
manuales

Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe

Rodrigo Martínez
María Paz Collinao

División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, enero de 2010



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



El presente documento ha sido elaborado por Rodrigo Martínez y María Paz Collinao de la División de Desarrollo Social de la CEPAL en el marco del proyecto CEPAL/GTZ “Hacia una globalización sostenible y equitativa (GER/06/004)”. En su desarrollo se contó con la colaboración de Ernesto Espíndola, Hernán Frigolett y Nora Ruedi de la misma División.

Los autores desean agradecer los comentarios y aportes realizados por Carolina Cavada, Federico Dorin, Salvador Marconi y Varinia Tromben, profesionales de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de CEPAL, así como a los participantes a los seminarios organizados por la División de Desarrollo Social con motivo de la presentación de la evolución de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-886x ISSN versión electrónica 1680-8878

ISBN: 978-92-1-323385-6

LC/L.3170-P

N° de venta: S.09.II.G.145

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Antecedentes	11
1. Experiencias internacionales en medición y análisis del gasto social	13
1.1 Gasto social en la OECD.....	13
1.2 Gasto social en América Latina y el Caribe	19
2. Limitaciones en el análisis del gasto social en América Latina y el Caribe	26
3. Los objetivos del proyecto.....	29
II. Marco conceptual	31
1. Política social y gasto social.....	31
2. Los impactos de la gestión social	33
3. El concepto de gasto social	33
4. La clasificación del gasto social	36
5. Dimensiones de análisis	38
III. Marco metodológico	41
1. El modelo de análisis.....	41
1.1 Sistema de Cuentas Nacionales	43
1.2 Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas	47
1.3 Integración de ambos sistemas estadísticos para estimar el gasto social.....	51
2. La operacionalización del modelo	58
2.1 Definiciones preliminares.....	58
2.2 Proceso de medición del gasto social	64
2.3 Indicadores para el análisis.....	70

IV. Discusión y análisis	73
1. Factibilidad de implementar la propuesta metodológica en América Latina.....	73
2. Confiabilidad	75
3. Desafíos	75
Bibliografía	77
Anexos	77
Serie Manuales: números publicados	119

Índice de cuadros

CUADRO 1	GASTO SOCIAL PRIVADO, 2000-2005	18
CUADRO 2	COBERTURA DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	27
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): DESCRIPCIÓN REAL DE LAS FUNCIONES.....	28
CUADRO 4	DETALLE DE LAS TRANSACCIONES DEL ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO	49
CUADRO 5	DETALLE DE LOS OTROS FLUJOS ECONÓMICOS	50
CUADRO 6	DETALLE DE LAS PARTIDAS DE UN BALANCE	51
CUADRO 7	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES Y FINANZAS PÚBLICAS	52
CUADRO 8	DETALLE DEL GASTO EN CONSUMO FINAL	54
CUADRO 9	CUENTA DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPECIE, EN FORMATO DE CUENTA INTEGRADA.....	55
CUADRO 10	UNIVERSO DEL GASTO SOCIAL.....	61
CUADRO 11	RELACIÓN ENTRE LOS AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL GASTO Y LA VALORACIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS SOCIALES.....	61
CUADRO 12	RELACIÓN ENTRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y FUNCIONES SOCIALES	62
CUADRO 13	PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS POR FUNCIONES SOCIALES.....	66
CUADRO 14	IMPLEMENTACIÓN DEL SCN, 1993.....	74
CUADRO A-1	SECUENCIA DE CUENTAS	88
CUADRO A-2	CUADRO ECONÓMICO INTEGRADO.....	89
CUADRO A-3	TRANSACCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON EL SCN.....	91
CUADRO A-4	DETALLE DE LAS UNIDADES INSTITUCIONALES	96
CUADRO A-5	DETALLE DE LAS TRANSACCIONES ECONÓMICAS	96
CUADRO A-6	DETALLE DE LOS OTROS ATRIBUTOS DE LA FUENTE BÁSICA.....	97
CUADRO A-7	ATRIBUTOS DE LA BASE DATOS.....	98
CUADRO A-8	CUADRO ECONÓMICO INTEGRAL	106
CUADRO A-9	RELACIÓN ENTRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y FUNCIONES SOCIALES.....	109
CUADRO A-10	RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE Y FUNCIÓN	111
CUADRO A-11	RESULTADOS DE GASTO SOCIAL DESGLOZADO POR AGENTE Y FUNCIÓN	111
CUADRO A-12	RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE, TIPO DE GASTO Y FUNCIÓN	112
CUADRO A-13	ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	113
CUADRO A-14	ESTRUCTURA DE FUNCIONES SOCIALES POR UNIDAD INSTITUCIONAL.....	114
CUADRO A-15	RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE, FUNCIÓN Y AÑO.....	116

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	GASTO SOCIAL PÚBLICO, PERÍODO 1980-2005	15
GRÁFICO 2	CRECIMIENTO REAL ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL PIB, 1990-2005. BASE 1990=100.....	16
GRÁFICO 3	GASTO SOCIAL PRIVADO, PERÍODO 1980-2005	17
GRÁFICO 4	GASTO PÚBLICO SOCIAL. BIENIOS 1990-1991, 1995-1996 2000-2001 Y 2005-2006.....	20
GRÁFICO 5	GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SECTORES, BIENIOS 1990-1991, 1995-1996 Y 2004-2005.....	20
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ASISTENCIA Y PROMOCIÓN SOCIAL, Y DE LA DISTRIBUCIÓN EL INGRESO PRIMARIO POR QUINTILES	22
GRÁFICO 7	INCIDENCIA E IMPACTO DEL GASTO SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO PER CÁPITA DE LOS HOGARES, 1997-2004	22
GRÁFICO 8	GASTO SOCIAL TOTAL PÚBLICO, PERÍODO 1990-2006.....	24
GRÁFICO 9	COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO POR FUNCIÓN PROMEDIO, 2000-2006.....	25

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y GASTO SOCIAL	32
DIAGRAMA 2	EL PROCESO PRODUCTIVO DE LA GESTIÓN SOCIAL	32
DIAGRAMA 3	CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	37
DIAGRAMA 4	MODELO DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN SOCIAL	42
DIAGRAMA 5	MATRIZ DE UTILIZACIÓN.....	53
DIAGRAMA 6	MODELO DE ESTIMACIÓN DE GASTO SOCIAL.....	57
DIAGRAMA 7	SECTOR PÚBLICO	58
DIAGRAMA 8	REORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	64
DIAGRAMA 9	DIAGRAMA DE FLUJO PARA EL AÑO BASE	67
DIAGRAMA A-1	DIAGRAMA DE FLUJO PARA EL AÑO BASE	95
DIAGRAMA A-2	CONEXIÓN DE ATRIBUTOS DE LA BASE CON SUS RESPECTIVOS CLASIFICADORES	100
DIAGRAMA A-3	MATRIZ DE UTILIZACIÓN	108

Resumen

La División de Desarrollo Social, ha mantenido un rol de recopilador, organizador y proveedor de las estadísticas de gasto social de los países de América latina y el Caribe. En esta labor pudo constatar la heterogeneidad de criterios tanto para agrupar las diversas funciones sociales como también la cobertura que se hace del gasto social público en los 18 países que contiene su base de datos. Esta falta de unificación de criterios hace que el análisis realizado puede llevar a conclusiones erradas. A ello se suma la necesidad de incorporar la medición del gasto social que efectúan organizaciones autónomas de la sociedad civil, agencias internacionales y fundaciones privadas, así como el financiamiento que la población hace al momento de acceder a los servicios sociales.

Este trabajo busca contar con instrumento estructurado y estandarizado para medir el gasto social en la región desde un punto de vista más integral. En este sentido, el modelo de medición y análisis se enmarca bajo un enfoque de gestión social, donde el gasto no es sólo una actividad contable sino una de las variables importantes de la gestión de la política social. Por su parte, el marco metodológico sobre el cual se basa este modelo corresponde al Sistema de Cuentas Nacionales, dado su, historial de desarrollo y penetración en los países, lo que garantiza una mayor comparabilidad.

Finalmente, el uso de clasificadores de las funciones de gobierno para organizar las funciones sociales, el uso de los clasificadores de transacciones económica del Sistema de Cuentas Nacionales y los criterios de sectores institucionales y de valoración económica, para diferenciar los agentes que intervienen permite estructurar la información básica con los atributos necesarios para una primera aproximación al gasto social total.

Introducción

La medición de resultados de la política social, así como de los planes, programas y proyectos contenidos en ella, han estado históricamente marcados por un mayor desarrollo en el estudio de los recursos asignados, que en el conocimiento de los resultados finales de la gestión a nivel de la población objetivo. Sin embargo, persisten dificultades para contar con un análisis exhaustivo y detallado de los recursos destinados a la inversión o gasto social.

Por ello, el desafío de incorporar mayor racionalidad en la toma de decisiones de los gobiernos y de los demás agentes de la sociedad que participan en la gestión social, requiere avanzar en un esfuerzo multidisciplinario para mejorar la calidad de la información de ambos componentes, tanto a nivel de proyectos específicos como del conjunto de la política social.

El presente documento describe de manera sintética los aspectos conceptuales y metodológicos de una propuesta preliminar para el desarrollo de un modelo de análisis de la gestión social a nivel del conjunto de la política social, enfocándose más específicamente en el ámbito de los recursos destinados a la inversión o gasto social.

I. Antecedentes

La política social persigue frenar o mitigar las consecuencias de los problemas sociales, superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social, procurando con ello alcanzar el goce de los derechos y niveles mínimos de acceso a bienes y servicios en distintos ámbitos: económicos, sociales y culturales.

El mecanismo de influencia de la política social de un gobierno es amplio. La política establece las directrices, pero son las organizaciones gubernamentales las encargadas de concretar los lineamientos establecidos, a través de servicios públicos, programas, proyectos y actividades, utilizando para ello las asignaciones presupuestarias que se resumen contablemente en el llamado gasto público social (GPS). Por medio de las cuentas de gasto público social se pueden inferir las preferencias o prioridades del gobierno en el sector social, de acuerdo a sus capacidades de financiamiento y necesidades.

El GPS no es la única fuente de financiamiento del gasto social. Las donaciones de otros países como el aporte de privados y el cofinanciamiento de los propios beneficiarios tienen una participación variable, pero no despreciable en la conformación del total de recursos involucrados en el gasto social. En algunos casos dichos recursos se utilizan en la gestión de la política social del gobierno, en otros se utilizan de manera autónoma en organizaciones no gubernamentales o comunitarias.

Cabe destacar que la magnitud del gasto social no necesariamente tiene una relación directa con los productos ni los impactos de los proyectos para los cuales fueron asignados los recursos.

Estos elementos son necesarios en la gestión social: el primero muestra el nivel de prioridad asignado a los problemas sociales, los segundos permiten analizar la eficiencia de la gestión, y los impactos reflejan la efectividad en el logro de los objetivos, y la relación entre ellos permite una mirada comprehensiva de los resultados y una mayor racionalidad en la toma de decisiones.

Considerando lo anterior, la evaluación de la política social requiere la integración de información de diferentes fuentes para poder realizar análisis en distintos niveles: evaluar políticas en curso, implementar programas y proveer las bases para el diseño de futuros lineamientos en el ámbito social.

Dada la heterogeneidad y multidimensionalidad de la realidad social, para su estudio suelen utilizarse diversas fuentes de información, como los censos, las encuestas de hogares (de condiciones de vida, de empleo, de gastos/presupuestos), encuestas especiales (de demografía y salud, de juventud, etc.), registros administrativos, informes de evaluación de programas, los sistemas de información de cuentas nacionales y de finanzas públicas, etc.

Aunque ha habido diversas iniciativas internacionales y regionales que apuntan a homologar las características de las fuentes y sistemas de información mencionados, la dificultad de obtener datos comparables sigue siendo una preocupación central. Esta restricción también afecta a la información relativa a las finanzas públicas de los países de la región.

Desde comienzos de los años noventa, CEPAL ha procurado avanzar en el desarrollo de metodologías y técnicas para el mejoramiento de la gestión social y ha realizado un seguimiento regular de la situación social de los países de América Latina y el Caribe. Este trabajo no ha estado exento de dificultades, principalmente debido a la falta de producción de información en diversas materias, problema que se acentúa en el caso del Caribe. En este ámbito destacan iniciativas como el programa de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI), el proyecto de desarrollo y difusión de indicadores complementarios y alternativos para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Proyecto 06/7/7B de la Cuenta del Desarrollo de Naciones Unidas) y el desarrollo del Sistema de Formulación, Evaluación y Monitoreo de programas y proyectos sociales (software SIFEM).

El presente proyecto forma parte del programa “Hacia una globalización sostenible y equitativa” que realiza CEPAL, con la colaboración de GTZ, con el objetivo de mejorar la gestión de las políticas públicas en los países de la región, además de potenciar las dimensiones de equidad y sostenibilidad de sus políticas de desarrollo y de integración internacional.

Una forma de aumentar la efectividad y eficiencia de las políticas sociales, es buscar el fortalecimiento institucional y las capacidades técnicas en el diseño y gestión de los programas y proyectos sociales. Para promover este objetivo, se debe poner especial énfasis en la generación de información confiable y comparable respecto a los recursos asignados al sector social, lo que facilitará en el mediano plazo realizar actividades de monitoreo y evaluación de impacto de los componentes de política.

Este proyecto pretende ser un aporte en esta línea, a través del desarrollo de una metodología de análisis detallado del gasto social que relacione las fuentes de financiamiento, el destino de los recursos y el impacto que estos tienen en el bienestar de las personas, a partir de las clasificaciones de finanzas públicas y de cuentas nacionales. Con esta metodología se busca contar con una herramienta de gestión para la política social, ya que por medio de su aplicación se generaría información útil para la toma de decisiones y la administración de los recursos.

1. Experiencias internacionales en medición y análisis del gasto social

En esta sección se hará un análisis de la experiencia de la medición del gasto social, en los países de la OECD y de América Latina y el Caribe.

1.1 Gasto social en la OECD¹

La definición de gasto social que utilizan los países integrantes de la OECD considera “la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega directa (en especies) de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales.”

En dicho marco, con el fin de atender la necesidad de disponer de indicadores que permitan evaluar la política social la OCDE ha elaborado una base de datos de gasto social denominada SOCX. Esta herramienta ha sido desarrollada como un sistema de contabilidad para los países integrantes de la OCDE que permite efectuar análisis de tendencias globales como también evaluar la variación de la composición del gasto a través del tiempo.

Las categorías contenidas en la base de datos, buscan medir aspectos que de alguna manera han afectado el bienestar de los hogares y de los individuos, y que son objetos de políticas de gobierno consensuadas dentro del ámbito de la protección social. En sus inicios, las áreas de interés eran trece, las cuales se han ido ajustando y agrupando de acuerdo a una denominación que logre cubrir más categorías afines concentrándose hoy en nueve áreas de interés:

- Vejez: pensiones, pago de jubilación anticipada, ayuda domiciliaria y servicios residenciales para la ancianos;
- Sobrevivencia: pago de pensiones y costos de fallecimiento;
- Discapacidad: servicios de atención de los discapacitados, los pagos por accidentes y lesiones ocasionados por el trabajo y enfermedades profesionales;
- Salud: gasto por atención ambulatoria, medicamentos y gastos en prevención;
- Familia cubre el subsidio por los hijos, apoyo al cuidado infantil, licencia maternal y un pago único a los padres;
- Políticas del mercado laboral: subsidios para la formación de jóvenes y medidas para el empleo para personas discapacitadas;
- Desempleo: compensación por desempleo, indemnización por despido, jubilación anticipada de la mano de obra por razones de mercado;
- Vivienda: subsidios a las viviendas y a la renta;
- Otras categorías: ayudas económicas a hogares de bajos ingresos y otros servicios sociales.

Las instituciones involucradas en este tipo de gasto pueden estar organizadas en varios niveles territoriales y administrativos, además las instituciones privadas pueden variar de situación jurídica. Sin embargo, en las instituciones privadas, las transferencias entre los hogares no se contabilizan como gasto social.

¹ Organization for Economic Cooperation and Development.

La SOCX recopila información de gasto social público y privado entre los años 1980 a 2005 para 23 países. A mediados de la década de los ochenta se incorporan cinco países y finalmente a fines de 1999 se integran Hungría y la República Eslovaca² llegando a completar un total de 30 países, de los cuales dispone de información relativa al gasto social diferenciando entre público y privado. En el caso del gasto privado se puede distinguir entre voluntario y obligatorio. Además, para cada una de las fuentes de financiamiento del gasto, se dispone del detalle de cada una de las nueve áreas mencionadas anteriormente.

Haciendo uso de la información contenida en la base de datos, se hará un análisis diferenciando por fuente de financiamiento.

Analizando la evolución del gasto social público, en las últimas décadas, se observa que en el año 1980 el promedio³ del gasto público se situaba en torno al 16% del PIB, a partir de ese año se muestra una tendencia creciente, hasta llegar a tasas cercanas al 21% en el año 2003, la que se ha mantenido hasta el año 2005. Es decir, en 25 años hubo un crecimiento medio anual de un 1,1%.

De la totalidad de países analizados destaca el gasto social de Suecia, que exhibe tasas en torno a 30% del PIB, alcanzando su máximo nivel en el año 1995 con una tasa de un 32% del PIB. En tanto Francia, ha mostrado un incremento importante de su gasto social en estos años, desde un 21% del PIB en el año 1980 hasta llegar en el año 2005 a niveles cercanos al 29% del PIB.

Por su parte, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca y Finlandia han mostrado tasas de gasto por sobre el promedio durante todo el período considerado.

Un comportamiento similar al registrado por el promedio de los países presenta España y el Reino Unido. En el caso de Grecia y Portugal exhiben un incremento sustantivo de su gasto social entre los años 1980 y 2000, pasando de niveles en torno a 10% hasta 19% del PIB, respectivamente, el que a partir del 2000 se mantiene con niveles cercanos al promedio de los países de la OECD.

Si bien México y Corea están muy por debajo del promedio de los países, su evolución ha sido positiva en estos 25 años considerados, ya que suben de un gasto de 2% y 3% del PIB, respectivamente, en el año 1980 hasta llegar a tasas en torno al 7% del PIB en el 2005.

La evolución del gasto social de cada uno de los 30 países contenidos en la base de datos de la OECD se muestran en el gráfico 1.

En términos reales, las tasas de crecimiento real anual entre los años 1990 al 2005 del gasto público social y el PIB, evidencia que los países de la Unión Europea, Estados Unidos, Australia y Japón han tenido tendencias creciente en este período. Sin embargo, Australia y Japón muestran una mayor brecha entre el crecimiento del PIB y el del gasto social. En el caso de Japón, esta diferencia se debe principalmente a los problemas de recesión que han afectado a este país en esta década, lo que ha obligado a la intervención del estado a través del estímulo fiscal (aumento del gasto público) por casi cinco millones de dólares (Rodríguez, 2007), cifra superior al PIB nipón en cuatro millones de dólares, aproximadamente. Parte importante de ese gasto público ha tenido como destino la protección social.

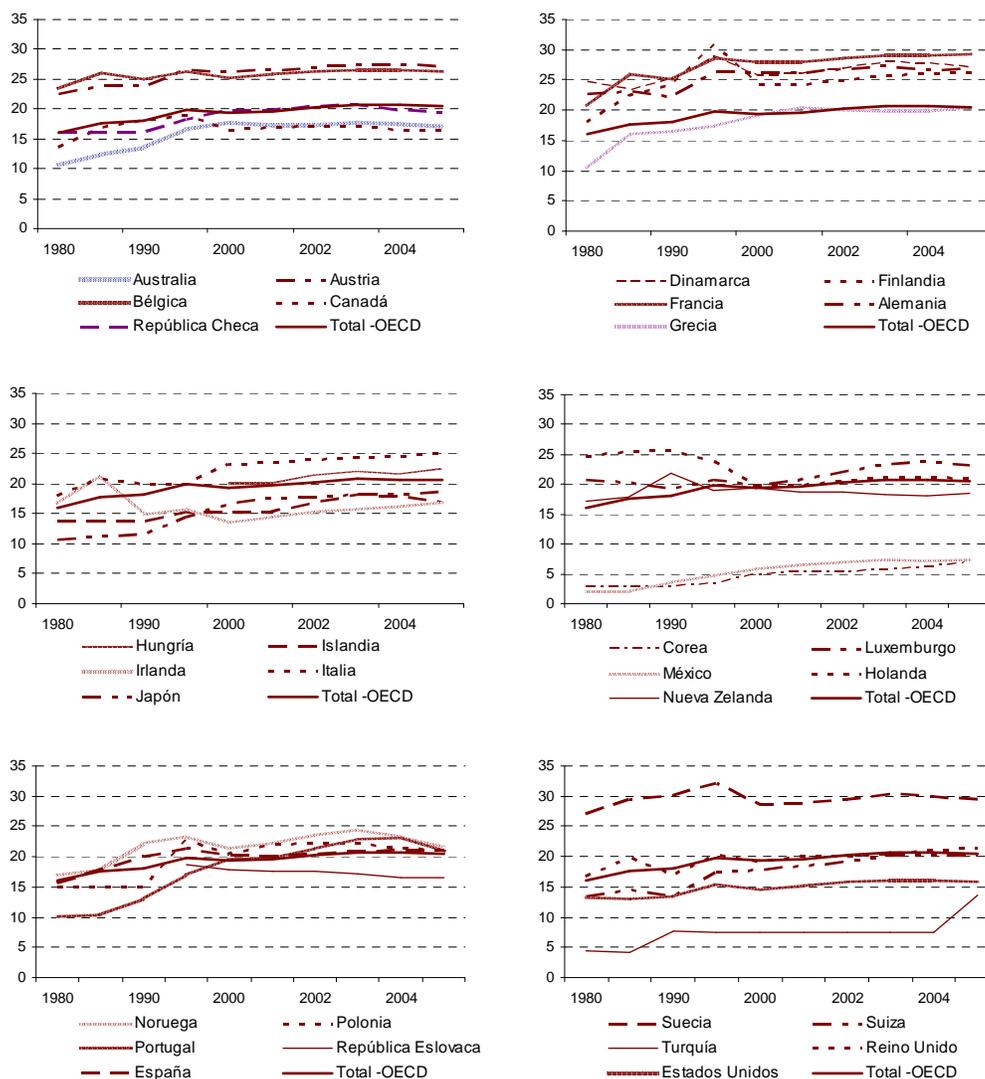
El incremento sustantivo de la tasa de crecimiento real del gasto público social en Australia comienza en el año 1995 con el pago de beneficios de jubilación a los ex funcionarios públicos. Esta tendencia alcista se refuerza a partir del año 2000, cuando se producen cambios en la política

² Serie completa: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Series incompletas: Corea, México, Polonia y República Checa. Posterior a 1999 Hungría y República de Eslovenia.

³ El promedio se obtiene como un promedio simple de los 28 con información disponible en el año 1999. Por lo tanto, no se contabiliza Hungría y República Eslovaca.

social, lo que se manifiesta en el pago único de un bono a las personas de mayor edad, además del aumento del gasto destinado a las familias, a través del “beneficio tributario a la familia⁴.”

