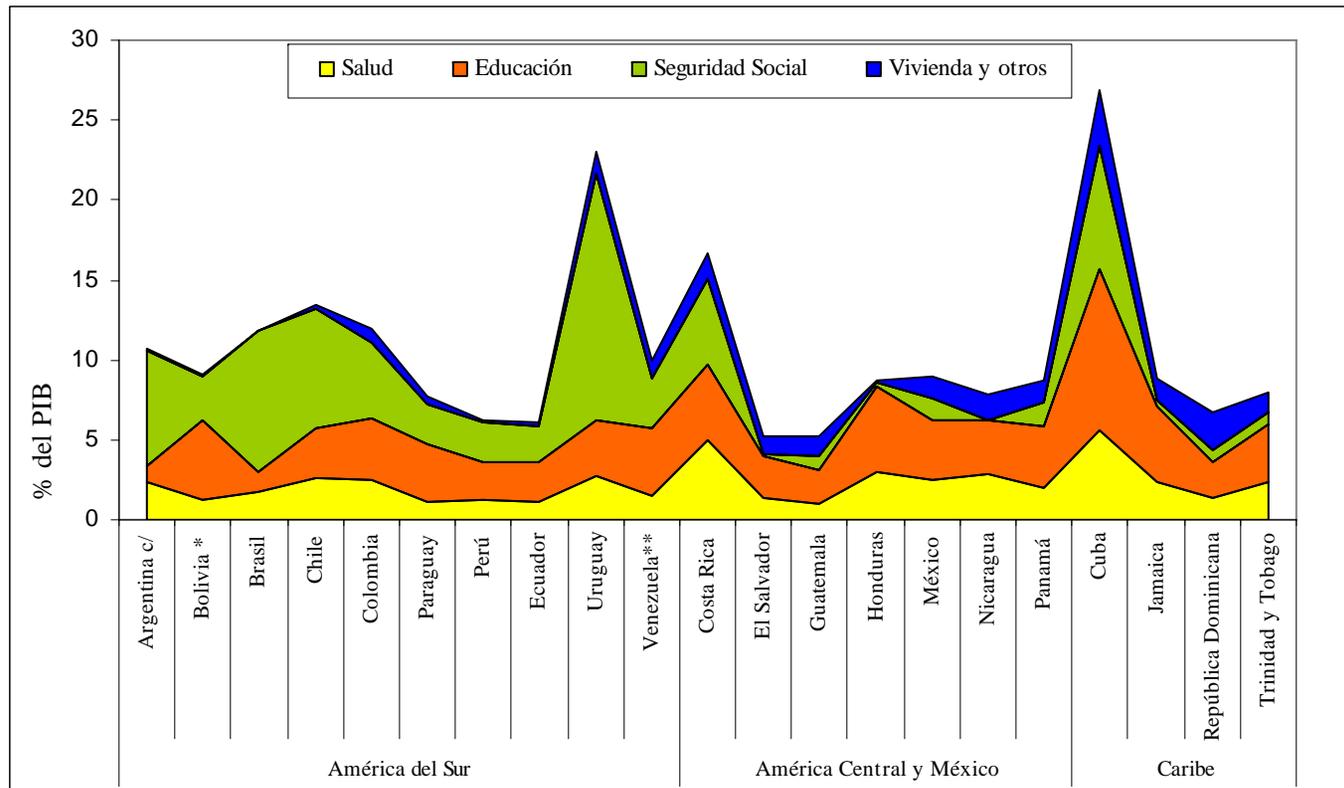
**AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES a/): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ASISTENCIA SOCIAL, Y EJEMPLOS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRECTAS DE ALGUNOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997/2004  
(Porcentajes)**



Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

a/ Promedio ponderado por la significación del gasto en el ingreso primario de cada país.