GRÁFICO 1
GASTO SOCIAL PÚBLICO, PERÍODO 1980-2005
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de OECD. Stat extract. Complete database available via Source OECD. OECD Library. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG.

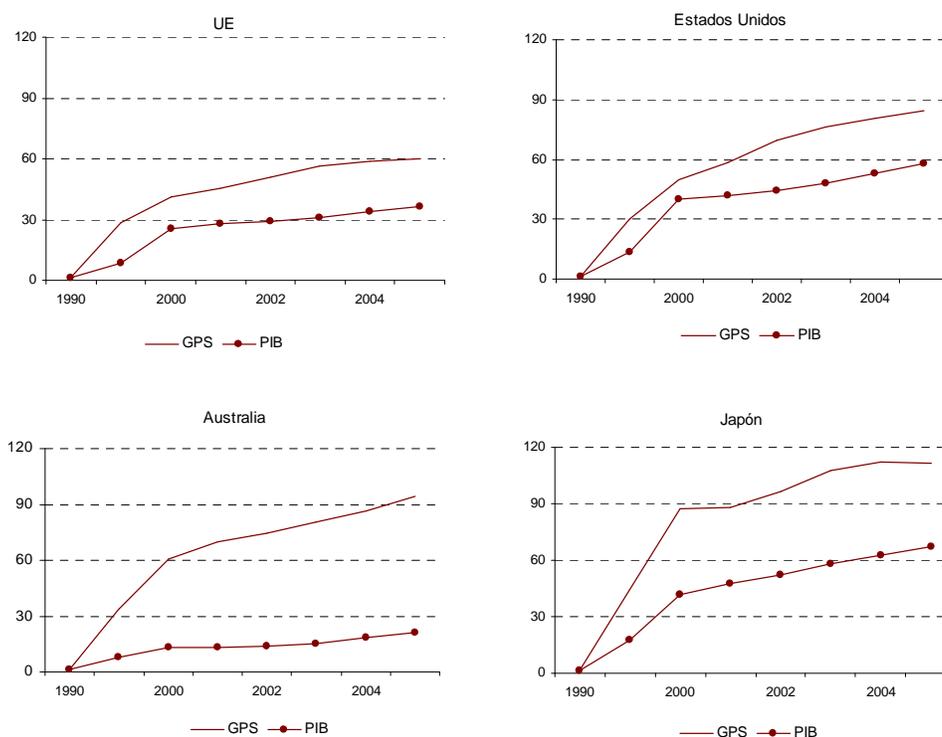
El crecimiento real anual del PIB y del gasto social para Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y Australia se muestra en el gráfico 2.

Al revisar la información del gasto social privado, se advierte, en general, una baja participación en los países incluidos en la base. Prueba de ello es que a inicios de la serie, esta fuente de financiamiento, que incluye el gasto obligatorio y voluntario, representa un 1% del PIB (promedio de los 28 países) y hacia el año 2005 sube a 3% del PIB, marcando una clara diferencia

⁴ Ver detalles de este beneficio en <http://www.facs.gov.au/Internet/FAO/FAO1.nsf/content/payments-ftba>.

con el 21% alcanzado por el gasto público para ese año. La supremacía del gasto social público respecto del gasto social privado, deja en evidencia que los países que integran la OECD, el tema social está concentrado en el aparato estatal, el que entrega beneficios a su población a partir de una importante recaudación tributaria.

GRÁFICO 2
CRECIMIENTO REAL ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL PIB, 1990-2005. BASE 1990=100



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de OECD. Stat extract. Complete database available via Source OECD. OECD Library. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG.

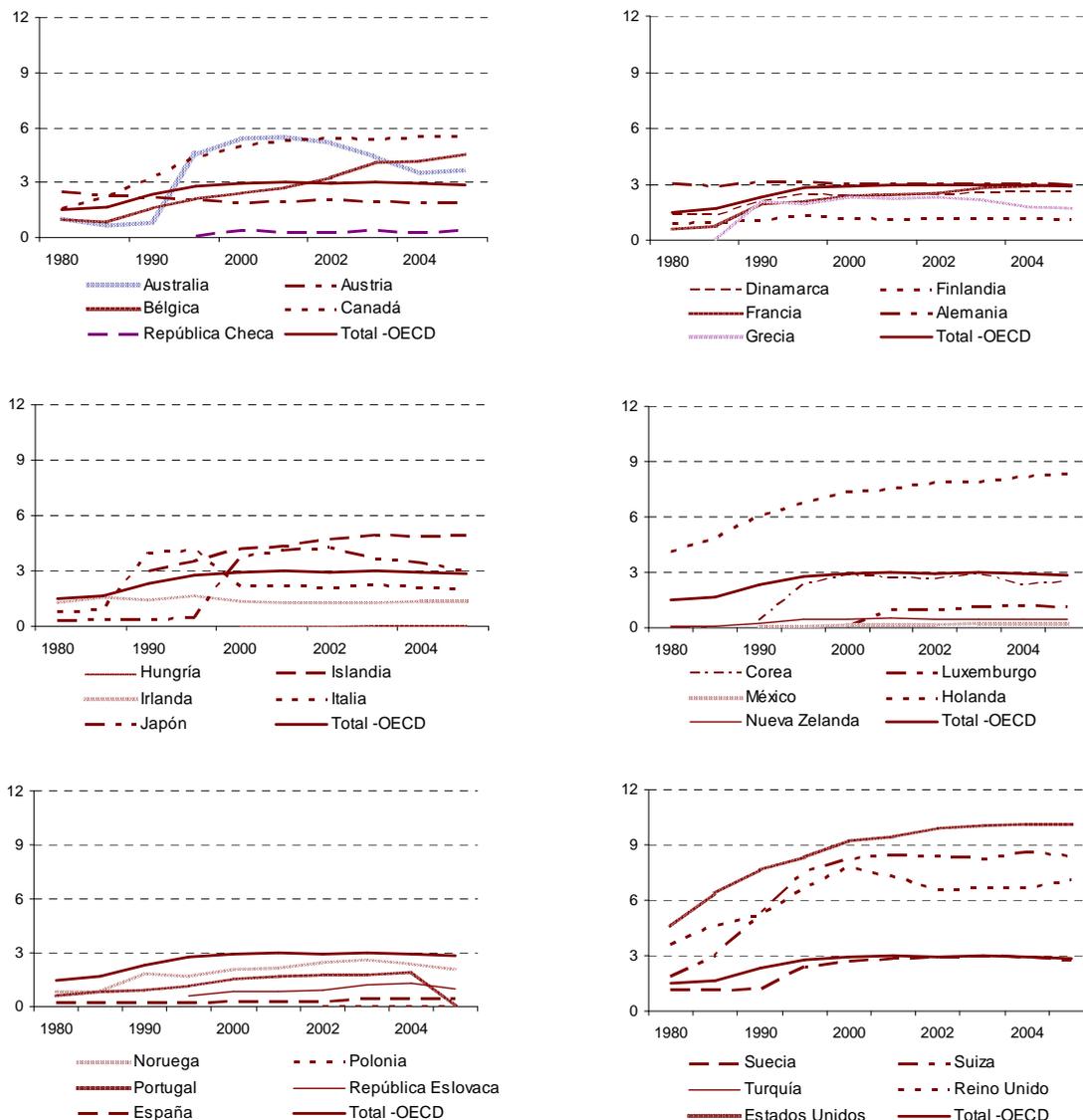
Comparativamente, Estados Unidos mantiene un gasto social privado por sobre el promedio en todo el período, comenzando con niveles en torno al 4,5% del PIB en el año 1980 y llegando al 10,2% del PIB en el año 2005. En este ámbito, también destacan otros casos, como el de Holanda, que muestra una tendencia similar pero alcanzando un máximo en torno al 8,3% del PIB en el año 2005. Suiza muestra un importante aumento de su gasto hacia el año 2000, sin embargo a partir de ese año logra una relativa uniformidad de su gasto en torno al 8,4 % del PIB. Reino Unido registra una tendencia creciente hacia el año 2000 y a partir de este año se refleja una leve caída, la cual se logra revertir hacia el 2003 manteniéndose hacia el año 2005.

Suecia mantiene un comportamiento y niveles en torno al promedio de los países de la OECD. En tanto Alemania y Dinamarca a inicios de la serie evidencia tasas inferiores al promedio, pero su crecimiento en dos décadas logra situarlos en torno al promedio a partir del año 2000.

Con una baja participación del gasto social privado en todo el período se encuentran Francia, Finlandia, España, Noruega y Portugal entre otros. Es importante señalar que no se tuvo registro de gasto privado para Turquía en todo el período.

La evolución del gasto social privado (obligatorio y voluntario) para todos los países entre 1980 y 2005 se muestra en el gráfico 3.

GRÁFICO 3
GASTO SOCIAL PRIVADO, PERÍODO 1980-2005
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de OECD. Stat extract. Complete database available via Source OECD. OECD Library. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG.

El gasto privado está compuesto por un componente obligatorio y otro voluntario. El gasto obligatorio se refiere al apoyo social estipulado por la legislación y que es operado por agentes privados. Por ejemplo, el destino de un porcentaje de las remuneraciones para constituir fondos para el pago de pensiones futuras que son administrados por organizaciones privadas.

En tanto, el gasto privado voluntario es aquél que efectúan entidades privadas que redistribuyen recursos hacia los hogares. Además, incluye los beneficios derivados de las organizaciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

En el cuadro 1 se muestra el gasto social privado como porcentaje del PIB, diferenciado por el carácter del gasto para los años 2000 a 2005. En este cuadro se observa que la mayor participación del gasto privado es voluntaria, siendo Estados Unidos, Holanda, Reino Unido y

Canadá los países que registran los mayores niveles de gasto voluntario. En tanto, el gasto privado obligatorio, se concentra en Suiza, seguido a mucha distancia por Italia e Islandia.

CUADRO 1
GASTO SOCIAL PRIVADO, 2000-2005
(Como porcentaje del PIB)

País	Obligatorio						Voluntario					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alemania	1,31	1,30	1,23	1,22	1,17	1,13	1,74	1,77	1,81	1,85	1,85	1,86
Australia	1,82	1,61	1,41	1,24	1,10	1,06	3,57	3,88	3,84	3,23	2,47	2,61
Austria	0,94	0,95	0,95	0,93	0,86	0,88	0,98	1,00	1,08	1,05	1,05	1,01
Bélgica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,38	2,72	3,23	4,06	4,15	4,54
Canadá							5,00	5,29	5,40	5,36	5,48	5,51
Corea	0,77	0,62	0,54	0,60	0,63	0,61	2,09	2,07	2,10	2,29	1,71	1,85
Dinamarca	0,28	0,26	0,25	0,23	0,21	0,23	2,09	2,17	2,22	2,32	2,38	2,39
España							0,28	0,29	0,30	0,46	0,47	0,49
Estados Unidos	0,40	0,40	0,40	0,39	0,37	0,35	8,81	9,08	9,48	9,67	9,74	9,77
Finlandia							1,16	1,14	1,16	1,19	1,18	1,10
Francia	0,29	0,31	0,35	0,36	0,36	0,35	2,11	2,14	2,20	2,44	2,51	2,65
Grecia							2,30	2,22	2,29	2,14	1,76	1,69
Holanda	0,76	0,77	0,76	0,71	0,68	0,71	6,58	6,69	7,13	7,19	7,48	7,60
Hungría							0,01	0,02	0,03	0,05	0,09	0,09
Irlanda							1,32	1,26	1,26	1,28	1,33	1,34
Islandia	1,41	1,44	1,49	1,54	1,49	1,48	2,80	2,91	3,20	3,44	3,39	3,43
Italia	1,74	1,68	1,51	1,61	1,48	1,49	0,45	0,51	0,58	0,64	0,60	0,56
Japón	0,70	0,79	0,89	0,76	0,60	0,53	3,05	3,35	3,37	2,94	2,88	2,49
Luxemburgo		0,17	0,18	0,19	0,29	0,25	0,06	0,83	0,79	0,93	0,91	0,87
México							0,14	0,17	0,18	0,19	0,19	0,21
Noruega	1,26	1,32	1,52	1,62	1,54	1,26	0,78	0,82	0,90	0,96	0,81	0,80
Nueva Zelanda							0,48	0,49	0,47	0,46	0,43	0,42
Polonia									0,03	0,04	0,04	0,04
Portugal	0,41	0,42	0,43	0,42	0,38		1,14	1,24	1,36	1,36	1,51	
Reino Unido	0,72	0,75	0,78	0,79	0,81	0,83	7,08	6,51	5,84	5,89	5,88	6,31
República Checa	0,26	0,19	0,21	0,23	0,19	0,24	0,10	0,11	0,12	0,15	0,12	0,13
República Eslovaca	0,25	0,23	0,21	0,19	0,14	0,17	0,59	0,62	0,71	1,04	1,17	0,82
Suecia	0,54	0,57	0,56	0,57	0,52	0,41	2,16	2,26	2,39	2,41	2,37	2,38
Suiza	7,08	7,29	7,23	7,09	7,49	7,29	1,19	1,20	1,17	1,13	1,10	1,11
Turquía												
Total OECD	0,70	0,70	0,70	0,69	0,68	0,66	2,16	2,24	2,23	2,28	2,24	2,29

Fuente: OECD Stat extract. Complete database available via Source OECD. OECD Library http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG.

La revisión de la experiencia de medición del gasto social de los países integrantes de la OECD deja de manifiesto la importancia de contar con una definición común para todos los países y la delimitación de las categorías y cobertura. No obstante, todo un trabajo conceptual no es viable sin el compromiso de los países en adoptar estas propuestas y la entrega de la información asumiendo un beneficio propio y el de la comunidad.

1.2 Gasto social en América Latina y el Caribe

La CEPAL periódicamente recopila información sobre el gasto social de los países de América Latina y el Caribe, la que es informada oficialmente a través de documentos específicos y/o medios magnéticos. Esta información representa fundamentalmente el gasto público social, en algunos casos del gobierno general, en otros sólo del gobierno central y en algunos del sector público no financiero.

Complementariamente, cuenta con bases de datos de censos, encuestas de hogares, de condiciones de vida y otros estudios específicos, que permiten hacer algunas relaciones entre los niveles de gasto público social y las características de los beneficiarios.

Lo anterior ha permitido conformar algunas series temporales y hacer estimaciones y análisis del comportamiento y distribución del gasto público social, pero con limitaciones en el nivel de desagregación de la información y, por tanto, especificidad.

Entre los tipos de análisis que se han realizado en el marco de los estudios del Panorama Social de América Latina, se destacan:

- *Tasa media regional*: En la región, los recursos destinados a las políticas sociales, sus programas y proyectos, han experimentado importantes cambios durante los últimos decenios. Como muestra el gráfico 4, desde comienzos de la década de los noventa se observa un progresivo esfuerzo por incrementar el gasto público social.

De acuerdo a las cifras que maneja CEPAL⁵, los países de la región en su conjunto han aumentado la prioridad macroeconómica del gasto público social total desde una tasa media de 9,9% del PIB en el bienio 1990-1991 a 13,1% del PIB en el bienio 2005-2006⁶. Es decir, una tasa de crecimiento medio anual de un 1.8% en el período analizado. En el bienio 1990-1991 sólo siete países destinaban más del 10% del PIB al tema social, sólo Cuba registra tasas por sobre el 20% del PIB; en tanto para el bienio 2005-2006 13 países destinan más del 10% del PIB a los temas sociales, (más del 60% de los países considerados) exhiben un aumento de la tasa de gasto en estos años. De este conjunto de países, cuatro destina más del 20% del PIB a gasto social, con un máximo de 33% del PIB.

Revisando la disponibilidad de recursos en la región, las tasa promedio ponderada⁷ respecto al PIB fluctúa entre un 12,2% en el bienio 1990-1991 y un 15,9% para entre los años 2004-2005 (CEPAL, 2007). Este aumento del gasto ha implicado un incremento relativamente sostenido del gasto social per cápita, que ha variado desde US\$ 440 a US\$ 658 (a precios de 2000) en el período 1990-1991 y 2004-2005, respectivamente (CEPAL, 2007).

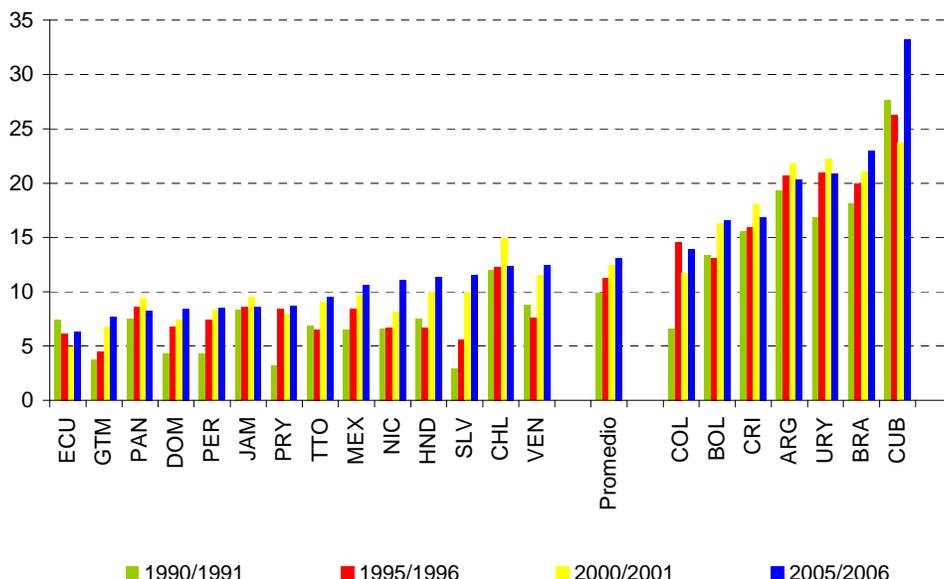
- *Tendencias sectoriales*: Pese a la heterogeneidad existente en las tasas de gasto público social, como se muestra en el gráfico 4, la información disponible permite observar esfuerzos en todos los países por aumentar el presupuesto destinado a lo social, principalmente en las áreas más urgentes (educación, salud, y fundamentalmente seguridad y asistencia social – programas de lucha contra la pobreza).

⁵ www.risalc.cl a octubre de 2009.

⁶ Considerando el promedio simple de cada bienio, para los 21 países considerados en la base de datos de CEPAL que contienen la siguiente cobertura: Gobierno Central: Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Cuba, Uruguay y Jamaica; Gobierno Central presupuestario: Paraguay, Venezuela (República Bolivariana de), México y Nicaragua; Sector público no financiero: Colombia, Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá, Gobierno Nacional, Federal y Locales en Argentina; Gobierno Federal, Estadual y Municipal en Brasil y Sector Público total en Costa Rica y Perú.

⁷ Gasto social promedio ponderado por el PIB de cada país.

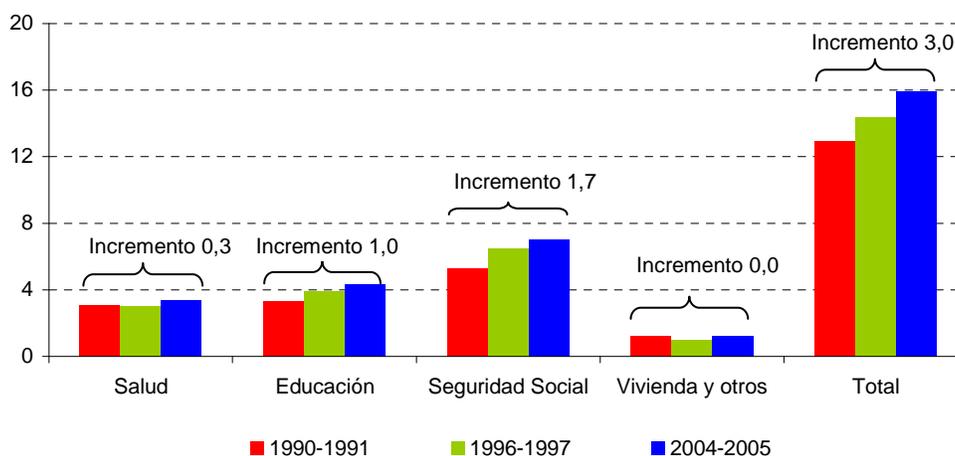
GRÁFICO 4
GASTO PÚBLICO SOCIAL. BIENIOS 1990-1991, 1995-1996 2000-2001 Y 2005-2006
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de gastos social público por función publicada en www.Risalc.cl.

En el gráfico 5 se muestra que las prioridades de la región están en educación y seguridad social, siendo la primera función mencionada la que más influye en el aumento del gasto entre el bienio 1990-1991 y 2004-2005.

GRÁFICO 5
GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SECTORES, BIENIOS 1990-1991, 1995-1996 Y 2004-2005
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Panorama Social de América Latina 2008. Cuadros 39-42.

- Gasto social y crecimiento: En términos generales, el gasto social tiene un comportamiento pro-cíclico. Las tendencias del gasto social observadas durante los años

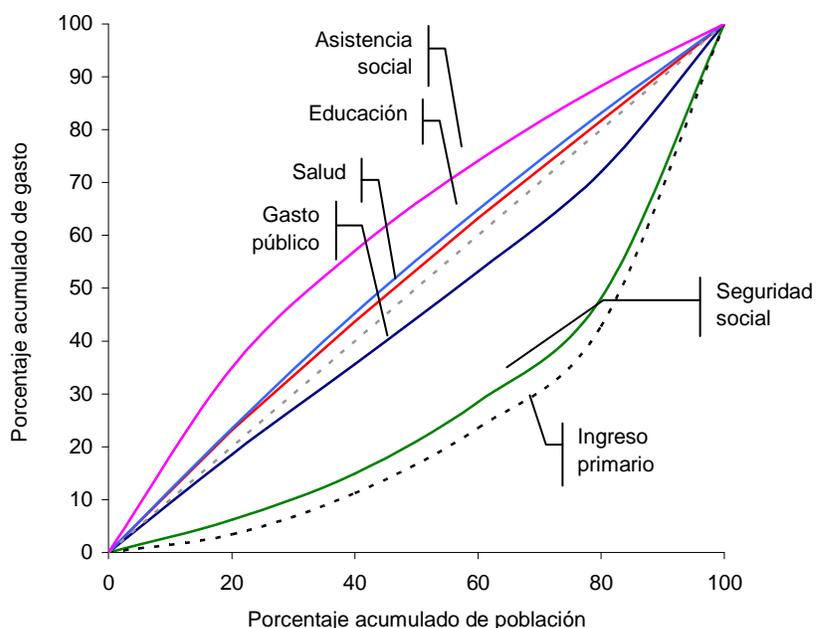
noventa y durante esta década se dieron en un contexto de crecimiento bastante generalizado, aunque muy inestable. Esto dejó entrever que, no obstante la fuerte expansión del gasto, estuvo fuertemente ligada a los ritmos de crecimiento de cada país, a tal punto que casi sin excepción en aquellos países donde hubo caídas o estancamiento del PIB, también se registraron caídas del gasto público social. En época de crisis esta relación se ve interrumpida, debido a que los países, inyectan recursos, para paliar los efectos en este período, lo que mostraría un aumento del gasto social a pesar de una baja en el crecimiento del PIB.