# Composición del gasto social público por función como porcentaje del PIB. Promedio 1990-2006. Fuerte heterogeneidad entre países



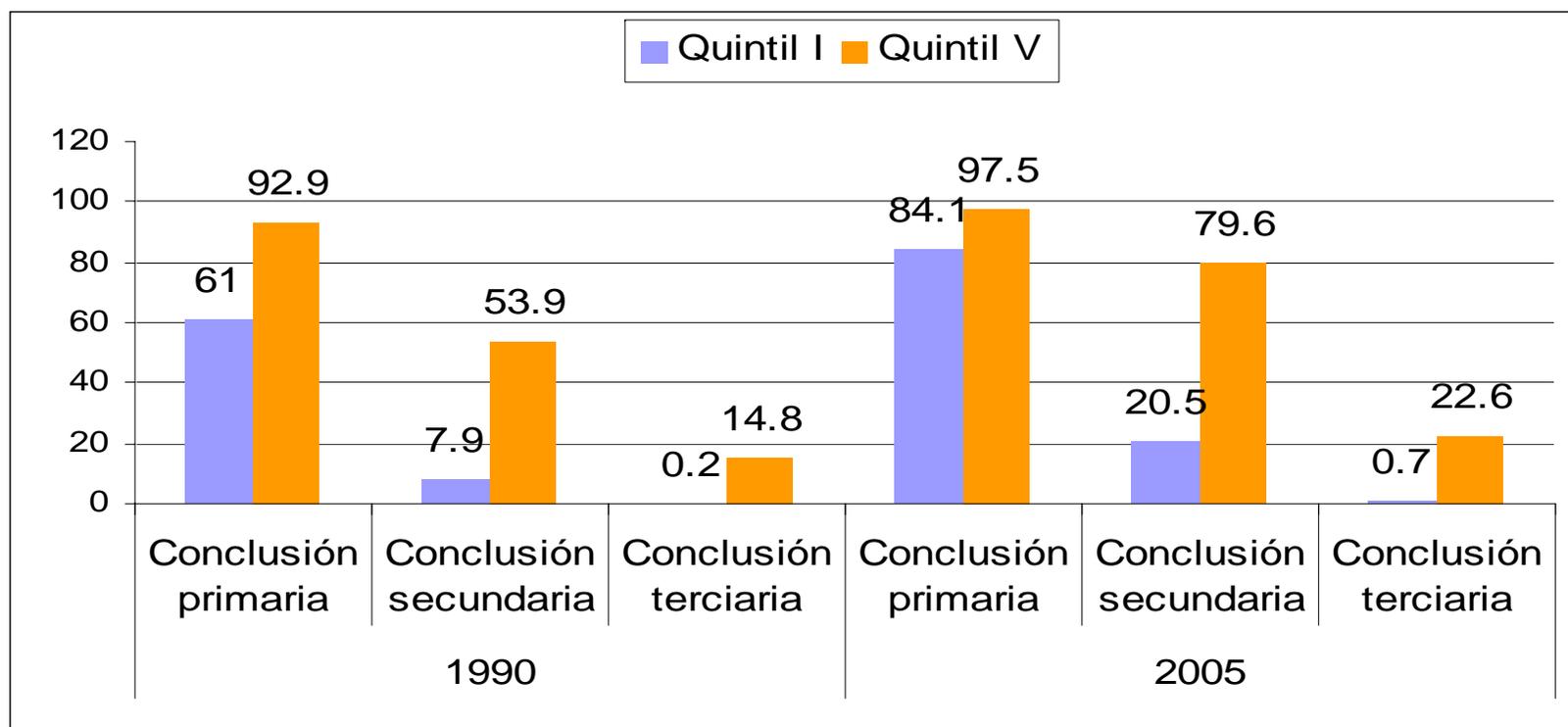
Fuente: Elaboración propia a partir de Información de Gasto social como % del PIB. [www.risalc.cl](http://www.risalc.cl)

\* Estado plurinacional de Bolivia

\*\* República Bolivariana de Venezuela.

# La desigualdad en logros educativos pone señal de alerta sobre el impacto redistributivo del gasto en educación

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONCLUSION DE DISTINTOS NIVELES EDUCATIVOS/a. EN LOS QUINTILES I Y 5, 1990 y 2005.