El comportamiento anteriormente comentado no es exclusivo del gasto público social sino también del gasto público total. Al respecto, durante los primeros siete años de la década pasada tanto el gasto total como el social fueron altamente pro-cíclicos, indicando que el esfuerzo por aumentar los recursos no se orientó directamente al gasto público social sino al aumento generalizado del presupuesto público, influenciado fuertemente por las capacidades recaudatorias del Estado y, por consiguiente, del ritmo de crecimiento. Durante el período posterior se observó que en la región aumentó la prioridad fiscal del gasto social y, asociado a lo anterior, su prioridad macroeconómica. Esto contrarrestó la tendencia pro-cíclica del gasto total, lo que llevó a observar una mayor inercia del gasto público social respecto de la volatilidad del ritmo de crecimiento de los países. En términos estadísticos, el gasto social ha disminuido su elasticidad respecto del crecimiento económico (CEPAL, 2005).

Tal como se podría esperar, esta mayor inercia del gasto público social fue resultado de comportamientos disímiles del gasto sectorial. El gasto en Educación y principalmente el de Salud han mantenido su pro-ciclicidad; el gasto en Vivienda y Saneamiento ha tendido a ser más inercial y ha ido perdiendo su prioridad; el gasto en Seguridad Social –por la naturaleza de los compromisos del Estado– ha sido el de mayor inercia en un contexto de aumento relativamente sostenido de los recursos involucrados; y el gasto en Asistencia Social ha tendido a ser contracíclica principalmente en los últimos años, asociado a la generalización de los programas de lucha contra la pobreza (CEPAL, 2002-2003 y CEPAL, 2005).

Al elaborar estimaciones respecto de la significación de las diversas partidas de gasto público social según quintiles de ingreso primario per cápita, es posible apreciar que, como un todo, el primero tiende a concentrarse en los estratos de mayores ingresos (véase el gráfico 7.A). En tanto las partidas de Educación y Salud tienden a distribuirse más o menos homogéneamente entre estratos, el gasto en seguridad social se concentra en los de mayor ingreso. Esto se debe a que son los trabajadores de mayores ingresos los que hacen más altos aportes a los sistemas públicos contributivos de seguridad social, por lo que las obligaciones del Estado para el pago de pensiones y jubilaciones se concentran en los tramos superiores de la distribución del ingreso.

GRÁFICO 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ASISTENCIA Y PROMOCIÓN SOCIAL, Y DE LA DISTRIBUCIÓN EL INGRESO PRIMARIO POR QUINTILES

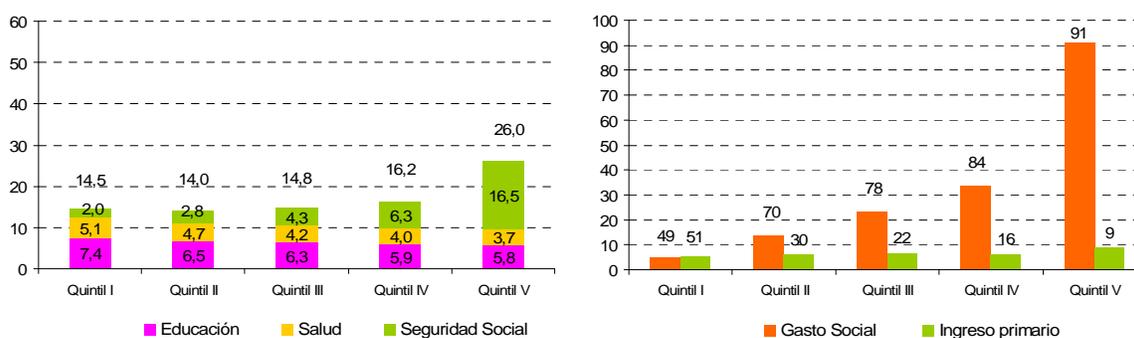


Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales provistos por el BID.

GRÁFICO 7
INCIDENCIA E IMPACTO DEL GASTO SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO PER CÁPITA DE LOS HOGARES, 1997-2004^a

A. América Latina (18 países): estructura de los gastos según quintiles de distribución del ingreso primario

B. América Latina (18 países): impacto redistributivo del gasto público social en el ingreso según quintiles de Ingreso primario



Fuente: Panorama Social de América Latina 2007. Pág. 31.

^a Promedio ponderado por la significación de cada partida de gasto en el ingreso primario de cada país.

- **Impacto redistributivo:** La valoración monetaria de las diversas transferencias y del acceso a servicios públicos permite estimar el impacto que podría estar significando a las familias en términos de la complementariedad de sus ingresos primarios. A pesar de la mayor concentración del gasto público social en los estratos de más ingresos, de acuerdo a estas estimaciones es posible afirmar que los estratos de más bajos recursos se verían

beneficiados en forma significativa. Esto pues el gasto público compensa de manera muy importante sus ingresos primarios, principalmente en la forma de acceso gratuito, o con un co-pago muy bajo, a los servicios sociales básicos (acá se han considerado servicios educativos, de salud y de seguridad social).

Medición de los países

La CEPAL mantiene una base de datos sobre gasto social, para 21 países de la región entre los años 1990 a 2007. Las mediciones allí consignadas han sido elaboradas por los propios países de acuerdo a sus propias definiciones, categorías y cobertura, lo cual dificulta la comparación de la información para el período en estudio. Si se considera que las definiciones varían a través del tiempo, esto agrega un nuevo elemento de distorsión a los análisis que se puede hacer sobre cada país, ya que algunas fuentes de aumento de gasto se deben solamente a un cambio en la definición o cambio en la cobertura y no a diferencias en la inversión social del estado.

Las revisiones que hacen los países sobre las mediciones de gasto social, muchas veces origina la discontinuidad de series históricas, lo que dificulta hacer análisis de tendencia sobre las mediciones de cada país.

Asumiendo la heterogeneidad de las definiciones, coberturas y categorías, a continuación se hace una breve revisión de la tendencia del gasto social en los países estudiados, agrupados por subregión.

De acuerdo a la medición del gasto como porcentaje del PIB, es posible notar, que independiente de la cobertura que tenga cada país, en general la región destina menos del 20% de su PIB a los temas sociales. Distinto es lo que ocurre en Cuba, que entre los años 1990 y 2006 muestra un gasto cercano al 30%, con una tendencia que sobrepasa este valor en los últimos años.

Los restantes países del caribe⁸, en general, sus tasas fluctúan entre un 5% y 10% del PIB y, dada la discontinuidad de la información, sólo en el caso de República Dominicana es posible describir una tendencia, relativamente estable de su gasto.

En el grupo de países que conforman América Central y México, Costa Rica es el que tiene un mayor gasto en relación al PIB, con una tasa en torno al 16% en estos años. Probablemente la diferencia que mantiene con los restantes países se debe en gran parte a su cobertura, ya que su medición se refiere a Gobierno total, en tanto, los restantes países basan su medición en gobierno central. Honduras es uno de los países que ha mostrado un mayor aumento de su gasto social desde fines de la década de 1990 con una tendencia al alza que se ha visto interrumpida hacia el año 2006.

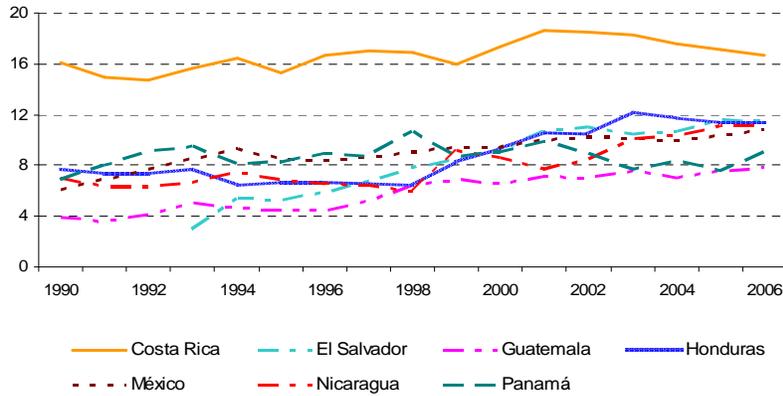
Los países de América del Sur, muestran tasas de gasto social respecto del PIB en torno al 10%, siendo Uruguay, Argentina y Brasil los países que muestran niveles superiores al 15%. Chile también muestra tasas por sobre el 10% en el período, sin embargo, su comportamiento en estos años ha sido de forma cíclica. Revisando la evolución de la República Bolivariana de Venezuela, se muestra un comportamiento creciente, en donde el impulso dado a comienzo de esta década disminuye en los años siguiente. En los últimos años, Ecuador ha logrado revertir la baja sostenida que tuvo en a fines de la década de los noventas, pero sin lograr recuperar lo niveles iniciales.

En el caso de Paraguay, se puede advertir que en general ha mantenido una tendencia creciente, pero moderada, con una interrupción en el año 2001 y una recuperación posterior. El Estado Plurinacional de Bolivia y Perú han cambiado la cobertura de medición en el período analizado, sin embargo en ambos casos la evolución del período disponible evidencia un crecimiento moderado, que refleja una detención hacia el año 2006.

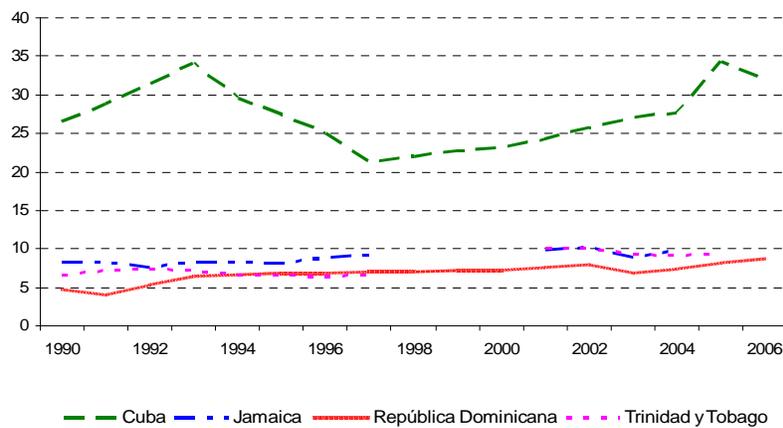
⁸ La medición del gasto social de los países del caribe tiene como cobertura al gobierno central.

GRÁFICO 8
GASTO SOCIAL TOTAL PÚBLICO, PERÍODO 1990-2006
(Como porcentaje del PIB)

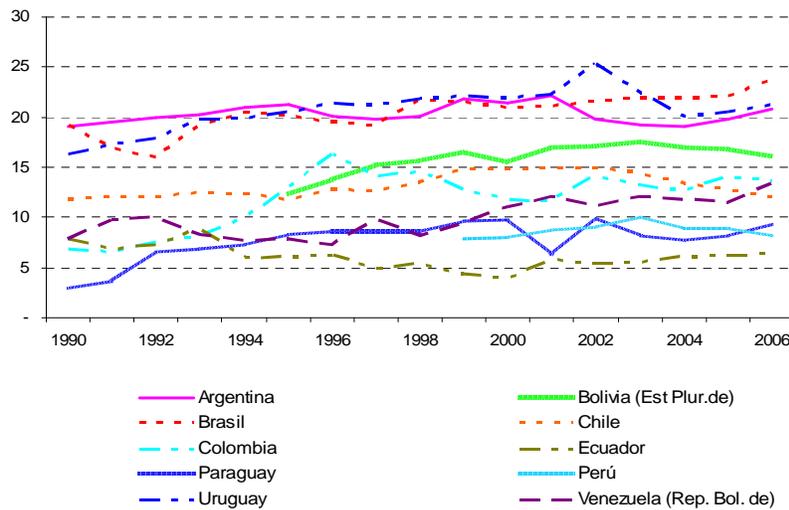
América Central y México



Caribe



América del Sur



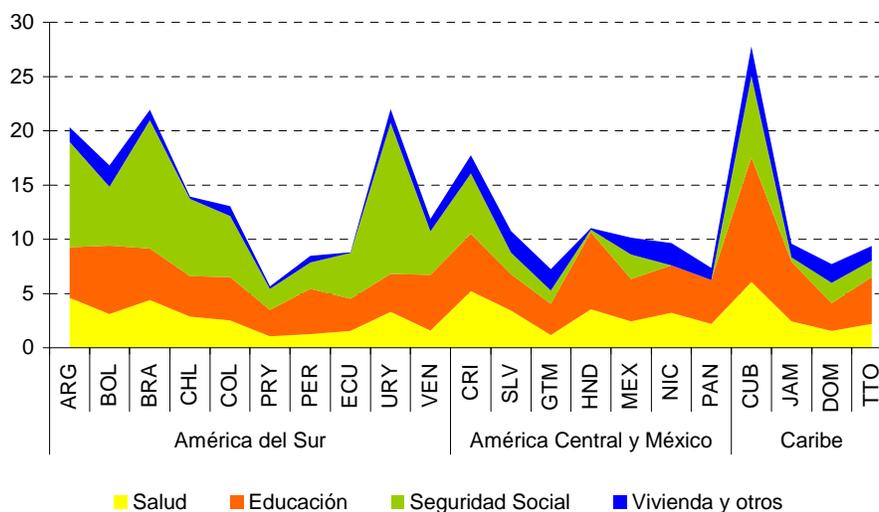
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de CEPAL sobre de gasto público social como % del PIB.

El gasto del sector público no financiero de Colombia muestra un fuerte incremento de su gasto desde 1990 a 1997, sin embargo, a partir de esa fecha hay un descenso en las tasas hasta el año 2001. A partir de ahí la evolución ha sido variable hacia finales de esta medición. En el gráfico 8 se muestra la evolución de la relación gasto social / PIB para los países de América latina y el caribe separados por zona geográfica.

Gran parte de los países no sólo estima el gasto público social, sino que aprovecha su esfuerzo por diferenciar los gastos para algunas funciones sociales relevantes para ellos. Las funciones sociales que se han registrado entre los años 1990 y 2006 corresponden a: salud, educación, seguridad social y vivienda y otros.

Si se analiza por zona geográfica, es posible notar que en el caso de América del Sur gran parte de los esfuerzos de los países se centran en la seguridad social, seguido de educación, luego salud y en último lugar vivienda. La situación de Centro América y México muestra un cambio en la composición del gasto social si se compara con América del sur, en el cual la componente de educación predomina en estos países, seguida de salud y finalmente las funciones de vivienda y seguridad social. Finalmente, los países del caribe mantienen una composición similar a la presentada en América Central. La revisión del gráfico 9 puede dejar como principal conclusión que las prioridades en materia social tienen a ser homogéneas al interior de cada zona geográfica y difieren en su composición entre las zonas sur y central (considerando en este grupo al caribe y América Central y México).

GRÁFICO 9
COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO POR FUNCIÓN PROMEDIO, 2000-2006
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Información de CEPAL sobre Gasto público social como % del PIB.

Sobre gasto privado en materia social, no se tiene conocimiento que los países lo estén calculando, excepto el caso de México que se sabe de su medición por integrar la base de datos de la OECD.

Uno de los trabajos pendientes en la región, corresponde a la incorporación de los agentes privados como parte importante en el financiamiento del gastos social. Este tema tiene mucha importancia, sobre todo en Centroamérica en donde muchas organizaciones no gubernamentales

efectúan trabajos y aporte de recursos (a veces de organismos internacionales) que no siempre se registran a través de los presupuestos.

Finalmente, el gasto social, en la región es un tema que tiene muchas áreas que pueden ser objeto de estudio que permitan mejorar las mediciones de hoy en día y que a futuro sea una fuente de información que sirva a sus propios países para análisis interno como también a otras organizaciones que se nutren de esta información para análisis históricos y comparativos de este conjunto de países.

2. Limitaciones en el análisis del gasto social en América Latina y el Caribe

Para una mejor interpretación de las tendencias y características del gasto público social debe considerarse que existen una serie de insuficiencias en el registro, seguimiento y análisis de información sobre gasto o inversión social. Subsisten una serie de problemas que restan utilidad a esta información, dado que la mayoría de los países informan (con relativa rapidez) sólo los montos agregados por sector (educación, salud, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda y otros) y no reportan datos según la finalidad específica de las diversas partidas de gasto, o lo hacen de manera no necesariamente comparable.

Al respecto, se pueden establecer algunos puntos que afectan la calidad y utilidad de la información para efectuar estudios detallados de las diversas partidas de gasto social en cada país, así como la participación específica de los diversos agentes en su financiamiento y ejecución. A su vez, estos aspectos disminuyen la capacidad para hacer análisis inter temporales de su comportamiento y dificultan de manera importante la comparabilidad entre países. Esto a su vez merma el aprovechamiento de las experiencias exitosas en materia de diseño, eficacia, eficiencia, e impacto, y afecta el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad social de los países.

En primer lugar, los países tienden a limitar su contabilidad social al seguimiento de los recursos públicos provenientes del gobierno central. Consecuentemente, en América Latina las bases de datos de gasto social hacen referencia principalmente a dicha unidad administrativa, restringiendo así la capacidad de cuantificar de manera más precisa montos de recursos involucrados en la gestión social, toda vez que una importante fracción de la política social es gestionada y financiada por otros agentes, como son los gobiernos estatales, provinciales y municipales, las ONG's y la cooperación internacional (bi y multilateral). Un mayor detalle al respecto se puede ver en el recuadro II.2 del Panorama social de América Latina 2005.

En segundo lugar, varios países de la región mantienen sistemas de gobierno de carácter federal, por lo que la estructura del gasto público social es fuertemente descentralizada. Además, los distintos niveles de gobierno (estatal, provincial, local) tienen un grado variable de autonomía en la captación de ingresos. Esto aumenta las dificultades de comparación frente a países más centralizados, en la medida que no es posible mantener información, confiable en el tiempo, del gasto efectuado por sectores o niveles institucionales homologables entre países.

El cuadro 2 muestra la disponibilidad de series estadísticas de gasto público social según las clasificaciones institucionales de los países, para el período 1990-2006. La disponibilidad de series totales y sectoriales para una o varias coberturas institucionales posibles (gobierno central, general y sector público no financiero) es algo escasa y variable. De esta manera, la comparación con mayor frecuencia que es posible efectuar es la relativa a la ejecución presupuestaria del gobierno central, lo que –como se señaló– subestima en grado variable el gasto público en los diversos sectores sociales.

En tercer lugar, subsiste el problema del registro del financiamiento y el gasto privado social. Estimaciones de la OCDE, publicadas para el año 2005, indican que aproximadamente un 88% de los recursos del sector social son financiados por agentes públicos mientras que alrededor de un 12% es financiado por el sector privado⁹. En América Latina, varios países han iniciado y fortalecido procesos de privatización de los servicios sociales, así como la implementación de sistemas de financiamiento mixto, con lo que han proliferado mecanismos de seguros y de co-pago, aumentando significativamente el gasto privado de los hogares en este tipo de servicios. Así, la participación privada en el gasto social varía significativamente entre los distintos países, tipos de programas y criterios de clasificación, pero evidencia que sólo contabilizar el gasto público social tiende a subvalorar los montos de recursos involucrados en la gestión social.

CUADRO 2
COBERTURA DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País	Gobierno Central Presupuestario	Gobierno Central	Gobierno General	Gobierno Federal	Sector público no financiero	Consolidado	Sector Público
Argentina		x	x		x		
Bolivia (Est. Plur. de)		X ^a			x		
Brasil				x		x	
Chile		x					
Colombia					x		
Paraguay	x						
Perú	X ^a						x
Ecuador		x					
Uruguay		x	X ^a		X ^a		
Venezuela (Rep. Bol. de)		X ^b					
Costa Rica							x
El Salvador		x					
Guatemala		x					
Honduras		x					
México	x						
Nicaragua	x						
Panamá		x			X ^a		
Cuba		x					
Jamaica		x					
República Dominicana		x					
Trinidad y Tobago		x					

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CEPAL sobre gasto social disponible en RISALC. www.risalc.cl.

^a Descontinuada.

^b Acordado y pagado.

En cuarto lugar, entre los países subsisten metodologías de contabilización, criterios diferentes de clasificación del gasto, y variabilidad en calidad y cantidad de la información disponible. El cuadro 3 ilustra las diferencias de denominación de los sectores sociales al disponer de series temporales en el período señalado anteriormente. Implícitamente, esto también involucra la dificultad para disponer de partidas de gasto desagregadas y comparables en el tiempo.

⁹ Promedio simple de los países considerados, para el año 2003.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): DESCRIPCIÓN REAL DE LAS FUNCIONES

País	Educación	Salud	Seguridad social, trabajo y asistencia social	Vivienda y otros ^a
Argentina	Educación, cultura, ciencia y tecnología	Salud	Previsión social, trabajo, asistencia y promoción social	Vivienda y urbanismo, agua alcantarillado y otros servicios urbanos
Bolivia (Est. Plur. de)	Educación	Salud	Protección social	Vivienda y otros servicios básicos y otros programas sociales
Brasil	Educación, cultura, deporte y ciencia y tecnología	Salud y saneamiento	Previsión social, trabajo y asistencia social	Vivienda y urbanismo
Colombia	Educación	Salud	Protección social	Vivienda y otros
Chile	Educación y actividades recreativas, cultura y religión	Salud	Protección social	Vivienda y servicios comunitarios
Costa Rica	Educación y actividades recreativas, cultura y religión	Salud	Protección social	Vivienda y servicios comunitarios
Cuba	Educación	Salud y nutrición	Seguridad, asistencia social y trabajo	Vivienda, agua y saneamiento
Ecuador	Educación	Salud	Bienestar social y trabajo	Desarrollo urbano y vivienda
El Salvador	Educación	Salud	Trabajo, previsión y asistencia social	Obras públicas, agua, saneamiento y vivienda
Guatemala	Educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología	Salud y asistencia social	Trabajo y previsión social	Vivienda, agua y alcantarillado, otros servicios urbanos desarrollo urbanos y rural, medio ambiente y otros
Honduras	Educación	Salud	Protección social	Programa FHIS de agua y saneamiento
Jamaica	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
México	Educación	Salud	Seguridad social y asistencia social	Urbanización, Vivienda y desarrollo regional
Nicaragua	Educación	Salud		Vivienda, asistencia social y otros
Panamá	Educación	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y otros (servicios comunales)
Paraguay	Educación, cultura, deporte, recreación ciencia, tecnología y difusión	Salud	Seguridad social, promoción y acción social	Vivienda y servicios comunales y otros servicios sociales
Perú	Educación y cultura	Salud y saneamiento	Protección y Previsión social y trabajo	Vivienda y desarrollo urbano
R. Dominicana	Educación, deportes, recreación, cultura y religión	Salud	Seguridad social y asistencia social	Vivienda y urbanismo, agua y alcantarillado y otros (servicios municipales)
Trinidad y Tobago	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar	Vivienda y servicios sociales y comunales
Uruguay	Educación	Salud	Seguridad Social y asistencia social	Vivienda
Venezuela (Rep. Bol. de)	Educación, cultura y comunicación, ciencia y tecnología	Salud	Seguridad social, desarrollo social y participación	Vivienda

Fuente: Información publicada por CEPAL de acuerdo a cifra publicadas por los países.

^a Usualmente el ítem "Otros" se suma a vivienda.

En quinto lugar, la dificultad para disponer de series temporales de información sectorial desagregable de diversas formas y combinaciones (económica y administrativamente, según productos, fuentes y destinatarios) reduce de una manera significativa su utilidad práctica. Esto se transforma a su vez en un desincentivo para destinar recursos para la generación de esta información.

Finalmente, el agregado macroeconómico de gasto público social, aún del componente público, es aún difícil de relacionar de manera coherente con el gasto en los diferentes programas sociales, pues entre éstos suele llevarse una contabilidad que obedece a criterios clasificatorios económicos y administrativos. Con esto, salvo a través de estudios de evaluación de impacto específicos, la vinculación entre los montos de gasto, sus funciones y productos, y los destinatarios de los mismos es engorrosa y normalmente poco confiable. Esto hace que el monitoreo de la eficacia, eficiencia e impacto de los esfuerzos públicos sea impracticable –excepto los seguimientos con estudios ad-hoc–, si no es estrictamente a través de criterios financieros.

En términos generales, las insuficiencias señaladas en lo relativo a la información disponible sobre gasto social traen un conjunto de problemas al momento de analizar y comparar resultados, a saber:

- Falta de asociación de la clasificación de los gastos con los objetivos de las políticas sociales y sus indicadores, dificulta las estimaciones de los impactos sociales y económicos que generan.
- Informes de gasto social circunscritos al sector público (GPS), con diferencias en la cobertura de información: sector público no financiero, gobierno central y gobierno central presupuestario.
- No se representan adecuadamente los recursos gestionados autónomamente por las instituciones sin fines de lucro, organizaciones internacionales y sector privado.
- No todos los países cuentan con una desagregación del gasto, detallado por tipo de entidad ejecutora, según nivel de administración del gobierno (estados, provincias y municipios), Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, Organismos internacionales, etc.
- Distintos componentes de gasto en la clasificación funcional de los países.

Por estos motivos, la CEPAL ha emprendido un proyecto cuya finalidad es promover una metodología que permita desarrollar un sistema de información de la gestión social válido, confiable y coherente, cuyos niveles de desagregación permitan vincular la información contable con la ejecución de programas y, por ende, provea la información financiera adecuada para fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión social, potenciando así la toma de decisiones, y facilitar el análisis comparado entre países.

3. Los objetivos del proyecto

A la luz de las limitaciones de análisis identificadas, se elaboró el proyecto “Medición del Gasto Público Social en América Latina y el Caribe a través del cual se propone contribuir a una mayor efectividad y eficiencia de la gestión social en los países de América Latina y el Caribe, promoviendo un modelo de análisis detallado de los recursos destinados a la política social, que permita:

- Cuantificar los recursos en relación a los objetivos de la política social y hacer análisis costo-impacto de ésta, considerando la participación de los recursos de actores públicos y privados.

- Desagregar la información a nivel de distintas poblaciones objetivo, agentes ejecutores, fuentes de financiamiento, etc.
- Adaptarse a la realidad de los países, sin limitar el uso de sus actuales sistemas contables, pero permitiendo la difusión de sistemas comparables a nivel regional.

Si bien el proyecto tiene tres áreas de acción presentadas en los tres puntos antes mencionados, el alcance del proyecto puede ir mucho más allá debido a que, en primer lugar la medición del gasto social es una parte importante para la evaluación de la gestión social, por lo tanto esta medición se circunscribe a un contexto más global. Por otro lado, la organización y clasificación de la información, como también la incorporación de nuevos actores en la medición del gasto social permite agregar más elementos a la discusión y análisis de este tema.

II. Marco conceptual

1. Política social y gasto social

La política social abarca al conjunto de actividades relacionadas con el diseño e implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Considera, por tanto, una amplia variedad de sectores, los más comúnmente reconocidos son salud, educación, trabajo y seguridad social. Sin embargo, también suelen incluirse en dicho marco a sectores comúnmente identificados más con la infraestructura física, pero que tienen objetivos directamente asociados a los de la política social, como es el caso de la vivienda, agua potable y alcantarillado, transporte y comunicaciones.

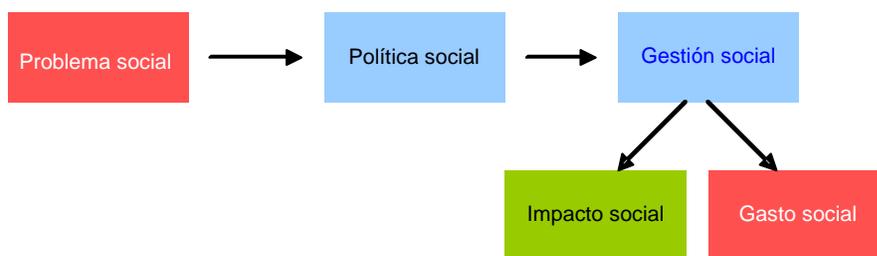
A la política social se la identifica a su vez con la atención a grupos vulnerables de la población (niños y jóvenes, mujeres, ancianos, indígenas, pobres e indigentes, etc.) y con el objetivo de proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas.

Una visión proveniente de la economía remarca que la política social sería la encargada de apoyar a la población que no logra alcanzar los beneficios del desarrollo económico, una suerte de regulador de efectos negativos o mitigadores de daños.

Más allá de los distintos énfasis, lo que está claro es que dentro de la política social se incluyen todas aquellas intervenciones que tienen como objetivo último solucionar o minimizar los efectos de los problemas sociales, sean estos una carencia o restricción para el desarrollo de las capacidades individuales, una situación de conflicto entre distintos grupos o la conculcación de uno o más derechos.

La política social se operacionaliza a través planes, programas, proyectos y normas, en los que se definen el qué y el cómo. La gestión social constituye el sistema de decisiones que involucra los procesos y estructuras organizacionales a través de los cuales ésta política se implementa. Si la política es la definición, la gestión es la acción; la primera da el sentido y la segunda diseña e implementa los procesos, no es posible entender una sin la otra.

DIAGRAMA 1
RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y GASTO SOCIAL

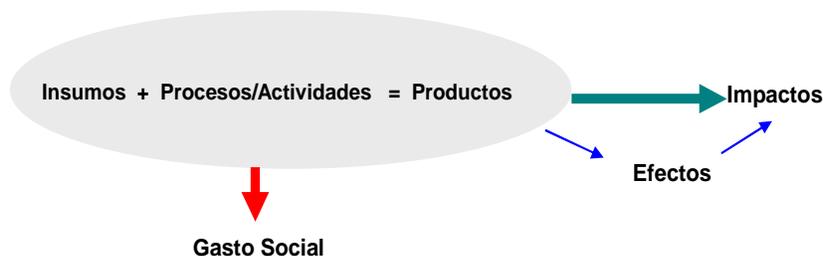


Fuente: Elaboración propia.

La política sólo se justifica por el impacto alcanzado y su operacionalización supone el uso de recursos, por tanto conlleva costos. Así, los resultados de la política no pueden analizarse de manera independiente de los costos incurridos y viceversa, razón por la cual la evaluación del impacto y la eficiencia son requisitos complementarios para la toma de decisiones en la política social. El impacto social se mide a través de las variaciones que se producen en los indicadores de los problemas que justifican cada política y en los beneficios económicos directos e indirectos que se transfieren a la población. Por su parte, el análisis del costo supone la cuantificación económica de los recursos involucrados en la inversión y operación de dicha política.

La lógica que está a la base es la del proceso productivo de la gestión social. Este considera que a partir de los objetivos perseguidos (solucionar problemas sociales) la política social, a través de normas, planes, programas y proyectos define áreas de intervención y productos para distribuir a la población objetivo a fin de alcanzar un impacto. Los productos resultan de la implementación de procesos de gestión que articulan actividades orientadas a transformar los insumos básicos (recursos, físicos, humanos, financieros), con procedimientos, normas y reglas definidos. En algunos casos, el impacto que se busca generar en la población supone un paso intermedio de cambios de conducta asociados a los productos (efectos). Como contrapartida, dicho proceso genera un costo o gasto.

DIAGRAMA 2
EL PROCESO PRODUCTIVO DE LA GESTIÓN SOCIAL



Fuente: Cohen E., Martínez R. (2004) "Manual. Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales".

2. Los impactos de la gestión social

Como se menciona en la sección anterior, para un análisis integral de la gestión social no es suficiente contar con información confiable del gasto social sino también de los impactos que generan en la población objetivo los bienes y servicios producidos y distribuidos con dichos recursos.

El impacto de la gestión social puede ser analizado de tres maneras diferentes pero complementarias:

- El impacto redistributivo normalmente hace referencia a la valoración económica de los bienes y servicios que son transferidos a la población, y se mide como la incidencia que dicha valoración tiene en el ingreso total de los hogares. Este permite identificar el grado de transferencia de recursos entre los hogares y dimensionar la progresividad o regresividad del gasto.
- El impacto social representa la variación en los indicadores sociales que justifican la implementación de acciones en cada función (salud, educación, etc.) y se mide como el cambio que se presenta en la población objetivo entre la situación previa a la implementación de una determinada gestión social (ex-ante) y la alcanzada como resultado de ésta (ex-post).
- El beneficio económico producido por los impactos sociales generados por los bienes y servicios transferidos a los hogares, cuantificados en términos del incremento en activos y del potencial productivo resultante.

Así por ejemplo, se espera que un programa de alimentación infantil genere: un impacto redistributivo, equivalente al valor de mercado de la ración de alimentos que se entrega al hogar, un impacto social en términos de la menor probabilidad de desnutrición que alcanzan quienes reciben los alimentos y un beneficio económico equivalente a los potenciales mayores ingresos que se generan a dichos menores en tanto un mejor estado nutricional disminuye el riesgo de enfermedades y aumenta las probabilidades de logro educacional e ingresos a largo plazo.

Los indicadores relevantes para este análisis dicen relación con:

- Las características sociales, económicas, culturales, geográficas y etáreas de la población objetivo de los planes, programas y proyectos sociales que se implementan en un país.
- Las características propias de la gestión de dichos planes, programas y proyectos, identificando: alcance geográfico, definición cualitativa, volumen de productos (bienes o servicios) que se producen y distribuyen, cobertura y focalización.
- Estimaciones de efectos e impactos alcanzados por los programas en la situación social de la población.

3. El concepto de gasto social

De acuerdo a la definición del FMI¹⁰, *gasto* es una disminución del patrimonio neto producto de una transacción. Los gobiernos gastan para cumplir dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre asignaciones no mercantiles y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia. Estas funciones se cumplirían básicamente mediante disminuciones del patrimonio neto, es decir, por medio de un *gasto* (FMI, 2001).

¹⁰ Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001. Fondo Monetario Internacional.

A partir de la definición antes detallada, parte del gasto efectuado por los gobiernos tiene un sentido social, entonces el tema es saber que se entiende por gasto social. La OECD define gasto social como “La provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega directa (en especies) de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales¹¹” (OECD, 2005).

La definición desarrollada por la OECD, aparece como bastante aplicable a América Latina y el Caribe, pero en esta región las funciones sociales cubren más que las categorías consideradas por la OECD¹², por lo tanto, esta ampliación de la cobertura de lo “social” diferenciaría la medición que se obtendría en los países de la región si se compara con las mediciones registradas en la base de este organismo.

En general, el concepto de gasto social utilizado en finanzas públicas hace referencia a los recursos destinados por el Estado para la provisión de bienes y servicios en distintos sectores sociales, principalmente en educación, salud, vivienda y previsión y recibe el nombre de gasto público social.

A diferencia del concepto de inversión que hace referencia a un cambio en la estructura del patrimonio, un gasto implica una pérdida en su valor. En distintos ámbitos hay una tendencia a hablar más en términos del primero que del segundo. Aunque nos parece relevante tratar este punto, en este documento no se profundiza en dicha discusión y se habla indistintamente de gasto o inversión social.

Las definiciones nominales de gasto social con las que trabajan los países de la región no difieren mayormente, pero existen diferencias metodológicas y conceptuales que tienen consecuencias para la comparabilidad de las cifras. Por ejemplo, en Perú el gasto social es definido como aquel “realizado por el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, para proveer bienes y servicios públicos o privados, con el fin de buscar el aseguramiento universal o selectivo de un conjunto de derechos sociales de la población¹³”, mientras que en Brasil se define como “el total de recursos financieros brutos provistos por el sector público (costo de bienes, servicios y transferencias, independiente de su fuente de financiamiento o valor de recuperación). Comprende todos los programas sociales de carácter público, y que incluyen aquellos gastos ejecutados por órganos de administración indirecta que disponen de recursos propios¹⁴”.

Dichas definiciones no hacen referencia directa a los sectores sociales donde se destinarán los recursos. En contraste, el gasto público social en Argentina se define como “aquel gasto destinado a brindar servicios de educación, salud, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias destinadas a población carente y a garantizar los seguros sociales, que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo¹⁵”.

En el caso de Paraguay se utiliza el concepto de inversión social, la que está constituida por los recursos que el Estado asigna a la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la potenciación del capital humano del país. El seguimiento mensual a la

¹¹ OECD. Net social expenditure, 2005 edition. More comprehensive measures of social support. Willem Adema and Maxime Ladaique. Pág 7.

¹² Las categorías medidas por la OECD están incorporadas en la función de protección social del Clasificador de las Funciones del Gobierno COFOG.

¹³ Boletín de Transparencia Macrosocial, marzo 2005, MEF, Perú.

¹⁴ Atualizacão da metodologia para dimensionamento do gasto social federal”, IPEA, 2006.

¹⁵ Ministerio de Economía y Producción de Argentina. Secretaría de Política Económica. Dirección de análisis de gasto público y programas sociales.

ejecución del presupuesto, permite revisar los gastos en salud, educación y los demás componentes de la inversión social, dentro de un contexto del gasto público global¹⁶.

En términos generales, las diferencias se encuentran en la definición de los recursos que efectivamente son clasificados como gasto social y los criterios bajo los cuales son registrados los datos. Por ejemplo, la OECD registra el gasto social neto, mientras que en Brasil las cifras corresponden a los recursos brutos destinados al sector social.

A fin de contar con una definición común para los distintos países de la región, en el presente documento se considera como gasto social al *monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los "beneficiarios", donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital).*

En algunos casos no es tan clara la frontera entre lo que se debe considerar como social y lo que corresponde propiamente al ámbito productivo. El criterio aquí utilizado incluye en lo social a los bienes y servicios que se entregan para el consumo de los hogares, dejando en el ámbito de lo productivo a aquellos que adquieren las empresas y que utilizan como insumos para otros procesos de producción. Esta diferenciación es central, por ejemplo, en los programas agua y saneamiento y los de apoyo a la microempresa.

Otro ámbito que requiere diferenciación es entre lo social y lo que se refiere al ámbito privado de la satisfacción autónoma de necesidades y gustos de los hogares. Una posibilidad es considerar como sociales todos aquellos consumos en que por ley, forzosamente, están incurriendo los hogares, en el entendido de que están definidos así sobre la base de que siendo individuales, persiguen el bien superior del conjunto de la sociedad. Por ejemplo, cuando un sistema contributivo obliga a cotizar en algún sistema de seguro de salud (estatal o privado), destinando para ello un monto de dinero determinado (fijo o variable en función del ingreso). Sin embargo, esto no resuelve el caso en que no hay fijación de montos (totales o mínimos), como por ejemplo: en la selección de servicios en la educación, donde todos los recursos pueden ser destinados al sector privado, en cuyo caso se requiere contabilizar tanto las cuentas del sector público como las del privado para cada sector social; o el caso de la vivienda, que no presenta mayor dificultad cuando es financiada con fondos públicos y se orienta a grupos vulnerables, pero cuyos límites no son claros cuando es financiamiento privado. El análisis de estos límites pudiera ser objetivo de análisis y estudios posteriores que permitan complementar este trabajo.

Cuando se habla de agente privado, generalmente se asocia a las empresas que entregan servicios sociales, sin embargo, dentro de esta categoría se encuentran también las Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLH) que tienen una función similar al gobierno en orden a brindar apoyo a los individuos, pero administrativa y económicamente dependen de recursos no públicos.

Finalmente, cabe preguntarse si se debe incluir el gasto administrativo, investigación y rectoría que soportan el diseño e implementación de las políticas sociales. La información oficial de los países no siempre es clara al respecto y la OECD (1996)¹⁷ no lo incluye, debido a que considera que este tipo de gasto no va directamente a los beneficiarios, Sin embargo, para que el análisis sea realmente exhaustivo, dichos montos sí deben ser considerados, clasificándolos luego según las

¹⁶ Ministerio de Hacienda. Informes financieros, web. 2006.

¹⁷ OECD, Labour market and social policy. Occasional papers N° 17 Social Expenditure Statistics of OECD Members countries. Provisional version. Paris, 1996.

dimensiones que más abajo se presentan. En cambio, quedan fuera de esta medición los gastos relativos a transacciones financieras, los pasivos, revalorizaciones y otro tipo de transacción similares.

4. La clasificación del gasto social

Para la clasificación del gasto público se utilizan diferentes enfoques, muchas veces complementarios. El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (EFP, 2001), concentra la clasificación del gasto en los enfoques administrativo, económico y funcional, que resultan ser los más utilizados a nivel de finanzas públicas. En conjunto, buscan determinar quien, cómo y para qué se destinan los recursos.

- La clasificación administrativa, institucional, o por origen del gasto tiene por objeto facilitar el manejo y gestión administrativa de los recursos destinados a cada repartición pública. Así, presenta los gastos de acuerdo a las unidades administrativas del Gobierno, es decir desde el punto de vista de quien ejecuta los recursos.
- La clasificación económica se refiere a una clasificación del gasto según la naturaleza de la transacción, esto es, con o sin contraprestación, con fines corrientes o de capital, clases de bienes y servicios obtenidos, y sector o subsector que recibe las transferencias. Generalmente se utiliza para identificar la naturaleza y los efectos económicos de las operaciones del Gobierno. Permite identificar cómo se gastan los recursos públicos: en el mantenimiento y operación del sector público o en la inversión de capital y creación de infraestructura.
- La clasificación funcional o destino del gasto se refiere a la clasificación del gasto según las funciones de la administración pública, que es la norma internacional para clasificar los gastos de gobierno de acuerdo con propósitos generales para los cuales se realizan transacciones. Generalmente se utiliza para medir la asignación de recursos por parte del Gobierno con el objeto de promover distintas actividades y objetivos. Pueden integrar las funciones, programas, actividades y proyectos a los que son destinados los recursos.

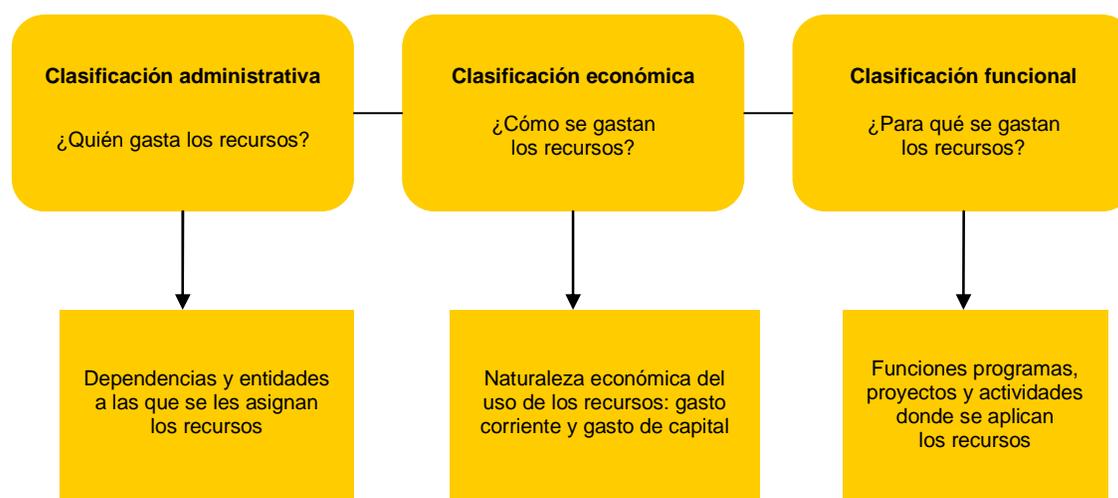
Las diferentes formas de clasificación no son excluyentes sino complementarias, vinculándose entre sí para proporcionar información de mayor valor agregado. Cada enfoque se concentra en una aproximación particular del presupuesto y su ejecución, respondiendo a objetivos diferentes, pero que tienen conexión. Por ejemplo, un cruce entre información proveniente de la clasificación administrativa y funcional permitiría ilustrar que funciones, programas y/o actividades realizan determinados organismos del sector público.

En el diagrama 3 se resumen estos modelos de clasificación del gasto público.

El mecanismo más difundido para la clasificación del gasto público social corresponde al enfoque *funcional*. En general, cuando los países presentan sus estadísticas de gasto social lo hacen usando este enfoque de clasificación, según la función que cumplen los recursos destinados de acuerdo a sus propios criterios y objetivos, por ejemplo, asuntos económicos, educación, salud y protección social. A partir de esta clasificación, cada función puede desagregarse de acuerdo a la disponibilidad de datos en cada país y/o necesidades de análisis.

Este ordenamiento permite observar la proporción de recursos asignados a cada sector social, reflejando, en cierto modo, las prioridades de inversión del Gobierno y facilitando la identificación del impacto de los recursos de acuerdo a los objetivos propuestos. Sin embargo, normalmente sólo reflejan los gastos del gobierno y no del conjunto de los agentes que participan en el financiamiento y ejecución de los recursos destinados a financiar los planes, programas y proyectos sociales.

DIAGRAMA 3 CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO



Fuente: "Manual sobre la clasificación del gasto público federal en México", programa de presupuesto y gasto público, CIDE, 2001.

Entre las clasificaciones internacionales que permiten unificar criterios, en lo relativo a temas sociales destaca el Clasificador de las Funciones del Gobierno (COFOG por sus siglas en inglés), elaborado por la OECD y publicado por la división de estadísticas de las Naciones Unidas en el año 2000¹⁸. Este clasificador está estructurado en tres niveles: divisiones, grupos y clases. Las divisiones pueden ser vistas como los objetivos generales o funciones del gobierno, en tanto los grupos y clases detallan los medios por los cuales se puede lograr tales objetivos.

Las divisiones son diez: servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad y asuntos económicos, más las siguientes seis que corresponden a funciones sociales:

- **Salud:** Considera los productos, útiles y equipo médicos, servicios para pacientes externos, servicios hospitalarios, servicios de salud pública, investigación y desarrollo relacionados con la salud y las demás categoría que no se encuentren especificadas en las categorías anteriores.
- **Educación:** Considera enseñanza preescolar y enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza postsecundaria no terciaria, enseñanza terciaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación, investigación y desarrollo relacionados con la educación y finalmente una categoría que incluya los servicios de educación no incluidos anteriormente.
- **Protección social:** Incluye seguridad social del empleado y asistencia social general, destinada a cubrir el ingreso en casos de enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites o sobrevivencia, familia e hijos, desempleo, exclusión social n.e.p., investigación y desarrollo relacionados con la protección social y otras funciones de protección social no especificadas anteriormente.
- **Vivienda y servicios comunitarios:** Contempla urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo relacionado con la vivienda y los servicios comunitarios y finalmente vivienda y servicios comunitarios no especificados anteriormente.