Fuente: CEPAL (2007). Panorama Social de América Latina 2007.

/a. El porcentaje de conclusión de la primaria se estimó sobre la población de 15 a 19 años, en la secundaria se consideró como universo la población de 20 a 24 años y en la terciaria a la población de 25 a 29 años.

# La igualdad en acceso a salud también depende de la composición público-privada del gasto en el sector

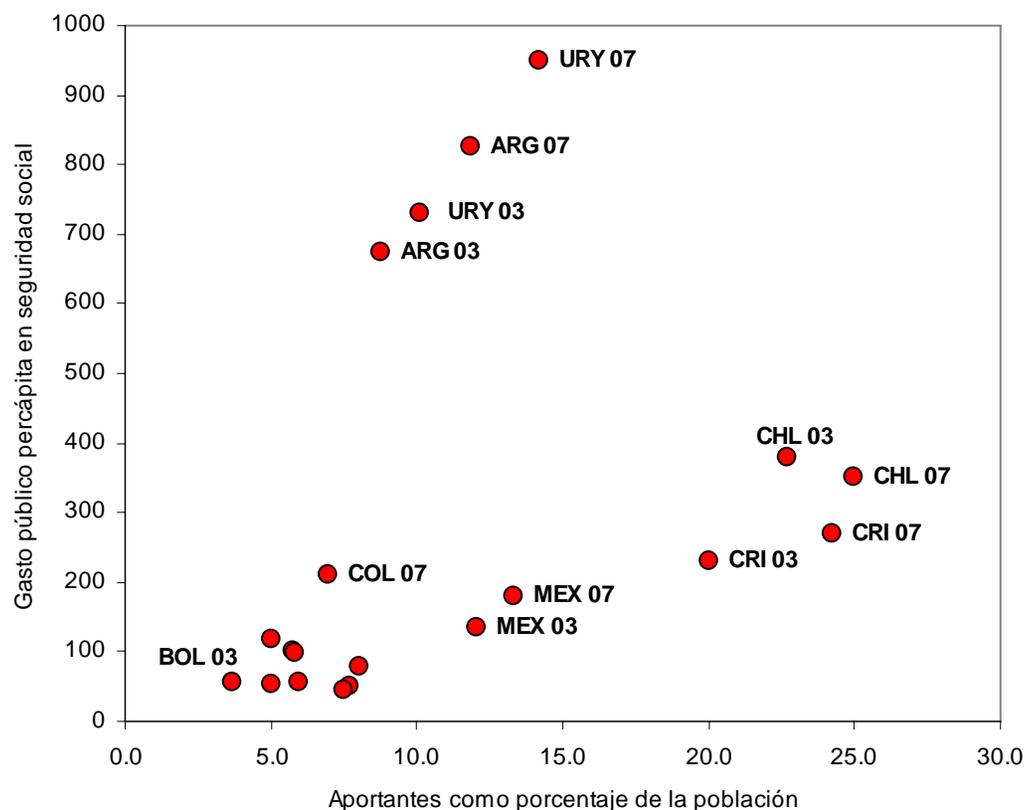
## INCIDENCIA Y DISTRIBUCIÓN PÚBLICO-PRIVADO DEL GASTO EN SALUD POR REGIONES

	US\$ per cápita	Porcentaje del PIB	Distribución del G\$	
			Público	Privado
América Latina y el Caribe	334,55	6,48	57,19	42,81
América Latina	267,25	6,83	55,15	44,85
Caribe	438,08	5,95	60,34	39,66
OCDE	3316,38	8,94	74,18	25,82

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social y estimaciones y proyecciones de CELADE.