¹⁸ <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regct.asp>.

- **Actividades recreativas, cultura y religión:** Reúne a servicios recreativos y deportivos, servicios culturales, servicios de radio y televisión y servicios editoriales, servicios religiosos y otros servicios comunitarios, Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión y las otras categorías no especificadas anteriormente.
- **Protección del medioambiente:** Considera la ordenación de desechos, aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y del paisaje, investigación y desarrollo relacionado con la protección del medio ambiente, además de una nueva categoría que incluya aquellas actividades no especificadas en otra parte.

5. Dimensiones de análisis

Para tener un análisis detallado y exhaustivo del gasto social, además de las clasificaciones antes expuestas, se requiere considerar atributos relacionados con las características de la política social, sus objetivos, su modelo de gestión y grupos poblacionales a quienes son destinados los recursos. Con este fin, a continuación se presenta una lista de dimensiones que sería recomendable considerar:

- **Función:** En concordancia con las divisiones del COFOG, aquí se incluyen las siguientes funciones: educación, salud, protección social, vivienda, agua potable y alcantarillado, deporte y recreación, protección del medioambiente entre otros¹⁹.

Aun cuando a primera vista los límites parecen claros, no siempre es tan fácil diferenciar el gasto social destinado a una dimensión específica, particularmente en los casos de programas y proyectos integrales que contienen más de un objetivo de impacto. Ejemplos de ello son: los programas de nutrición infantil y escolar, que tienen impactos tanto en nutrición, salud y educación, abastecimiento de agua y servicios de alcantarillado y el alumbrado público con energías renovables. Esto debe tenerse presente al momento de agruparlas a fin de no producir doble contabilidad.

- **Sector social:** No todas las funciones indicadas tienen una traducción directa con una unidad administrativa a cargo. Una unidad puede tener varias funciones y viceversa.

Los sectores que más se relacionan con las funciones sociales antes indicadas son: educación, salud, desarrollo social, trabajo, vivienda, obras públicas.

Complementariamente, puede haber unidades que aparentemente no tienen relación con los temas sociales, así por ejemplo, las actividades de educación básica y media que se ejecutan en ámbito de las fuerzas armadas forman parte de la función educación aun cuando presupuestariamente aparezcan en instituciones de la defensa.

- **Receptores:** La identificación de quienes reciben los bienes y servicios que se distribuyen es central para profundizar el análisis. Estos se pueden agrupar según nivel de ingresos, edad, localización geográfica, sexo, grupo cultural-étnico u otra característica.

Cabe destacar que los receptores, o beneficiarios, pueden no necesariamente coincidir con la población objetivo definido en los programas y proyectos sociales. Para avanzar en ello se requiere contar con el análisis de la focalización que normalmente se hace en las evaluaciones de procesos y de impacto.

- **Tipo de productos:** Para un mismo objetivo de impacto se pueden destinar distintos bienes o servicios, a la vez que éstos pueden generar impacto en distintas dimensiones sociales. Por tal motivo, para un correcto análisis de los procesos de gestión social, se requiere la

¹⁹ Para mayor detalle sobre el límite de cada una de las categorías consideradas, ver anexo 1.

mayor especificidad posible de información sobre los tipos de productos que son financiados con el gasto social.

La variedad de tipos de productos no es finita, por lo que categorizarlos puede resultar restringido. Sin embargo, algunos se pueden agrupar al interior de cada función. Así por ejemplo, en salud se pueden agrupar por servicios de atención primaria, secundaria o terciaria, intervenciones quirúrgicas, vacunaciones, campañas comunicacionales, etc.

- Fuente de financiamiento: ingresos del gobierno (central, regional y/o local), transferencias de privados al gobierno, fundaciones o corporaciones sin fines de lucro, inversión privada en empresas que ofrecen servicios sociales en el mercado o vía concesiones, financiamiento total o parcial de los hogares como “beneficiarios” o demandantes de servicios vía pago de servicios y/o seguros, créditos internos o externos y transferencias del exterior.

Esta dimensión permite conocer el peso que tienen los componentes contributivos y no contributivos, obligatorio y voluntario, de capitalización individual y fondos solidarios, etc.

- Agente ejecutor: gobierno general, sociedades “privadas” no financieras, instituciones sin fines de lucro (fundaciones, ONG’s y asociaciones de la sociedad civil), organismos internacionales y hogares.

Así, al hablar de gasto social no corresponde referirse exclusivamente al GPS sino al que es financiado y ejecutado por los distintos agentes: públicos, privados, internos o externos, como se plantea en la nueva definición presentada en la sección 3 de este capítulo, cuyo fin es la satisfacción de necesidades sociales. La clasificación conjunta de fuente de financiamiento y ejecutor permite a su vez identificar los flujos de recursos entre los distintos agentes.

- Destino: Coincidente con la lógica del proceso productivo de la gestión social, la operacionalización de la política social conlleva la implementación de procesos principales y de apoyo, en los cuales participan distintas unidades administrativas. Así, cabe distinguir entre el gasto social destinado a los procesos de producción de bienes y servicios y el utilizado por las unidades dedicadas en aquellos procesos que permiten mantener la infraestructura organizacional de base, como son los que suponen las funciones de rectoría, supervisión, asesoría, etc.

Consecuente con ello, el gasto social total (bruto) se puede desagregar entre gasto social destinado a la producción (o neto) y al apoyo administrativo. En caso de no contar con información primaria que permita determinar el destino de los recursos en cada uno de los procesos, el gasto social efectivo se puede estimar en base al valor económico que representan los productos a la luz del precio que tienen estos en el mercado. Si el mercado presenta distorsiones por subsidios u otros, éstos deberán ser utilizados para ajustar dicha estimación.

- Partida de costos: De acuerdo al tipo de insumos adquiridos con los recursos del gasto social, éstos se pueden diferenciar entre aquellos destinados a la inversión en bienes de capital y los de operación, o gastos corrientes.
- Objetivo de impacto: Cada una de las funciones indicadas puede tener distintos objetivos de impacto, por ejemplo morbilidad y mortalidad en salud, nivel y calidad en educación, etc.

Esta categorización no es finita y por tanto no cabe definirla ex-ante, a la vez que progresivamente se avanza en la implementación de políticas integrales que contienen distintos objetivos. Sin embargo, avanzar en ella es central para un análisis adecuado de los resultados.

III. Marco metodológico

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

1. El modelo de análisis

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

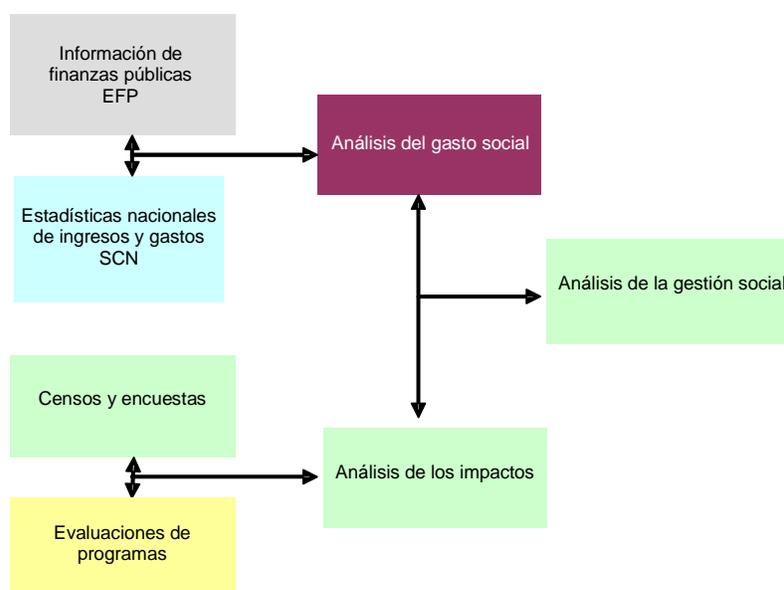
La información social y resultados de gestión se encuentran principalmente en los sistemas de información de beneficiarios y de monitoreo, evaluaciones de procesos y evaluaciones de impacto de programas y proyectos específicos, así como de censos, encuestas de hogares, encuestas especializadas y registros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

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

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

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

DIAGRAMA 4
MODELO DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

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

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

1.1 Sistema de Cuentas Nacionales

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

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

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

RECUADRO 1 BREVE HISTORIA DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

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

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

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

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

(Continúa)

RECUADRO 1 (Conclusión)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El marco central

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las cuentas satélites

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 5
DETALLE DE LOS OTROS FLUJOS ECONÓMICOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 6
DETALLE DE LAS PARTIDAS DE UN BALANCE

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

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

1.3 Integración de ambos sistemas estadísticos para estimar el gasto social

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

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

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

**CUADRO 7
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES Y FINANZAS PÚBLICAS**

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

DIAGRAMA 5
MATRIZ DE UTILIZACIÓN

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

Fuente: Elaboración propia.

^a Variación de existencia.

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

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

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

CUADRO 8
DETALLE DEL GASTO EN CONSUMO FINAL

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

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas. SEC 1995.

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

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

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

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

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

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

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

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

Enfoque satélite para estimar el gasto social total

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

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

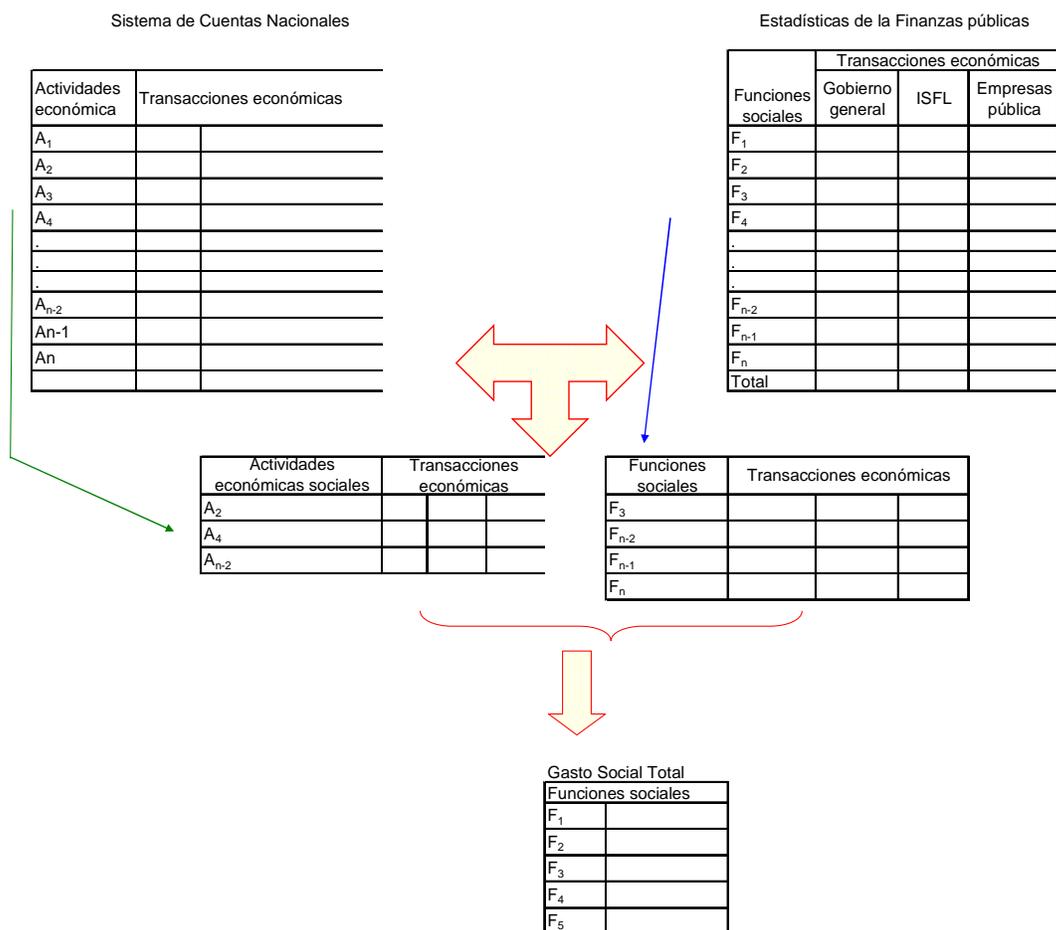
La información proveniente de los agentes privados se extrae del sistema de cuentas nacionales y por el lado de los agentes públicos se obtiene de las Estadísticas de las Finanzas Públicas.

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

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

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

DIAGRAMA 6 MODELO DE ESTIMACIÓN DE GASTO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

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

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

2. La operacionalización del modelo

2.1 Definiciones preliminares

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

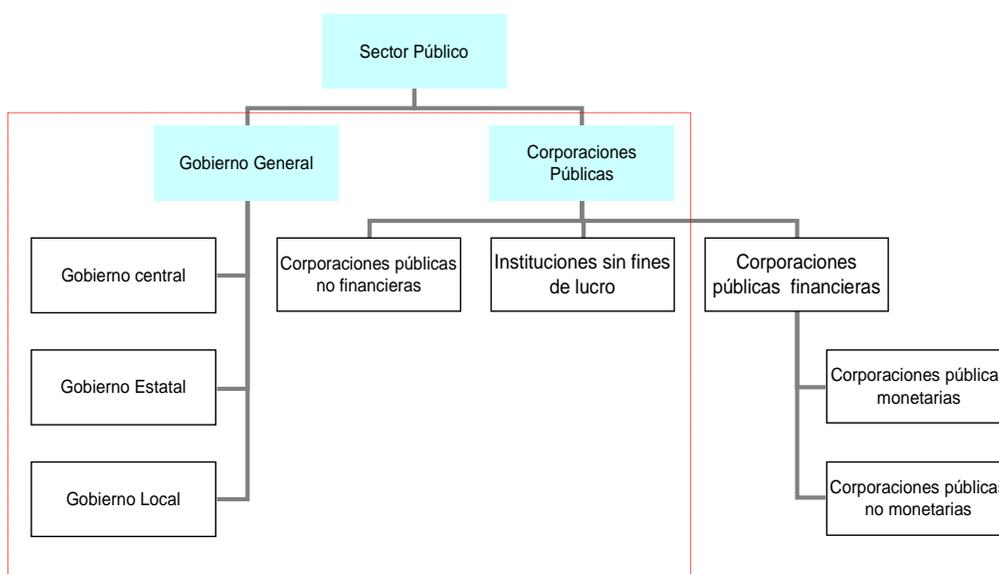
Universo y unidad de estudio (qué y dónde medir)

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

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

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

**DIAGRAMA 7
SECTOR PÚBLICO**



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Precio económicamente no significativo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ Superintendencias.

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

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

CUADRO 10
UNIVERSO DEL GASTO SOCIAL

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

Relación entre clasificación funcional y económica

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

CUADRO 12
RELACIÓN ENTRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y FUNCIONES SOCIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

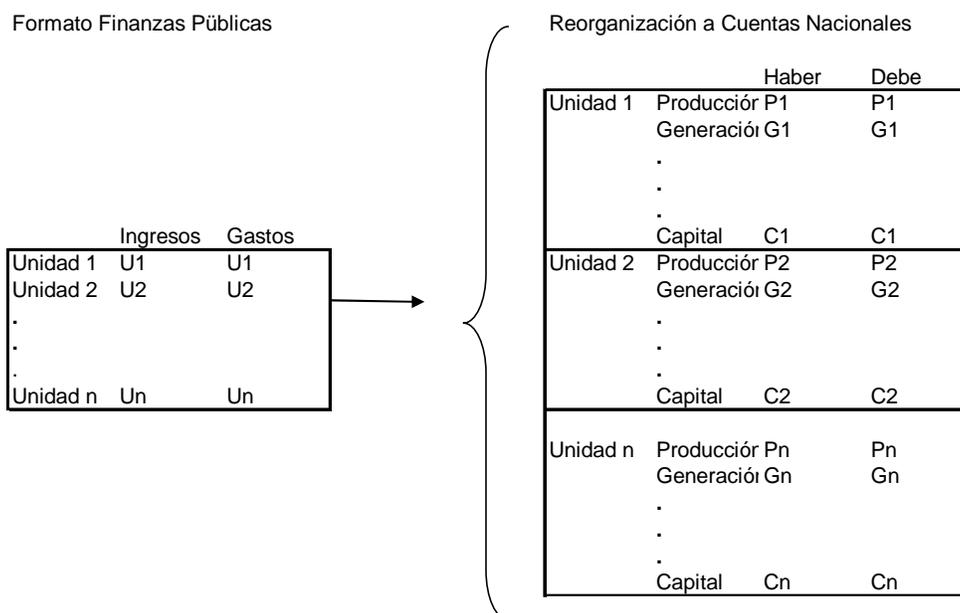
Dicho desequilibrio se concilia a través de la estimación de los saldos de cuentas que permiten ajustar los resultados a nivel de cuentas económicas⁴¹. También es importante señalar que el nivel total de gastos e ingresos publicados en la contabilidad pública, no necesariamente es igual a los obtenidos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

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

⁴¹ Ver proceso en el Capítulo III, sección 2.2.

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

DIAGRAMA 8
REORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia.

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

2.2 Proceso de medición del gasto social

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

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

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

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

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

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

Las transacciones deben clasificarse de acuerdo a:

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

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

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

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

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

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

CUADRO 13
PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS POR FUNCIONES SOCIALES

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

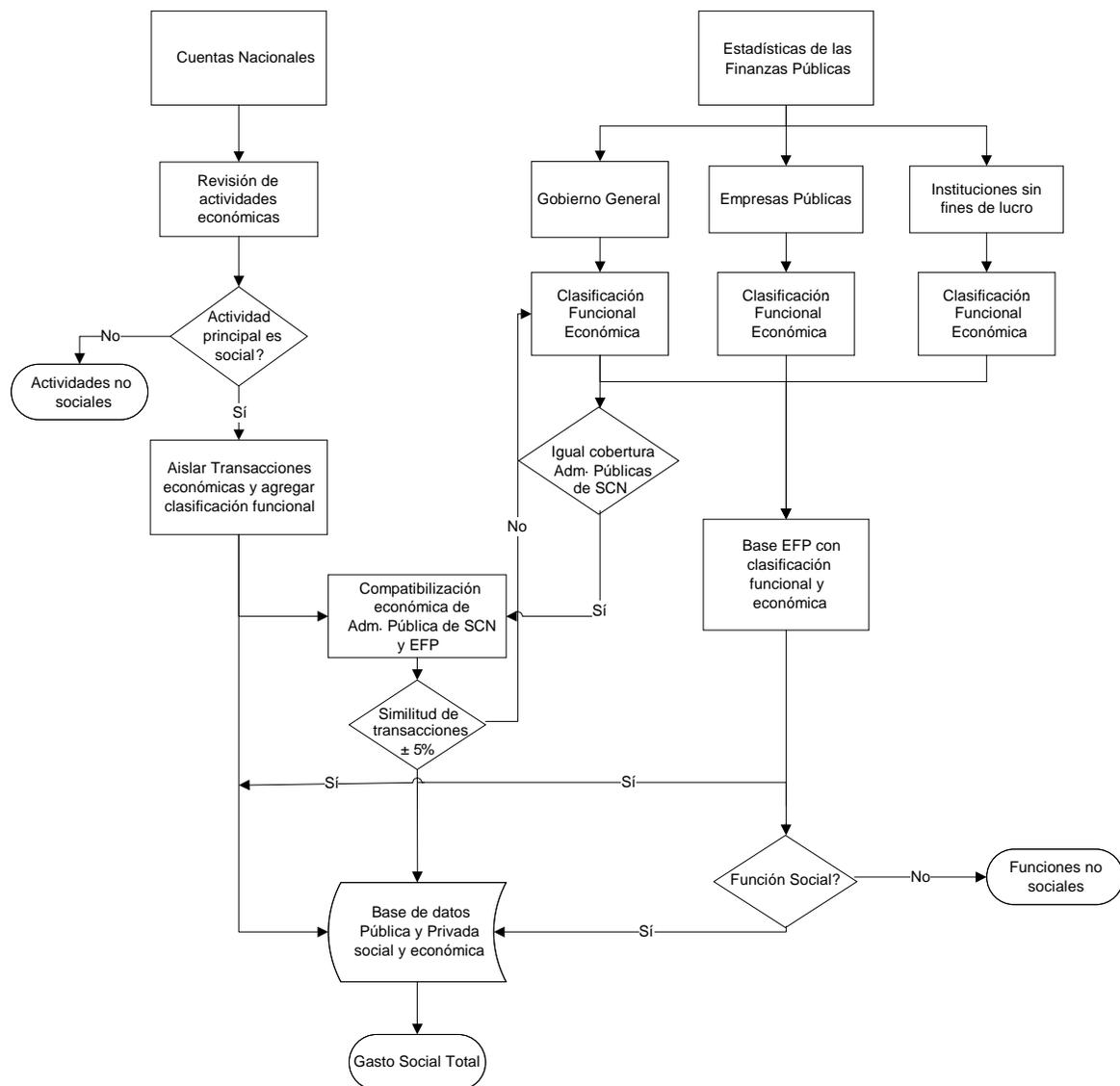
⁴³ Actividad principal de una unidad de producción es aquella cuyo valor agregado supera al de cualquier otra actividad realizada dentro de la misma entidad. Actividad secundaria, es aquella que se desarrolla dentro de una misma unidad de producción, además de la actividad principal y cuya valor agregado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

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

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

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

**DIAGRAMA 9
DIAGRAMA DE FLUJO PARA EL AÑO BASE**



Fuente: Elaboración propia.

Seguimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Donde i: corresponde a las diferentes funciones sociales.

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

Proyección

En esta etapa se efectúan los siguientes pasos:

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

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

2.3 Indicadores para el análisis

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

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

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

Los indicadores más comúnmente utilizados son:

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

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

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

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

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

Algunos ejemplos de indicadores, son:

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

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

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

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

IV. Discusión y análisis

1. Factibilidad de implementar la propuesta metodológica en América Latina

Como se analizó en el capítulo III, desde hace muchos años que todos los países efectúan mediciones del SCN. Probablemente no han implementado la totalidad de las recomendaciones del SCN 1993, pero por lo menos todos disponen de su estimación del PIB y de matrices de oferta y usos.

Respecto de la medición de las EFP ocurre lo mismo, pero la implementación del Manual 2001 aun es muy incipiente en la región. No obstante, los países han estado abasteciendo de información al FMI según los lineamientos planteados en el MEFP 2001, por lo tanto, existen avances en la clasificación económica de acuerdo a los conceptos de cuentas nacionales, hay conocimiento del clasificador COFOG y la mayoría ha migrado a la medición en base devengada.

Este hecho, permite tener la certeza de que los países tienen la posibilidad de reorganizar y/o reclasificar su información para implementar esta metodología.

Según los datos presentados en el Seminario Latinoamericano de Cuentas Nacionales realizado en Guatemala en el 2006, la gran mayoría de los países ya había implementado el SCN 1993. De acuerdo a los resultados presentados en el cuadro 14, Guatemala ya tiene disponible su nuevo año base y la actualización de sus resultados y los resultados de El Salvador se encuentran en fase de publicación. Sólo el Estado Plurinacional de Bolivia opera con el antiguo sistema, pero se encuentra en proyecto la actualización de su año base durante el 2009.

Uno de los inconvenientes que tiene trabajar con las estadísticas de cuentas nacionales, es su antigua base de medición en algunos países, pero es un obstáculo de corto plazo, pues la antigüedad de su año base pasa a ser una oportunidad, haciendo posible comenzar a trabajar con los profesionales de las oficinas de cuentas nacionales para que incorporen la temática social en las nuevas mediciones que realizará dentro del contexto del SCN.

CUADRO 14
IMPLEMENTACIÓN DEL SCN, 1993

País	Referencia metodológica	Año base
Argentina	X	1993
Bolivia (Est. Plur. de)	1968	1990
Brasil	X	2000
Chile	X	2003
Colombia	X	2000
Costa Rica	X	1991
Cuba	X	1997
Ecuador	X	2000
El Salvador	1968- 1993 ^a	1990 2005 ^a
Guatemala	X	2001
Honduras	X	2000
México	X	2003
Nicaragua	X	1994
Panamá	X	1996
Paraguay	X	1994
Perú	X	1994
Rep. Dominicana	X	1991
Uruguay	X	1983
Venezuela (Rep. Bol. de)	X	1997

Fuente: Seminario Latinoamericano de Cuentas Nacionales. Guatemala, 23-25 octubre 2006 y Anuario Estadístico 2008.

^a Actualización pendiente de difusión oficial.

Cuando se efectúa un trabajo que requiere la comunión de dos instituciones públicas que están bajo distintas ramas dentro de un organigrama institucional, se requiere buscar los mecanismos apropiados, para llevar a cabo este trabajo en forma sistemática en cada país. Para asegurar el logro del objetivo puede necesitarse formalizar las responsabilidades de cada una a través de convenios.

Respecto a la sistematicidad, se requiere una labor de capacitación a sus pares que trabajan con las estadísticas de las finanzas públicas, para que puedan clasificar la información de acuerdo a las definiciones del SCN. Esta tarea tiene una ganancia para los profesionales de cuentas nacionales, debido a que esta acción permitiría en un futuro cercano contar con información más depurada para la elaboración de las cuentas de la administración pública.

2. Confiabilidad

La medición del gasto social a partir del SCN y que este sirva de puente para conectar las EFP, garantiza la coherencia en las definiciones, clasificaciones, y, también, en los resultados, como se especificó en el anexo 2.

Hacer uso de un sistema que es el referente de las estadísticas económicas a nivel internacional y que está sirviendo de base para la homologación de cuentas, garantiza que los resultados obtenidos a través de esta propuesta permitirán ser analizados dentro de un contexto económico total de un país, y comparados con otros países de la región.

Los más de ochenta años de trabajo por parte de los expertos de cuentas nacionales, que aún siguen investigando y proponiendo nuevas mediciones, aperturas de información e incorporación de nuevas temáticas a través de las cuentas satélites, permitirán que esta metodología también se pueda nutrir de esos avances.

3. Desafíos

Este documento sintetiza el primer esfuerzo por contar con una forma homogénea de medir el gasto social en los países de la región, en el cual se considera una definición mucho más amplia del gasto, que no sólo se considera al sector público como único actor dentro de esta medición, sino que se asume que el sector privado también está jugando un rol importante.

Sin lugar a dudas quedan muchos temas por resolver y muchas acciones a realizar, en el objetivo de incentivar a los países a que comiencen a medir el gasto social bajo este nuevo enfoque. Un tema a considerar en un trabajo de mediano plazo, es una incorporación más completa del gasto de los hogares en temas sociales, sean estos gastos efectivos o en especies. De esta forma se estaría completando todos los actores involucrados en este gasto y podría dimensionar la totalidad del gasto social.

Entre los desafíos también está la profundización de temas, cuya delimitación aún está en discusión. Es el caso de la delimitación del alcance que debe tener la consideración del gasto social privado, y del universo y cobertura de las funciones sociales, así como las fronteras existentes entre éstas. Estos desafíos no son sólo a nivel de cada país sino de la región como un todo. El mejoramiento de la medición pasa también por contar con un cuerpo homogéneo comparable entre los países, lo que no obsta a que cada país tenga a su vez algunos elementos complementarios propios, pero claramente delimitados a fin de no afectar la confiabilidad de los estudios regionales.

Una vez que los países logren implementar una medición anual del gasto social, será posible evaluar la factibilidad de hacer estimaciones trimestrales del gasto social, aprovechando el desarrollo que ya está teniendo este tipo de mediciones en cuentas nacionales en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esto no parece un desafío tan complejo y aportaría información muy relevante para analizar la estacionalidad del gasto en algunas funciones y organizaciones.

A lo anterior se suma el desafío de mejorar también la calidad y disponibilidad de estadísticas sociales y de la función de evaluación en los países. Esto no es sólo porque son un beneficio en sí mismo, sino porque sólo con ellas se podrá avanzar para tener una completa lectura de la gestión social y sus resultados. Existen avances en medición de lo social y del gasto, pero no siempre es fácil articular la información en indicadores combinados. La incorporación de los datos de gasto social y de indicadores sociales en un sistema integral es un requerimiento básico para estos fines.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2009), “Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay”, UNIFEM, Uruguay. Marzo, Montevideo, Uruguay.
- Australian Institute of Health and Welfare (AIHW) 2006. “Welfare expenditure Australia 2003-04.” Health and Welfare Expenditure Series no. 27. Cat. N° HWE 34. Canberra: AIHW.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002-2003), Panorama Social de América Latina., Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- _____ (2005), Panorama Social de América Latina., Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.05.II.G.161.
- _____ (2007), Panorama Social de América Latina. (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____ (2009) Indicadores de Gasto Social en América Latina, [en línea] Santiago de Chile, septiembre, http://www.risalc.org:9090/GastoSocial/Fuentes_listado.php?es_indicador=1&num_reg=10.
- Cohen. Ernesto, Rodrigo Martínez (2004), “Manual. Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales” [en línea] Santiago de Chile, agosto, <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/noticias/paginas/8/15448/P15448.xml&xsl=/dds/tp1/p18f.xsl&base=/dds/tp1/top-bottom.xslt>.
- Durán, María Ángeles (2006), “La Cuenta Satélite del trabajo no remunerado en la comunidad de Madrid. Consejería de Empleo y Mujer”. Dirección General de la Mujer, 2ª edición.
- Eurostat (Comisión Europea) (1996) Sistema Europeo de Cuentas SEC 1995 CECA-CE-CEEA Bruselas Luxemburgo, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.

- Fondo Monetario Internacional FMI (2001), Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001. [en línea] Washington, Estados Unidos <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm>.
- Isa, Farid, Marcelo Ortúzar, y Rayén Quiroga (2005), “Cuentas ambientales: conceptos, metodologías y avances en los países de América Latina” *Serie de estudios estadísticos y prospectivos* N° 30. (LC/L.2229-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) N° de venta S.04.II.G.151.
- Naciones Unidas (2000), Classifications of expenditure according to purpose, *Serie M* N° 84 ST/ESA/STAT/SER.M/84, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadísticas de las Naciones Unidas, N° de venta: N° E.00.XVII.6.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2009) Stat extract. Complete database available via source OECD [en línea] París, septiembre. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG.
- _____ (2007), “The Social Expenditure database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003” (Version: November 2007) www.oecd.org/els/social/expenditure.
- _____ (2005), Net Social Expenditure. More comprehensive measures of social support. PAPERS N° 29 DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)8, Paris 75775, CEDEX 16 France. <http://www.oecd.org/els/workingpapers>.
- _____ (2005), “Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?” PAPERS N° 23 DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)2.
- _____ (1996), “Labour market and social policy”. Occasional papers N° 17 Social Expenditure Statistics of OECD Members countries. Provisional version. Paris.
- Rodríguez Asien, E. (2007), “Situación general de Japón desde 1990 hasta el 2006 y medidas adoptadas” en Contribuciones a la economía, abril 2007. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>.
- UNESCO (1996), Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE. Versión revisada II ED/BIE/CONFITED 45/6 Original en Inglés. Julio 1996.

Anexos

Anexo 1

Funciones sociales

En este modelo de medición se toma como base al Clasificador de las funciones del gobierno COFOG. Del universo de funciones de gobierno se aíslan las seis funciones que tienen relación con los temas sociales, y para cada una de ellas se enumeran las categorías contenidas en cada función. A continuación se detalla las funciones sociales y se describen las categorías que contiene cada una de ellas.

1. Protección del medio ambiente⁴⁴

De acuerdo a este clasificador, la protección del medio ambiente se puede organizar en seis grupos, los cuales se detallan a continuación:

- *Ordenación y desechos*: Contempla la recolección, tratamiento y eliminación de desechos. En la recolección de desechos se incluye el barrido de espacios públicos, sean estas plazas, parques, vías, etc., además de su transporte hasta el lugar de tratamiento o vertimiento. Para el tratamiento de los desechos se considera cualquier método o proceso destinado a modificar las características de cualquier desecho para neutralizarlo o para la eliminación de cualquier sustancia peligrosa dejándolo más seguro para el medio ambiente y las personas. Finalmente, la eliminación consiste en proporcionar un destino último a los desechos que ya no resulten útiles, mediante el uso de vertederos, enterramiento, vertimiento al mar o cualquier otra forma adecuada de eliminación. Considera la administración, gestión, inspección o apoyo de los sistemas de recogida, tratamiento y vertimiento de desechos, como también incluye los subsidios, donaciones y préstamos en apoyo a la explotación, la construcción, la mejora y el mantenimiento de estos sistemas⁴⁵.
- *Ordenación de aguas residuales*: Comprende la gestión del sistema de alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales. En el primer nivel considera la explotación y la construcción del sistema de colectores, tuberías, conductores y bombas de evacuación de aguas residuales⁴⁶. Abarca desde el lugar de generación hasta el lugar de tratamiento de este tipo de aguas. Respecto del tratamiento de las aguas residuales, éste comprende cualquier proceso mecánico, biológico u otro que purifique el agua haciéndola cumplir con las normas medioambientales y de calidad vigentes. Se incluye en este grupo la administración, gestión, inspección o apoyo de los sistemas de alcantarillado y del tratamiento de las aguas residuales, además de las donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a la explotación, la construcción, el mantenimiento y mejoras de estos sistemas.
- *Reducción de la contaminación*: Incluye las actividades relacionadas con la protección del aire ambiente y el clima, protección del suelo y de las aguas subterráneas, reducción del ruido y vibraciones y finalmente la protección contra la radiación. Considera la construcción, mantenimiento y explotación de sistemas de vigilancia⁴⁷. Colocación de terraplenes contenedores de ruido así como los revestimientos que reduzcan el ruido, medidas de regulación y prevención de la emisión de los gases termoactivos y

⁴⁴ La división de protección del medio ambiente se basa en la clasificación de actividades de protección del medio ambiente CAPE, elaborado por el sistema europeo de recolección de información sobre el medio ambiente (SERIEE) de la oficina de Estadísticas de las comunidades Europeas (EUROSTAT).

⁴⁵ Se incluye la recolección, tratamiento de eliminación de desechos nucleares.

⁴⁶ Se considera como aguas residuales a las aguas lluvias, aguas residuales domésticas u otro tipo residuos acuosos.

⁴⁷ Diferente a las estaciones meteorológicas.

contaminantes que afecten desfavorablemente a la calidad del aire, medidas de reducción de la contaminación en las extensiones de agua, y mantenimiento y explotación de instalaciones de descontaminación de suelos. También considera la administración, gestión, inspección, supervisión o apoyo de actividades cuyo objetivo es la reducción o control de la contaminación, además de incluir las donaciones, préstamos y subsidios que se otorgan para cumplir con el objetivo mencionado anteriormente.

- **Protección de la diversidad biológica y del paisaje:** Agrupa las actividades relacionadas con la protección de la flora y fauna, protección de hábitat, y la protección de paisajes por sus valores estéticos. En el primer grupo se incluye, además, la reintroducción de especies extinguidas y la recuperación de especies en peligro de extinción. En tanto, en el segundo grupo contempla la ordenación de parques y reservas naturales y finalmente el último grupo considera la reparación de paisajes deteriorados con fines de fortalecer su valor estético y la rehabilitación de minas y canteras abandonadas. Se incluye en este grupo la administración, gestión, inspección o apoyo a las actividades en pro de la diversidad biológica y del paisaje, además de las donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a estas actividades.
- **Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente:** Incluye la administración y gestión de organismos dedicados a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionado con la protección ambiental.
- **Protección del medio ambiente no especificado en otra parte:** Incluye asuntos y servicios relacionados con la protección medio ambiental que no puedan asignarse a los grupos antes definidos.

2. Vivienda y servicios comunitarios

Los contenidos y denominaciones de los grupos se detallan a continuación.

- **Urbanización:** Este grupo incluye la administración de asuntos y servicios relacionados con la urbanización, promoción, evaluación y vigilancia de actividades de urbanización; además de la regulación de normas de urbanización. Contempla el reemplazo de tugurios por viviendas, la adquisición de terrenos para la construcción de viviendas; construcción o adquisición y remodelación de viviendas. También se considera en este grupo a la producción y difusión de información general y documentación técnica y estadística sobre asuntos y servicios relacionados con la urbanización como también considera los préstamos o subsidios en apoyo de la expansión, el mejoramiento o el mantenimiento del patrimonio de viviendas⁴⁸.
- **Desarrollo comunitario:** Considera los asuntos y servicios relativos al desarrollo comunitario administración de las leyes de urbanismo y las normas de utilización de tierras y de construcción. Considera además, la planificación de nuevas comunidades, la rehabilitación de ellas y el financiamiento de proyectos comunitarios. Finalmente, la producción y difusión de información técnica y estadística sobre desarrollo comunitario⁴⁹.
- **Abastecimiento de agua:** Incluye los asuntos relacionados con el abastecimiento de agua, supervisión y regulación de todos los aspectos relacionados con el abastecimiento de agua potable, incluyendo la pureza del agua, precios y controles de cantidad. Construcción o explotación de sistemas de abastecimientos de agua distintos de las empresas. Producción

⁴⁸ No se incluye en este grupo a la creación y regulación de normas de construcción.

⁴⁹ No se incluye en esta categoría la construcción propiamente tal de viviendas, edificios servicios públicos, industria, etc. La administración de las normas de construcción y las relativas a la vivienda.

y difusión de información técnica y estadísticas relativas al abastecimiento de agua. Finalmente, se considera las donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a la explotación, construcción, mantenimiento o mejoramiento de los sistemas de abastecimiento de agua⁵⁰.

- *Alumbrado público*: Considera los servicios relacionados con el alumbrado público, la creación y regulación de normas de alumbrado público. La instalación, gestión, mantenimiento, mejora, y actividades que tienen relación con el alumbrado público⁵¹.
- *Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios*: Considera la administración y gestión de recursos destinados a la investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con vivienda y servicios comunitarios⁵².
- *Vivienda y servicios comunitarios no especificados en otra parte*: Además, se incluye otros niveles relacionados con vivienda y servicios comunitarios no especificados anteriormente. Se considera las prestaciones en especie para ayudar a las familias a sufragar el costo de una vivienda, prestaciones para la construcción de viviendas sociales o de costo reducido.

3. Salud

Los servicios de salud incluyen los servicios prestados en forma individual y colectiva. En el primer grupo se considera los primeros cuatro niveles que se detallan a continuación y los dos restantes se pueden asimilar a servicios colectivos.

- *Productos, útiles y equipos médicos*. En este grupo se incluye medicamentos, prótesis, útiles, equipos médicos y otros productos relacionados con la salud obtenidos por particulares o familias y proporcionados normalmente por farmacéuticos o proveedores de equipos médicos. Estos productos se consumen fuera de las instalaciones o centros de salud. Estos productos pueden ser proporcionados directamente por los médicos, dentistas y paramédicas a los pacientes que acuden a consultas externas o por hospitales o centros parecidos⁵³. Considera en este grupo la administración, gestión y apoyo a las actividades contenidas en este grupo.
- *Servicios para pacientes externos*: Comprende los servicios médicos, dentales y paramédicos, prestados por profesionales afines a pacientes que acuden a consultas externas⁵⁴. Este tipo de servicios puede ser prestado en casa, consultorio individual o colectivo, en dispensarios o ambulatorios de hospitales o en otros centros semejantes. Este tipo de servicio no incluye la entrega de medicamentos. Incluye la administración, inspección, gestión o apoyo de las actividades contenidas en este grupo.
- *Servicios hospitalarios*: Comprende la estancia de los pacientes en un hospital por el período de tiempo que dure su tratamiento. Incluye los servicios de hospitales generales y especializados, centros médicos, centros de servicios de maternidad, residencia de ancianos y servicios de residencias de convalecencia que proporcionan servicios principalmente a pacientes ingresados, los servicios de bases de hospitales militares, los servicios de instituciones de atención a las personas mayores que tengan como componente esencial la vigilancia médica, y los servicios de los centros de rehabilitación que presten atención médica a pacientes ingresados y terapia de rehabilitación cuyo

⁵⁰ No se considera en este grupo a los sistemas de riego; los proyectos polivalentes; la recogida y el tratamiento de aguas residuales.

⁵¹ Se excluye los servicios de alumbrado relacionados con la construcción y la explotación de las carreteras.

⁵² No contempla el desarrollo experimental relacionado con métodos o materiales de construcción.

⁵³ En este grupo no se incluye el alquiler de equipos terapéuticos.

⁵⁴ Excluye los servicios de laboratorio de análisis médicos y centros de radiación; clínicas odontológicas y dentales; dentaduras postizas y servicios de ortodoncia.

objetivo sea tratar al paciente en lugar de proporcionar apoyo a largo plazo. Este tipo de servicio incluye los medicamentos, las prótesis, los aparatos y equipos médicos y otros productos relacionados con la salud proporcionada a los pacientes del hospital. Incluye además, los gastos no médicos de los hospitales en concepto de administración, planilla no médica, alimentos y bebidas, alojamiento (incluido el alojamiento del personal, etc.), etc.⁵⁵. También incorpora la administración, inspección, gestión o apoyo de estas actividades.

- *Servicios de salud pública:* Considera los servicios de salud pública como bancos de sangre, control de la nutrición infantil y laboratorios de salud pública. Además de considerar a los servicios de salud no relacionados con un hospital, una clínica o un médico, servicios de salud que no son prestados por un médico titulado, la recopilación de datos epidemiológicos, los servicios de planificación familiar, entre otros servicios públicos. Incluye también, la administración, la gestión, inspección o apoyo a los servicios de salud pública. Este grupo no considera los laboratorios de análisis médico como tampoco los laboratorios que determinan las causas de las enfermedades.
- *Investigación y desarrollo relacionados con la salud:* Se incluye en esta categoría los gastos de administración y gestión de los organismos dedicados a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la salud. Dentro de los organismos se considera institutos de investigación así como también a las universidades.
- *Salud no especificada en otra parte:* Incluye los servicios y asuntos de salud que no sea posible asignarlos en las categorías anteriores.

4. Actividades recreativas, culturales y religiosas

En esta división se considera los servicios prestados a particulares, familias y colectivo de personas. Entre los servicios prestados se destacan:

- *Servicios recreativos y deportivos:* Incluye la prestación y administración de servicios deportivos y recreativos y la regulación de instalaciones deportivas. Gestión o apoyo de instalaciones para actividades que tiene relación con: deportes activos (gimnasios, estadios, canchas de tenis, entre otros); deportes pasivos (juegos de mesa, lugares especiales para jugar cartas, etc.); actividades recreativas (parques, playa, etc.)⁵⁶ contempla además los subsidios, donaciones en apoyo a competidores ya sea en forma de equipos o jugadores individuales.
- *Servicios culturales:* Se considera la prestación de los servicios culturales, administración de asuntos culturales, la supervisión y regulación de instalaciones culturales. Incluye además, la gestión o apoyo a instalaciones para este tipo de actividades como también a los actos culturales. Subsidios, préstamos o donaciones a particulares que se dedican a las artes (artistas, escritores, compositores, etc.) o a organizaciones que participan en la promoción de actividades culturales⁵⁷.

⁵⁵ No incluye en este grupo las instalaciones como los hospitales militares de campaña, los quirófanos, clínicas, dispensarios que prestan servicios exclusivamente a los pacientes de consulta externa, las instituciones para personas discapacitadas y los centros de rehabilitación que principalmente prestan apoyo a largo plazo, y las residencias para personas mayores jubiladas, además de aquellos centros que no están bajo la supervisión directa de un médico titulado. Tampoco considera los pagos a pacientes por pérdidas de ingresos como consecuencia de hospitalización.

⁵⁶ No se incluye en este grupo a los jardines zoológicos o botánicos, acuarios, viveros e instalaciones similares. Instalaciones recreativas o deportivas de las instituciones educativas.

⁵⁷ No se considera en este grupo a las actividades culturales que se presenten en el extranjero, las celebraciones nacionales, regionales o locales cuyo objeto sea la atracción de turistas y finalmente la producción de material cultural para su distribución por radio o televisión.

- *Servicios de radio, televisión y servicios editoriales:* Considera gestión, apoyo y administración de servicios relacionados con la radio, televisión y la edición. También incluye la supervisión y regulación de los servicios de radio, televisión y servicios editoriales⁵⁸. Además, considera las donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a la construcción o a la adquisición de instalaciones para la televisión o radio, la construcción o adquisición de locales, equipos o materiales para la edición de periódicos, revistas o libros, la producción de material para radio o televisión y su presentación en radio o televisión, la obtención de noticias u otras informaciones, la distribución de obras publicadas.
- *Servicios religiosos y otros servicios comunitarios:* Contempla la administración de asuntos religiosos y otros comunitarios. Incluye el suministro de instalaciones para servicios religiosos y otros servicios comunitarios, además de apoyo a la gestión, mantenimiento y reparación. También considera el pago al clero y otros representantes de instalaciones religiosas, apoyo a la celebración de servicios religiosos, donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a hermandades.
- *Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento:* Considera la administración y gestión de organismos dedicados a la investigación y desarrollo de experimental relacionados con esparcimiento, cultura y religión.
- *Actividades recreativas, culturales y religión no especificadas en otra parte:* Se incluye todas las actividades que no se especifican en los grupos anteriores.