# Gasto en seguridad social: ¿cómo leer la ecuación aportantes-gasto total en clave distributiva?

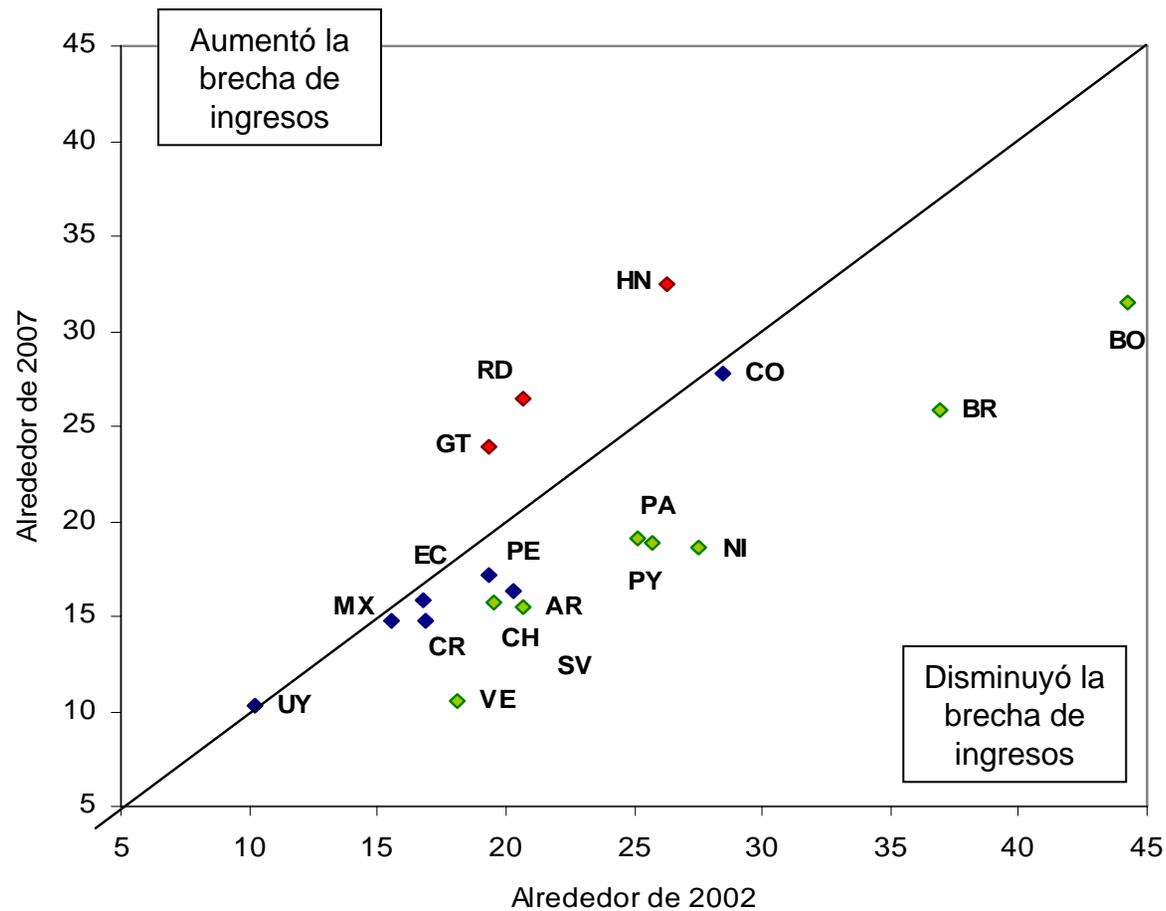
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE APORTANTES A SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO DE LA POBLACIÓN TOTAL Y EL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN SEGURIDAD SOCIAL, 1999-2007  
(Porcentajes y dólares de 2000)



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social y datos de AIOS.

# ¿y cuánto incide el gasto social o su composición en una dinámica moderadamente positiva en la distribución del ingreso del último lustro?

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BRECHA DE INGRESOS ENTRE EL QUINTIL MÁS RICO Y EL MÁS POBRE, 2002 - 2007



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

# III. Impactos de la crisis y desafíos para el gasto social en perspectiva de derechos

---

- Los costos sociales de la crisis
- El matrimonio mal avenido entre gasto social y crisis, entre crisis y pobreza.
- Impactos de la crisis y desafíos para el gasto social
- Dimensiones normativas: el enfoque de derechos y el gasto social

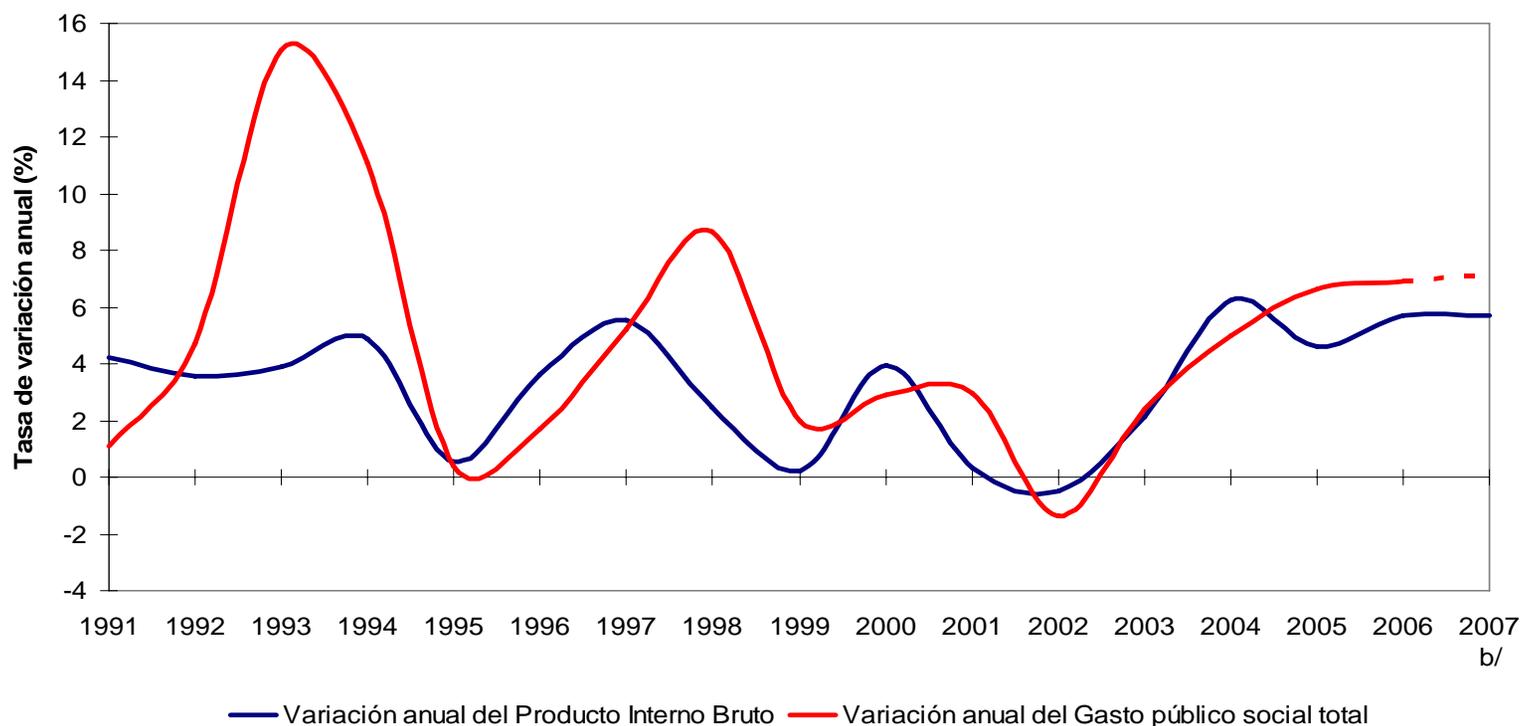
# **Aterrizando en América Latina y el Caribe y en los costos sociales de la crisis**