5. Educación⁵⁹

Esta división se puede organizar en cinco grandes grupos, los cuales se detallan a continuación:

- *Enseñanza preescolar y enseñanza primaria:* Considera la administración, gestión o apoyo a las escuelas y otras instituciones que imparten educación previa al nivel 0 y nivel 1 del CINE 97⁶⁰. El nivel 0 constituye la etapa inicial de la instrucción organizada y se caracteriza por servir de puente de transición entre el hogar y el ambiente escolar. En tanto, en el nivel 1 se caracteriza por entregar a los alumnos una sólida formación básica en materia de lectura, escritura y aritmética, junto con conocimientos elementales en otras materias como historia, geografía, ciencias naturales y sociales, arte y música.
- *Enseñanza secundaria:* Incluye la administración supervisión, gestión o apoyo a los servicios de educación clasificados en los niveles 2 y 3 del CINE 97, tanto para adultos como para jóvenes⁶¹, considera además las becas, donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a los alumnos clasificados en este grupo. El nivel 2 se caracteriza por la profundización de las materias de estudio recurriendo a un personal docente más especializado o varios profesores para la enseñanza en sus distintas especialidades. El nivel 3 suele ser el comienzo del término de la enseñanza obligatoria en los países que poseen este sistema de educación, corresponde a los tres o cuatro últimos años de la enseñanza secundaria para quienes han acabado el primer ciclo de la enseñanza secundaria o el segundo ciclo de la enseñanza básica.
- *Enseñanza postsecundaria no terciaria:* Se considera la administración, inspección, gestión o apoyo a instituciones que imparten servicios de educación para adultos y

⁵⁸ No se considera las imprentas oficiales y programas de educación por radio y televisión.

⁵⁹ Esta división se basa en las categorías de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de 1997 (CINE97) establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

⁶⁰ No se incluye en este grupo los servicios auxiliares y subsidiarios a la educación.

⁶¹ No incluye los servicios auxiliares de la educación.

jóvenes clasificados en el nivel 4 del CINE 97⁶². También considera las becas, donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a estudiantes incluidos en este grupo. El nivel 4 debiera estar reservado a programas educativos más avanzados que los correspondientes al ciclo superior de la enseñanza secundaria.

- *Enseñanza Terciaria:* Incluye la administración, gestión, inspección o apoyo a las instituciones que imparte educación de nivel 5 y 6 del CINE97⁶³. Incluye becas, donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a estudiantes de educación de este nivel. El nivel 5 debiera considerar los programas que conducen a la obtención de un grado universitario, en tanto el nivel 6 está reservado a los programas que conducen a la atribución de una calificación de estudios avanzados.
- *Enseñanza no atribuible a ningún nivel:* Corresponde a la prestación de servicios de educación no definida por niveles, es decir, programas docentes que no requieren ninguna instrucción previa especial, en particular programas de formación profesional y de desarrollo cultural. Incluye la administración, inspección, gestión o apoyo a instituciones que imparten este tipo de educación, además contempla las becas, donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a estudiantes que participan en este grupo de enseñanza.
- *Servicios auxiliares de la educación:* Considera la administración, inspección, gestión y apoyo del transporte, alimentación, alojamiento, la atención médica y odontológica y otros servicios conexos, principalmente para los estudiantes, sea cual sea su nivel educativo⁶⁴.
- *Investigación y desarrollo relacionados con la educación:* Incluye la administración y gestión de los organismos dedicados a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la educación. Considera las donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a la investigación aplicada y al desarrollo experimental.
- *Enseñanza no clasificada en otra parte:* Considera la administración, gestión o apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas y planes, programas y presupuestos generales en materia de educación, preparación y ejecución de legislación y normas de actuación sobre la prestación de educación, incluida la autorización de establecimientos docentes; producción y difusión de información general, documentación técnica y estadística relativa a educación. Además considera cualquier asunto o servicio de educación no especificado anteriormente.

6. Protección social⁶⁵

Esta división se basa en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social, sin embargo, en el sistema Europeo considera algunos ítems relativos a la atención de la salud y vivienda, los cuales para efectos de esta división son excluidos y son contabilizados en la función de salud y vivienda respectivamente. Por lo tanto, esta división se restringe a nueve grupos que a continuación se detallan:

- *Enfermedad e incapacidad:* En esta categoría se considera las prestaciones en efectivo como el pago de licencias por enfermedad y los pagos varios para ayudar a personas que temporalmente no pueden trabajar. También considera la ayuda en las tareas diarias

⁶² No incluye los servicios auxiliares de la educación.

⁶³ No incluye los servicios auxiliares de la educación.

⁶⁴ No considera los servicios escolares de vigilancia y prevención en materia de salud, becas, donaciones, préstamos y subsidios en efectivo para sufragar los costos de los servicios auxiliares.

⁶⁵ La división de protección social se basa en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección social para 1996 (SEEPROS) de la Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas.

prestadas a personas que temporalmente no pueden trabajar debido a una enfermedad o lesión (ayuda doméstica, servicios de transporte, entre otros). Prestaciones en efectivo o en especie a personas que están parcial o totalmente incapacitadas para participar en una actividad económica o llevar una vida normal debido a un impedimento físico o mental permanente o bien que dure por un tiempo determinado. Considera el pago de pensiones por invalidez para personas que no logran llegar a la edad normal de jubilación y sufren una incapacidad que les impide trabajar o bien que ven reducida su capacidad de trabajo, incluye las asignaciones a: personas que cuidan a una persona discapacitada y a personas discapacitadas que realizan trabajos adaptados a su condición o participan en programas de formación profesional, considera la entrega de alojamiento y a veces alimentación a personas discapacitadas en establecimientos adecuados. Los programas de capacitación para fomentar la rehabilitación laboral y social de las personas discapacitadas y la prestación de bienes y servicios varios a personas discapacitadas para que éstas puedan participar en actividades culturales, de ocio, viajes y participación en la vida comunitaria. Estas prestaciones incluyen la administración, gestión o apoyo de ellas.

- *Edad Avanzada:* Considera las prestaciones en efectivo o en especies para cubrir los riesgos relacionados con la vejez (pérdida o insuficiencias de ingresos, falta de independencia en las tareas diarias, una menor participación en la vida social y comunitaria, etc.). Incluye las pensiones pagadas a personas que han cumplido su edad normal de jubilación y aquellas que lo hacen antes de cumplir la edad límite de jubilación⁶⁶ pensiones parciales para aquellos trabajadores que cumpliendo su edad de jubilación (o bien en forma anticipada) optan por reducir su jornada laboral, asignaciones a personas que cuidan a personas mayores. En cuanto a las prestaciones en especies, se puede mencionar el alojamiento o alimentación proporcionados a las personas mayores que residen en centros especializados o bien viven con sus familias en establecimientos adecuados, ayuda a personas mayores para que puedan participar en actividades culturales, de ocio, viajes o bien la participación en la vida comunitaria. También considera la ayuda a personas mayores en sus actividades diarias como son servicio doméstico, transporte entre otros. En esta agrupación se considera también las pensiones para el personal militar y empleados públicos⁶⁷. Contempla también la administración, gestión o apoyo de estos planes de protección.
- *Supérstite o sobrevivientes:* Prestaciones en efectivo o en especie a los sobrevivientes de una persona fallecida (cónyuge, hijos, ex cónyuge, nietos, padres, u otros familiares). Además considera los pagos en especie como son el pago de funeral, la entrega de bienes y servicios para que los sobrevivientes puedan participar en la vida comunitaria. Incluye también la administración, gestión o apoyo de estos planes de protección.
- *Familia e hijos:* Prestaciones en efectivo o en especies a las familias que tienen hijos a su cargo. Considera las asignaciones por maternidad, pagos en caso de nacimiento, licencias por cuidado a los hijos, subsidios familiares o subvenciones por hijos a cargo, pagos habituales o de una sola vez en apoyo a familias monoparentales, con hijos minusválidos entre otros. Dentro de las prestaciones en especie se puede mencionar al alojamiento y entrega de comida a niños en edad preescolar durante todo el día o parte de él, ayuda financiera para el pago de niñera que cuide a los niños durante el día, prestación de alojamiento y alimentación a niños y familias en forma permanente (orfanatos, familias de guarda, etc.), prestación de bienes y servicios a los niños o a las personas que los cuidan en sus propias casas, entrega de bienes y servicios varios a familias, jóvenes o

⁶⁶ Pensiones anticipadas.

⁶⁷ No incluye las pensiones debido a discapacidad o desempleo.

niños (centros de vacaciones y de ocio)⁶⁸. Dentro de estas prestaciones se considera la administración, gestión y apoyo a estos planes.

- *Desempleo*: En esta agrupación se considera a las prestaciones en efectivo o en especie a personas que están capacitadas y dispuestas para trabajar, pero que no pueden encontrar un empleo adecuado. Incluye los subsidios totales o parciales por desempleo, las prestaciones por jubilación anticipada para trabajadores mayores que se jubilan antes de alcanzar la edad normal de jubilación debido al desempleo o a una reducción de la jornada laboral por medidas económicas, asignaciones a determinados sectores de la población activa que participan en programas de capacitación para perfeccionar su potencial para el empleo, indemnizaciones por supresión del puesto de trabajo. Dentro de las prestaciones en especie se considera los pagos por movilidad y reasentamiento, la capacitación profesional de personas sin puestos de trabajo o el reciclaje de personas que corren el riesgo de perder su trabajo, la entrega de alojamiento, alimento o ropa a personas desempleadas y sus familias. Se considera también la administración, gestión o apoyo a estos planes de protección.
- *Exclusión social no especificada en otra parte*: Prestaciones en efectivo o en especie a las víctimas de la exclusión social o las personas que son vulnerables a la exclusión social (personas indigentes, personas de escasos recursos, inmigrantes, indígenas, refugiados, alcohólicos, entre otros). Prestaciones en efectivo como las ayudas para complementar los ingresos u otros pagos en efectivo a personas indigentes y vulnerables para reducir su nivel de pobreza o asistirlos en momentos difíciles. Suministro de alojamiento y alimentos a corto y largo plazo a personas indigentes y vulnerables, rehabilitación de las personas que hacen un uso indebido de alcohol y las drogas, ayuda a personas vulnerables como asesoramiento, albergues para estancias diurnas, alimentos, ropa, entre otros. Se considera dentro de las prestaciones la administración, gestión y apoyo de ellas.
- *Investigación y desarrollo relacionado con la protección social*: Administración y gestión de organismos dedicados a la investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la protección social.
- *Protección social no especificada en otra parte*: Se podría incluir en este grupo, las ayudas en efectivo o en especie a las víctimas de incendios, inundaciones, terremotos y otros desastres ocurridos en tiempos de paz. El almacenamiento de alimentos, equipo y otros suministros para su movilización urgente en caso de desastres en tiempos de paz. Además, de otras actividades o ayudas no mencionadas anteriormente que ocurren en tiempos de paz.

7. Funciones sociales no especificadas en otra parte

La división de funciones no especificadas en otra parte, considerará todas aquellas funciones sociales que efectúan los países y que no han sido especificadas en las divisiones antes expuestas. Esta división será posible organizarlas en grupo dependiendo de las características de cada país.

⁶⁸ No se considera en este grupo los servicios de planificación familiar.

Anexo 2

Relación de cuentas y transacciones

Al ser el SCN el soporte conceptual para esta medición, es necesario revisar tres elementos fundamentales en este sistema como son:

- Cuenta
- Transacción
- Registro

Cada una de las cuentas registra operaciones y flujos relacionados con algún aspecto de la vida económica, agrupadas en cuentas corrientes, cuentas de capital y balance como se mencionó en el capítulo III.

Para la medición del gasto social se consideran las cuentas corrientes y la cuenta de capital perteneciente a la cuenta de acumulación. La parte ennegrecida no se contabiliza en la medición del gasto social.

CUADRO A-1
SECUENCIA DE CUENTAS

Cuentas	
	Producción
	Generación del Ingreso
Corriente	Asignación del Ingreso
	Distribución secundaria del Ingreso
	Utilización del Ingreso
	Capital
Acumulación	Financiera
	Otras variaciones de activos
Balances	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se hace una breve descripción de cada una de las cuentas a considerar en la medición del gasto social.

- *Producción*: muestra las operaciones relativas al propio proceso productivo. Considera la producción de mercado, no mercado y para uso final propio, los insumos necesarios para tal efecto y los pagos a los asalariados por sus trabajos. Esta cuenta proporciona uno de los saldos importantes del sistema, el valor agregado.
- *Generación del ingreso*: analiza en qué medida el valor agregado puede cubrir la remuneración de los asalariados y los otros impuestos, menos las subvenciones sobre la producción. Como saldo de esta cuenta se obtiene el excedente de explotación, que corresponde a la renta que obtienen las unidades de la utilización de sus propios activos de producción, que en el caso del gobierno tiende a cero⁶⁹.

⁶⁹ La tendencia a cero del excedente de explotación se debe a que los servicios de gobierno no tienen como objetivo la obtención de utilidades o ganancia financiera.

- *Asignación del ingreso primario:* se ocupa de las unidades residentes y los sectores institucionales como receptores de renta y no como productores de ésta. Se entiende por ingreso o renta primaria a la renta que reciben las unidades residentes en virtud de su participación directa en el proceso productivo (sueldos y salarios, cotizaciones, impuestos, subvenciones) y la renta a cobrar por el propietario de un activo financiero o un activo material, no producido (renta de la tierra), por ponerlo a disposición de otra unidad institucional.
- *Distribución secundaria del ingreso:* muestra cómo se asigna el saldo de los ingresos primarios de un sector institucional por medio de la redistribución. Es decir, mediante los impuestos corrientes sobre los ingresos, el patrimonio, etc., las cotizaciones y prestaciones⁷⁰ sociales y otras transferencias corrientes. El saldo de la cuenta, es la renta o ingreso disponible, que refleja el saldo de las operaciones corrientes.
- *Utilización del ingreso:* muestra cómo se distribuye la renta o ingreso, la que puede ser diferenciada entre consumo individual y colectivo. El saldo de esta cuenta constituye el ahorro, que conecta las cuentas corrientes con la cuenta de acumulación.
- *Capital:* registra las adquisiciones menos las disposiciones de activo no financiero realizado por unidades residentes y mide la variación del patrimonio neto debido al ahorro y a las transferencias de capital. En esta cuenta se muestra la capacidad de financiación que corresponde al monto de que dispone un sector para financiar, directa o indirectamente, a otros sectores, o bien el monto que se ve obligado a pedir prestado a otros sectores para poder financiarse.

De acuerdo a esta descripción la organización de cada una de las cuentas tiene un sentido de orden dentro del proceso por el cual transcurre la economía. En el cuadro siguiente relaciona cada una de las cuentas detalladas anteriormente con las principales transacciones económicas identificando aquellas que van por el lado del gasto como por el lado de los ingresos.

CUADRO A-2
CUADRO ECONÓMICO INTEGRADO

Cuenta	Haber	Debe
<u>100</u> Producción	<u>P100</u> Producción	<u>P200</u> Consumo Intermedio
	<u>P110</u> Producción de mercado	<u>S100</u> Valor Agregado bruto
	<u>P120</u> Producción para uso final propio	<u>K100</u> Consumo de capital
	<u>P130</u> Otra producción de no mercado	<u>S110</u> Valor Agregado neto
<u>211</u> Generación del ingreso	<u>S100</u> Valor Agregado neto	<u>D100</u> Remuneración de Asalariados
		<u>D110</u> Sueldos y Salarios
		<u>D120</u> Contribuciones Sociales de empleadores
		<u>D290</u> Otros impuestos sobre la producción
		<u>D390</u> Otras subvenciones a la producción
		<u>S200</u> Excedente de Explotación

(Continúa)

⁷⁰ Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie.

CUADRO A-2 (Conclusión)

Cuenta	Haber	Debe
212 Asignación primaria del ingreso	<u>S200</u> Excedente de Explotación	
	<u>D200</u> Impuestos sobre la producción y las importaciones	
	<u>D210</u> Impuestos sobre los productos	
	<u>D290</u> Otros impuestos sobre la producción	
	<u>D300</u> Subvenciones	<u>D400</u> Renta de la propiedad
	<u>D310</u> Subvenciones a los productos	<u>D410</u> Intereses
	<u>D390</u> Otras subvenciones	<u>D420</u> Renta distribuida de las sociedades
	<u>D400</u> Renta de la propiedad	<u>D430</u> Utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa
	<u>D410</u> Intereses	<u>D450</u> Renta de la tierra
	<u>D420</u> Renta distribuida de las sociedades	<u>S500</u> Ingreso primario
	<u>D430</u> Utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa	
	<u>D440</u> Renta de la propiedad atribuida a los titulares de pólizas de seguros	
	<u>D450</u> Renta de la tierra	
220 Distribución secundaria del ingreso	<u>S500</u> Ingreso primario	
	<u>D500</u> Impuestos corrientes sobre el ingreso	<u>D500</u> Impuestos corrientes sobre el ingreso
	<u>D510</u> Impuesto sobre el ingreso	<u>D590</u> Otros Impuestos corrientes
	<u>D590</u> Otros Impuestos corrientes	<u>D620</u> Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie
	<u>D600</u> Contribuciones sociales	<u>D700</u> Otras transferencias corrientes
	<u>D610</u> Contribuciones sociales efectivas	<u>D710</u> Primas netas de seguros no de vida
	<u>D620</u> Contribuciones sociales imputadas	<u>D730</u> Transferencias corrientes dentro de la Administración Pública
	<u>D700</u> Otras transferencias corrientes	<u>D740</u> Cooperación Internacional Corriente
	<u>D720</u> Indemnizaciones de seguros no de vida	<u>D750</u> Transferencias corrientes diversas
	<u>D730</u> Transferencias corrientes dentro de la Administración Pública	<u>S600</u> Ingreso disponible
	<u>D740</u> Cooperación Internacional Corriente	
<u>D750</u> Transferencias corrientes diversas		
220 Utilización del ingreso	<u>S600</u> Ingreso disponible	<u>P300</u> Gasto de Consumo Final
		<u>P310</u> Gasto de Consumo Final Individual
		<u>P320</u> Gasto de Consumo Final Colectivo
		<u>D800</u> Ajuste por la variación de la participación neta de los hogares en los fondos de pensiones
		<u>S800</u> Ahorro
310 Capital	<u>S800</u> Ahorro	<u>P500</u> Formación Bruta de Capital
	<u>D900</u> Transferencias de capital (por cobrar)	<u>P510</u> Formación Bruta de Capital Fijo
	<u>D910</u> Impuestos sobre el capital	<u>P520</u> Variaciones de Existencias
	<u>D920</u> Donaciones para inversión	<u>P530</u> Adquisiciones netas de objetos valiosos
	<u>D990</u> Otras transferencias de capital	<u>D900</u> Transferencias de capital (por pagar)
		<u>D910</u> Impuestos sobre el capital
		<u>D920</u> Donaciones para inversión
		<u>D990</u> Otras transferencias de capital
		<u>K100</u> Consumo de capital fijo
		<u>K200</u> Adquisiciones menos disposiciones de activos no financieros no producidos
	<u>S900</u> Préstamo / Endeudamiento	

Fuente: Elaboración propia a partir del SCN 1993.

Anexo 3

CUADRO A-3
TRANSACCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON EL SCN

Categoría de transacción del sistema de EFP	Cuenta y categoría de transacción del SCN en que se registra la transacción del sistema de EFP
Transacciones de ingreso	
Impuestos	
1. Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	La Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Impuestos sobre el ingreso (D51) (recurso).
2. Impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso).
3. Impuestos sobre la propiedad	
Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	Los impuestos pagados por las empresas se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso). Los impuestos pagados por los consumidores finales, incluyendo los propietarios que ocupan sus viviendas, se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Otros impuestos corrientes (D59) (recurso).
Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta	Los impuestos pagados por las empresas se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso). Los impuestos pagados por los consumidores finales se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Otros impuestos corrientes (D59) (recurso).
Impuestos sobre sucesiones, herencias y regalos	La Cuenta de capital/Transferencias de capital/Impuestos sobre el capital (D91) (incremento del valor neto).
Impuestos sobre transacciones financieras y de capital	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre los productos, excepto el IVA y los impuestos sobre las importaciones y exportaciones (D214) (recurso).
Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad	La Cuenta de capital/Transferencias de capital/Impuestos sobre el capital (D91) (incremento del valor neto).
Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	Los impuestos pagados por las empresas se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso). Los impuestos pagados por los consumidores finales se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Otros impuestos corrientes (D59) (recurso).
4. Impuestos sobre los bienes y servicios	
Impuestos sobre el valor agregado	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos tipo valor agregado (D211) (recurso).
Impuestos sobre las ventas	Los impuestos sobre bienes y servicios producidos en el país se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre los productos, excepto el IVA y los impuestos sobre las importaciones y exportaciones (D214) (recurso). Los impuestos sobre bienes y servicios importados se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre los productos/Impuestos y derechos sobre las importaciones excluyendo el IVA/Impuestos sobre las importaciones excluyendo el IVA y los derechos (D2122) (recurso).
Impuestos sobre el volumen de ventas y otros impuestos generales sobre los bienes y servicios	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre los productos, excepto el IVA y los impuestos sobre las importaciones y exportaciones (D214) (recurso).