---

- 1. El impacto en lo que más duele: el trabajo, la protección social, la pobreza.**
- 2. La subjetividad: vulnerabilidad, desamparo, impotencia, percepción de injusticia, merma en sentido de pertenencia .**
- 3. Posibles efectos regresivos en la distribución de los costos de la crisis:**
  - Informalización laboral**
  - Más impacto sobre los empleos de baja remuneración**
  - Estrechez de la ayuda al desarrollo y de remesas**
  - Pérdida de activos en los sectores menos provistos de activos**
  - Problemas financieros para sostener el gasto social o expandirlo frente a los costos de la crisis.**
  - Merma del empleo afecta acceso a salud y seguridad social.**

# El carácter pro-cíclico del gasto limita la capacidad de financiamiento de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad durante las crisis.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 países a/): VARIACION ANUAL DEL GASTO SOCIAL TOTAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

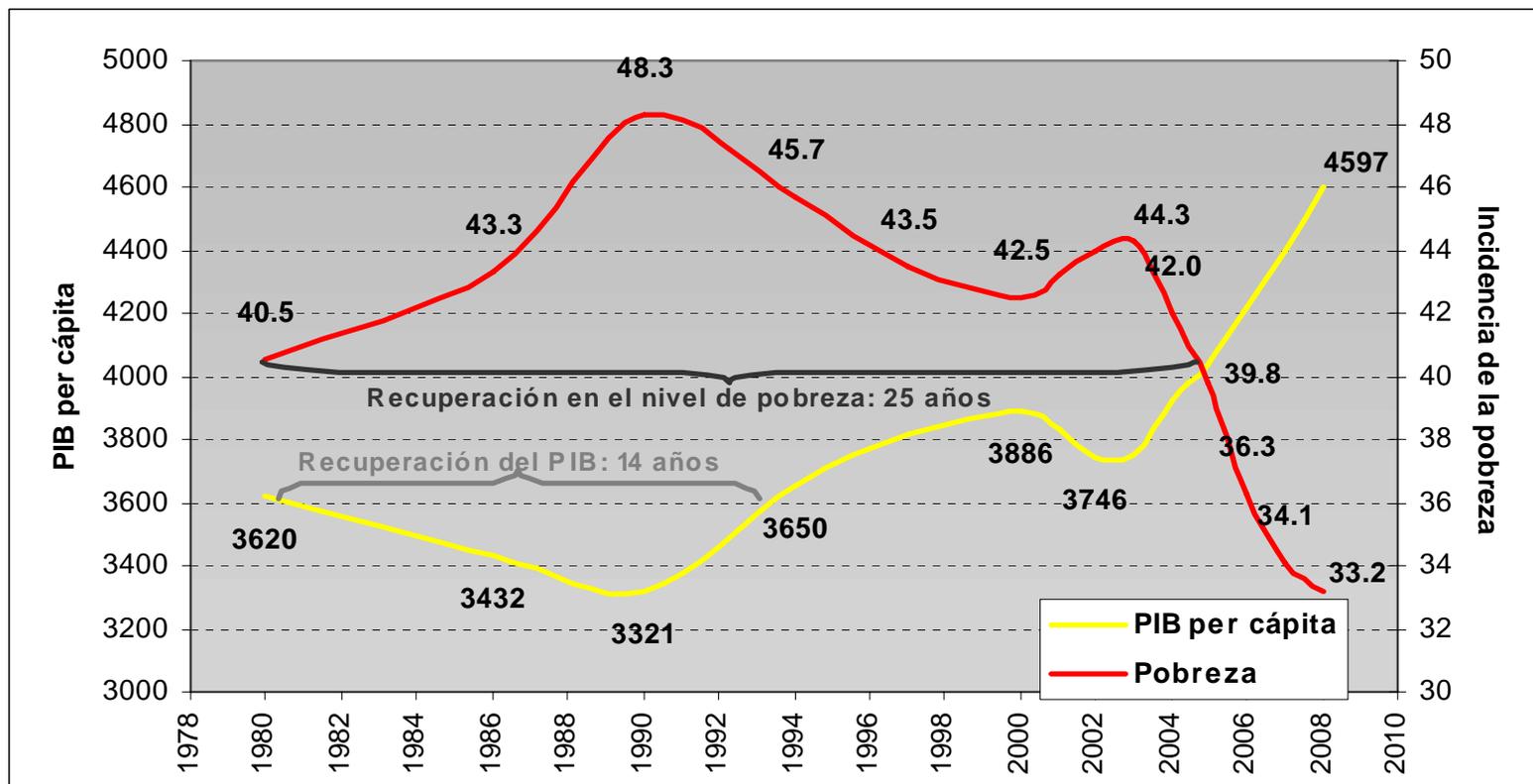


Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social y de cuentas nacionales.

a/ Promedio ponderado de los países.

# La pobreza tarda más en recuperarse que el producto después de una crisis profunda

## América Latina y el Caribe. Comparación entre PIB per cápita y la incidencia de la pobreza.



Fuente: CEPAL en base a Encuestas de hogares

# **Porqué importa la perspectiva de derechos en tiempos de crisis (1)**

---

- 1. Permite situar los desafíos de la crisis en el contexto más amplio de derechos postergados secularmente y que la crisis amenaza con agravar aún más. En ese sentido plantea la crisis como oportunidad de inflexión.**
- 2. Hace política y éticamente más difícil descuidar la protección frente a costos sociales de la crisis dado que imprime carácter vinculante a derechos de protección social.**
- 3. En otras palabras, empodera judicial y políticamente frente a costos sociales y obliga al Estado a hacerse responsable.**
- 4. Al plasmar en leyes, refuerza exigencia de continuidad y progresividad en lo social frente a cambios en la contingencia.**
- 5. Provee de sustancia ética y política a un pacto social frente a la crisis.**

# **Porqué importa la perspectiva de derechos en tiempos de crisis (2)**

---

- 1. Da sustento ético-político a políticas contra-cíclicas y blindaje del gasto social, consistentes con los compromisos vinculantes de avance en la plena titularidad de derechos sociales.**
- 2. Provee un marco para conjugar políticas frente a la crisis con políticas de inclusión y equidad en el largo plazo: desarrollo del pilar solidario de la protección social, subsidios cruzados, mayor progresividad del gasto social y de la estructura tributaria, esfuerzos en capital humano en los sectores más vulnerables, capacitación y protección frente al desempleo.**
- 3. Transparencia y rendición de cuentas: importa fortalecerla en tiempos de crisis.**

# **Desafíos para el gasto social en tiempos de crisis**

---

- 1. Eje de un nuevo contrato social para que incida significativamente en la distribución primaria del ingreso.**
- 2. Políticas contra-cíclicas con esfuerzos propios, endeudamiento o cooperación para el desarrollo.**
- 3. Plataforma para una distribución más solidaria de los costos de la crisis (en coordinación con políticas del mundo del trabajo).**
- 4. Los dilemas ante recursos escasos y asignaciones rígidas:**
  - entre apoyo a los hogares e inversión social/empleo**
  - entre economía del cuidado y mercado laboral**
  - entre asistencia de corto plazo e inversión de largo plazo**
  - entre protección social y promoción social.**
  - entre el sesgo asistencialista y el de ciudadanía social**

# Reflexiones finales

---

- Saldando la brecha entre la visión del fiscalista y la del policy-maker: entre cuánto se tiene, qué se hace, cómo se hace, qué se logra.
- ¿Seguimos hablando de gasto o hablaremos de inversión social?
- La economía política para encaminarse a una estructura más redistributiva del gasto social en el marco de un nuevo pacto fiscal

# **GASTO SOCIAL Y CRISIS: UNA PERSPECTIVA DE IMPACTO, EQUIDAD Y DERECHOS**

**Martín Hopenhayn**  
**Director División de Desarrollo Social**

*Seminario Internacional*  
*“El gasto social en la Crisis: cómo mejorar el análisis del gasto social frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe”*  
*CEPAL, Santiago, 16 y 17 de junio de 2009*