(Continúa)

CUADRO A-3 (Continuación)

Categoría de transacción del sistema de EFP	Cuenta y categoría de transacción del SCN en que se registra la transacción del sistema de EFP
Impuestos selectivos	<p>Los impuestos sobre bienes y servicios producidos en el país se registran en la cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre los productos, excepto el IVA y los impuestos sobre las importaciones y exportaciones (D214) (recurso).</p> <p>Los impuestos sobre bienes y servicios importados se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre los productos/Impuestos y derechos sobre las importaciones excluyendo el IVA/Impuestos sobre las importaciones excluyendo el IVA y los derechos (D2122) (recurso).</p>
Utilidades de los monopolios fiscales	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre los productos, excepto el IVA y los impuestos sobre las importaciones y exportaciones (D214) (recurso).
Impuestos sobre servicios específicos	<p>Los impuestos sobre bienes y servicios producidos en el país se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre los productos, excepto el IVA y los impuestos sobre las importaciones y exportaciones (D214) (recurso).</p> <p>Los impuestos sobre bienes y servicios importados se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre los productos/Impuestos y derechos sobre las importaciones excluyendo el IVA/Impuestos sobre las importaciones excluyendo el IVA y los derechos (D2122) (recurso).</p>
Impuestos sobre los vehículos automotores	<p>Los impuestos pagados por las empresas se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso).</p> <p>Los impuestos pagados por los consumidores finales se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Otros impuestos corrientes (D59) (recurso).</p>
Otros impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades	<p>Los impuestos pagados por las empresas se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso).</p> <p>Los impuestos pagados por los consumidores finales se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Otros impuestos corrientes (D59) (recurso).</p>
Otros impuestos sobre los bienes y servicios	<p>Los impuestos pagados por las empresas se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso).</p> <p>Los impuestos pagados por los consumidores finales se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Otros impuestos corrientes (D59) (recurso).</p>
5. Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	
Derechos de aduana y otros derechos de importación	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos y derechos sobre las importaciones, excluyendo el IVA y los derechos sobre las importaciones (D2121) (recurso).
Impuestos sobre las exportaciones	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre las exportaciones (D213) (recurso).
Utilidades de los monopolios de exportación o de importación	<p>Las utilidades de los monopolios de importación se registran en la cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos y derechos sobre las importaciones excluyendo el IVA/Impuestos sobre las importaciones excluyendo el IVA y los derechos (D2122) (recurso).</p> <p>Las utilidades de los monopolios de exportación se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre las exportaciones (D213) (recurso).</p>

(Continúa)

CUADRO A-3 (Continuación)

Categoría de transacción del sistema de EFP	Cuenta y categoría de transacción del SCN en que se registra la transacción del sistema de EFP
Utilidades de operaciones cambiarias	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre los productos, excepto IVA e impuestos sobre las importaciones y exportaciones (D214) (recurso).
Impuestos sobre las operaciones cambiarias	Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Impuestos sobre los productos/Impuestos sobre los productos, excepto el IVA y los impuestos sobre las importaciones y exportaciones (D214) (recurso).
Otros impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	Los impuestos pagados por las empresas se registran en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso). Los impuestos pagados por los consumidores finales se registran en la cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Otros impuestos corrientes (D59) (recurso).
6. Otros impuestos	
Otros impuestos pagaderos únicamente por las empresas	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (recurso).
Otros impuestos pagaderos por otras entidades distintas de las empresas o no identificables	La Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc./Otros impuestos corrientes (D59) (recurso).
Contribuciones sociales	Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Contribuciones sociales (D61) (recurso).
Donaciones	Las donaciones corrientes se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Otras transferencias corrientes /Transferencias corrientes dentro del gobierno general (D73) o cooperación internacional corriente (D74) (recurso). Las donaciones de capital se registran en la Cuenta de capital/Transferencias de capital/Donaciones para inversión (D92) u Otras transferencias de capital (D99) (incremento del valor neto).
Rentas de la propiedad	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Renta de la propiedad (D4) (recurso). Véase en el párrafo 24 del texto un posible ajuste relacionado con los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente.
Ventas de bienes y servicios	Las ventas a precios económicamente significativos se registran en la Cuenta de producción/Producción/Producción de mercado (P11) (recurso). Las ventas a precios económicamente no significativos se registran en la Cuenta de producción/Producción/Otra producción no de mercado (P13) (recurso). Las ventas de bienes y servicios imputadas se registran en la Cuenta de producción/Producción/Producción de mercado (P11) (recurso).
Multas, sanciones pecuniarias y depósitos en caución transferidos	La Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Otras transferencias corrientes/Transferencias corrientes diversas (D75) (recurso) .
Transferencias voluntarias distintas de donaciones	Las transferencias corrientes se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Otras transferencias corrientes/Transferencias corrientes diversas (D75) (recurso). Las transferencias de capital se registran en la Cuenta de capital/Transferencias de capital/Donaciones para inversión (D92) u Otras transferencias de capital (D99) (incremento del valor neto).
Ingresos diversos y no identificados	Las ventas de bienes usados y chatarra no clasificados como activos se registran en la Cuenta de producción/Consumo intermedio (P2) (utilización negativa). Las demás transacciones se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Otras transferencias corrientes/Transferencias corrientes diversas (D75) (recurso).

(Continúa)

CUADRO A-3 (Conclusión)

Categoría de transacción del sistema de EFP	Cuenta y categoría de transacción del SCN en que se registra la transacción del sistema de EFP
Transacciones de gasto	
Remuneración a los empleados	La Cuenta de generación del ingreso/Remuneración de los asalariados (D1) (utilización). La categoría del SCN también incluye la remuneración de los asalariados relacionada con la construcción de activos no financieros por cuenta propia, que se registra en el sistema de EFP como la adquisición neta de activos fijos u objetos de valor.
Uso de bienes y servicios	La mayoría de las transacciones se registran en la Cuenta de producción/Consumo intermedio (P2) (uso). La categoría del SCN también incluye las transacciones relacionadas con la formación de capital por cuenta propia, que se registra en el sistema de EFP como la adquisición neta de activos fijos u objetos de valor.
Consumo de capital fijo	La Cuenta de producción/Consumo de capital fijo (K1) (utilización). La categoría del SCN también incluye el consumo de capital fijo relacionado con la construcción de activos no financieros por cuenta propia, que se registra en el sistema de EFP como la adquisición neta de activos fijos u objetos de valor.
Intereses	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Ingreso de la propiedad/Intereses (D41) (utilización).
Subsidios	La Cuenta de asignación del ingreso primario/Subvenciones (D3) (recurso negativo).
Donaciones	Las transferencias corrientes se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Otras transferencias corrientes/transferencias corrientes dentro del gobierno general (D73) o cooperación internacional corriente (D74) (utilización). Las transferencias de capital se registran en la Cuenta de capital/Transferencias de capital/Donaciones para inversión (D92) u Otras transferencias de capital (D99) (disminución del valor neto).
Prestaciones sociales	Las prestaciones sociales en efectivo y todas las prestaciones de los seguros sociales del empleador sean basados o no en fondos asignados se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (D62) (utilización). Las demás prestaciones sociales en especie se registran en la Cuenta de utilización del ingreso disponible/Gasto de consumo final/Gasto de consumo individual (P31) (utilización).
Otros gastos	El gasto de la propiedad distinto de intereses se registra en la Cuenta de asignación del ingreso primario/Renta de la propiedad (D41) (utilización). Los impuestos corrientes pagados a otras unidades del gobierno se registran en la Cuenta de generación del ingreso/Impuestos sobre la producción y las importaciones/Otros impuestos sobre la producción (D29) (utilización). Las otras transacciones corrientes se registran en la Cuenta de distribución secundaria del ingreso/Otras transferencias corrientes/transferencias corrientes diversas (D75) (utilización). Las transferencias de capital se registran en la Cuenta de capital/Transferencias de capital/Impuestos sobre el capital (D91), donaciones para inversión (D92) u otras transferencias de capital (D99) (disminución del valor neto).
Transacciones en activos no financieros	
Adquisición neta de activos fijos	Las transacciones distintas del consumo de capital fijo se registran en la Cuenta de capital/Formación bruta de capital fijo (P51) (variación de los activos). En el SCN, las transacciones relacionadas con la construcción de activos fijos por cuenta propia también se deben registrar en la remuneración de los asalariados, consumo intermedio, consumo de capital fijo e impuestos menos subsidios a los productos.
Consumo de capital fijo	La Cuenta de capital/Consumo de capital fijo (K1) (disminución de activos).
Variaciones en las existencias	La Cuenta de capital/Variaciones de existencias (P52) (variaciones de los activos).
Adquisición neta de objetos de valor	La Cuenta de capital/Adquisiciones menos disposiciones de objetos valiosos (P53) (variaciones de los activos).
Adquisición neta de activos no producidos	La Cuenta de capital/Adquisiciones menos disposiciones de activos no financieros no producidos (K2) (variaciones de los activos).

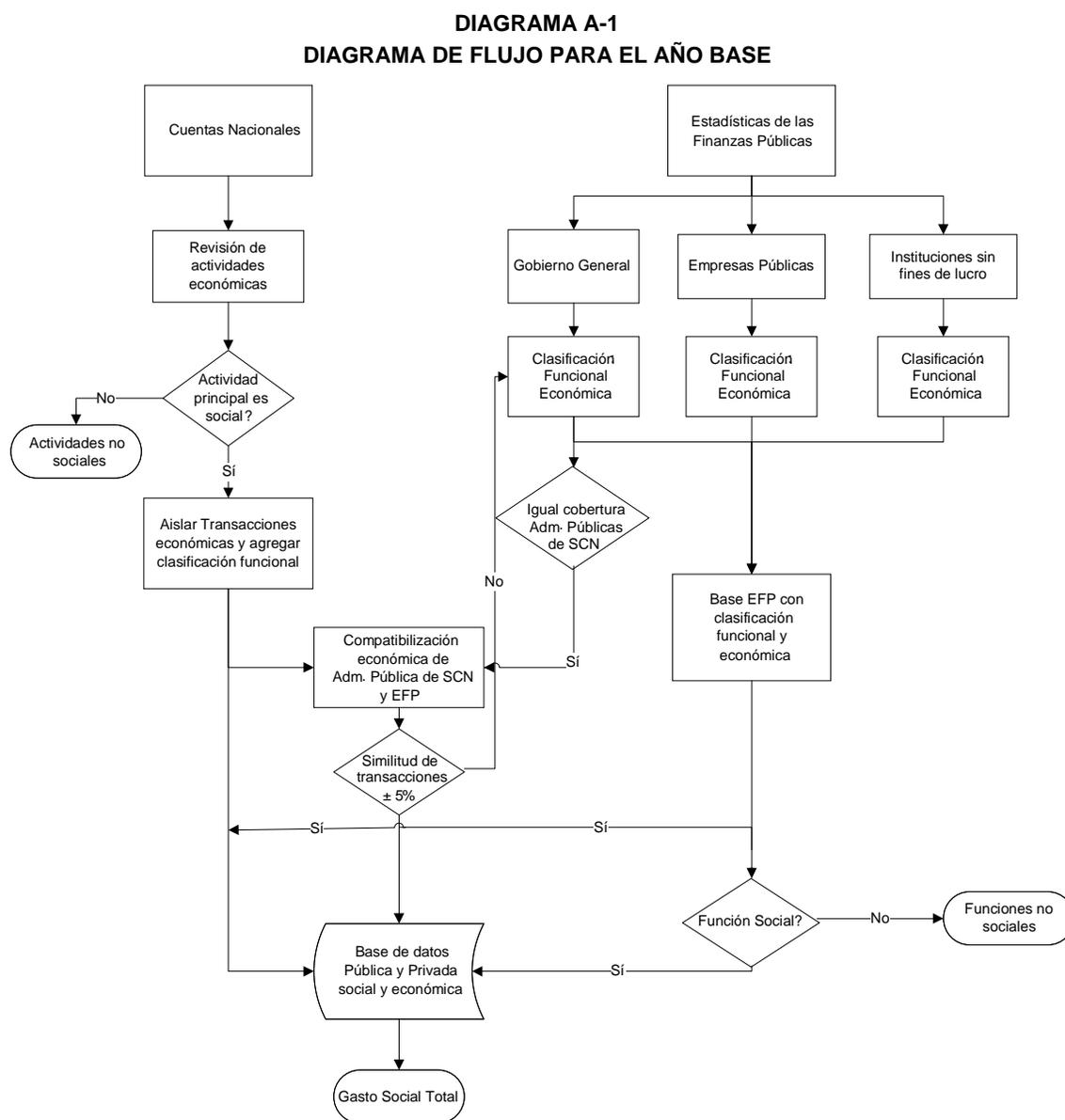
Fuente: Fondo Monetario Internacional (2001). Extracto del cuadro A3.2. Correspondencia entre las categorías de transacciones del sistema de EFP y el SCN, pág. 200-203.

Anexo 4 Procedimiento detallado de estimación del gasto social

La medición del gasto social, como se mencionó en el capítulo III está compuesta de tres etapas, las que corresponden al año de inicio de la estimación, el seguimiento y las proyecciones. Para cada una se hace una medición en términos anuales, considerando como año el período comprendido entre el 1 de enero hasta el 31 de diciembre. A continuación se detalla el trabajo a desarrollar en cada etapa, de acuerdo a las fuentes de información consideradas, es decir para Cuentas Nacionales y Finanzas Públicas.

1. Año de inicio de la estimación

El diagrama de flujo muestra la forma de operar con ambos sistemas de información.



Fuente: Elaboración propia.

1.1 Subproceso de EFP

Paso 1. Delimitación de fuentes de Información

La información básica para medir los agentes públicos se encuentra en las oficinas de presupuestos o contralorías de cada país. En estas instituciones, se debe indagar por la disponibilidad y apertura de la información para cada uno de los niveles de gobierno existente, a partir de lo cual, previo al proceso de estimación, se debe hacer una revisión exhaustiva de toda la información pública (gobiernos locales, empresas públicas), teniendo en consideración que la información a utilizar debe estar en base devengada.

Paso 2. Detalle de la información.

Efectuada la revisión de la información pública disponible el paso siguiente es conseguir la información básica al nivel más desagregado posible. Hoy en día, dada la penetración tecnológica en casi todos los niveles de gobierno, es factible obtener información en medios magnéticos con un nivel de detalle importante.

La desagregación de la información debe ser analizada desde dos perspectivas. La primera se refiere a la apertura por unidad institucional, con detalle al interior de algunas unidades, en relación a departamentos, secciones, programas, etc.

CUADRO A-4
DETALLE DE LAS UNIDADES INSTITUCIONALES

Categoría	Detalle de las unidades
Nivel:	11 Poder Legislativo
Entidad:	1 Congreso Nacional
Tipo prestación:	1 Programa de actividades centrales
Programa:	1 Administración y coordinación general

Fuente: Ministerio de Hacienda de Paraguay

La segunda, tiene relación con las transacciones económicas, es decir, contar con el detalle de qué se financia, a qué o a quienes se destina el gasto. Esto ayuda a aproximarse de mejor forma al verdadero gasto social.

CUADRO A-5
DETALLE DE LAS TRANSACCIONES ECONÓMICAS

Transferencias Corrientes
Transferencias al sector privado
Salas cuna y/o jardines infantiles
Programa de alimentación
Transferencias a otras entidades públicas
Convenios con Municipalidades y otras instituciones
Programa de material de enseñanza
Transferencias al Fisco
Impuestos

Fuente: Dirección de presupuesto de Chile www.dipres.cl.

Si bien ambas perspectivas del detalle de la información son necesarias para la clasificación de la funcionalidad como de las transacciones económicas, no es menos importante revisar la existencia de otros atributos que permitan a futuro un análisis más exhaustivos sobre el gasto social. Entre estos atributos es posible advertir que algunos países detallan la información del gasto por fuente de financiamiento.

**CUADRO A-6
DETALLE DE LOS OTROS ATRIBUTOS DE LA FUENTE BÁSICA**

Institución: 25 Ministerio de la Presidencia			
Programa: 00 Gestión de la Presidencia			
Actividad 00 00 02 Análisis jurídico especializado			
Código	Descripción	TGN 111	Total
Fuente: 10 Tesoro General de la Nación		1 500 847	1 500 847
1	Servicios personales	1 366 976	1 366 976
11	Empleados permanentes	1 213 466	1 213 466
112	Bono de antigüedades	3 506	3 506
11220	Otras instituciones	3 506	3 506
114	Aguinaldos	82 700	82 700
116	Asignaciones familiares	4 560	4 560
117	Sueldos	1 112 400	1 112 400
13	Previsión social	152 510	152 510
131	Aporte patronal al seguro social	130 262	130 262
13110	Régimen de corto plazo (salud)	111 240	111 240
13110	Régimen de corto plazo (salud)	94 552	94 552
13110	Régimen de corto plazo (salud)	16 366	16 366
13120	Régimen de largo plazo (pensiones)	18 022	18 022
13120	Régimen de largo plazo (pensiones)	18 022	18 022
132	Aporte patronal para la vivienda	22 245	22 245
132	Aporte patronal para la vivienda	22 245	22 246
2	Servicios no personales	112 000	112 000
21	Servicios básicos	71 000	71 000
211	Comunicaciones	500	500

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría. Ministerio de Hacienda del Estado Plurinacional de Bolivia.

Paso 3. Elaboración de la base de datos pública.

Cuando se trabaja con grandes volúmenes de información, es necesario generar una base de datos que contenga cada uno de los atributos que permiten identificar los datos allí contenidos. Esto facilita la presentación de resultados.

En toda base de datos existen algunos atributos esenciales y otros complementarios. En este caso, los atributos esenciales son: agente, función, cuenta transacción y registro. El resto de los atributos permitirá complementar el análisis del gasto social en cada país siguiendo las dimensiones de clasificación detalladas en el marco conceptual. Algunos de los atributos a considerar se detallan en el siguiente cuadro.

CUADRO A-7
ATRIBUTOS DE LA BASE DATOS

Atributo	Contenido
Financiamiento	Este atributo debe reflejar si el financiamiento proviene de recursos Público o Privado.
Agente	Este atributo debe reflejar si quien ejecuta el gasto es Público o Privado.
Tipo de entidad	Este atributo debe reflejar la categoría corresponde a nivel Público (gobierno general o empresas públicas) o Privado (empresas o ISFLH).
Detalle de la entidad	Este atributo permite especificar con más detalle la entidad considerada, por ejemplo si es Público se puede detallar si es gobierno central, local, etc.; en el caso de ser privado, si es actividad principal, secundaria, etc. Si no existe, se deja en blanco.
Unidad i	Este atributo debe ser completado si la Unidad anterior tiene bajo su jerarquía otra unidad. Este tipo de atributo se agrega hasta completar las unidades administrativas de las cuales se dispone de información.(Unidad i) si no existe, se deja en blanco.
Programa	Se completa la información con el nombre del programa cuando se posee este nivel de detalle. Si no existe, se deja en blanco.
Glosa	Esta información proviene de la fuente de información básica y corresponde al nombre de la transacción económica que se está considerando.
Cuenta	Se debe detallar a cuál de las Cuentas del SCN corresponde el dato ingresado Generalmente, la asignación de la cuenta queda determinada una vez clasificada la transacción.
Transacción	Se identifica cuál es el objetivo de la transacción para poder asignarle el respectivo clasificador económico.
Registro	Cada uno de los datos ingresados se clasifica se acuerdo a: si corresponde a un uso o un gasto con el código D y si es un recurso o un ingreso con el código H.
Función	De acuerdo al objetivo social de las diferentes unidades y/o programas se asigna la función social que corresponde haciendo uso del COFOG. En caso de no tener relación con el tema social se deja en blanco.
Origen	Si se dispone de información del origen de los fondos que diferencia entre Interno o Externo
Moneda	Se identifica la unidad monetaria en la cual está expresada la información que se trabaja, esto es: Miles de pesos, Miles de Cruzeiros, Millones de pesos Argentinos, etc.
Año	Corresponde al período que se está trabajando.
Dato	El valor del dato ingresado.

Fuente: Elaboración propia.

Gran parte de los atributos que se detallan en el cuadro anterior, son identificables en la glosa proveniente de la información básica. Esto hace indispensable tener claridad respecto de qué significa exactamente el nombre asociado a la transacción, ya que de este texto dependen los códigos a asignar en los atributos de transacciones económicas y, por consiguiente, la cuenta perteneciente al SCN y algunas funciones sociales.

La asignación de la función social, se realiza considerando en primer lugar el menor nivel en la escala jerárquica de la organización institucional. Por ejemplo si se tiene información a nivel de programa, primero se revisa su objetivo, si éste tiene un objetivo social se lo asocia con el código respectivo, en caso contrario se pasa a la unidad inmediatamente superior en donde se efectúa la misma evaluación, y de esta forma se llega al mayor nivel dentro de la organización jerárquica. Es posible que en cada uno de los pasos detallados anteriormente, las unidades tengan diferentes funciones sociales, en cuyo caso, cada uno se clasifica de acuerdo a su objetivo específico.

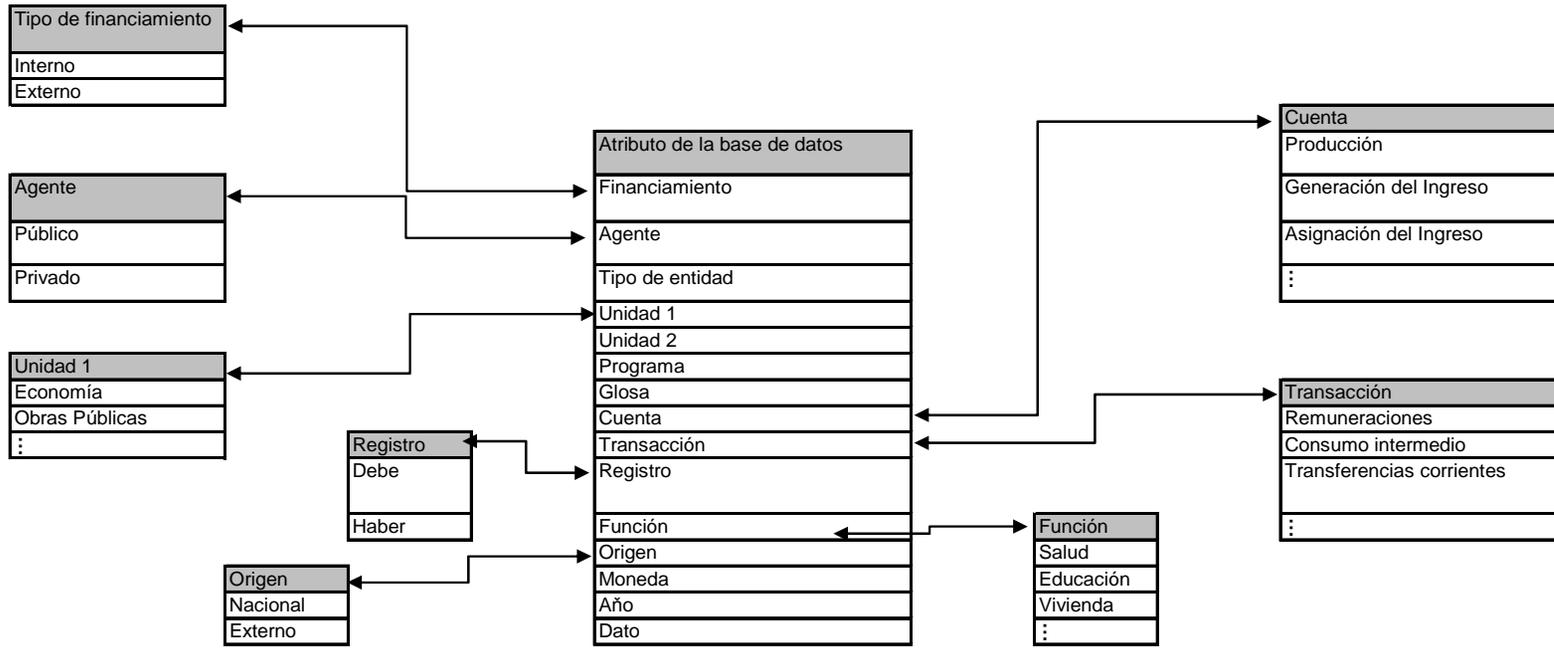
Entre las asignaciones de funciones es importante revisar información sobre el destino de las transferencias corrientes y de capital, ya que ellas pueden o no estar en una unidad relacionada con lo social y también tienen un objetivo propio que no necesariamente se relaciona con el de la

unidad jerárquica que efectúa esta transferencia. En tal caso, se asigna la función de acuerdo al objetivo de la transferencia.

La cantidad de atributos la base de datos depende exclusivamente del detalle obtenido en la fuente de información básica, cuyo uso para clasificación requiere de una definición clara, con categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes.

La utilización de códigos y no palabras, permite reducir en gran parte la fuente de error proveniente de la digitación, aún más cuando los textos son extensos. Esto facilita el trabajo de elaboración de la misma, sin embargo, se necesita tener conectores que permitan relacionarlos con los respectivos nombres para la presentación de resultados finales. En el diagrama A-2 se muestra la forma en la cual se relaciona la base con los clasificadores considerados.

DIAGRAMA A-2
CONEXIÓN DE ATRIBUTOS DE LA BASE CON SUS RESPECTIVOS CLASIFICADORES



Fuente: Elaboración propia.

La elaboración de la base de datos estructurada tiene por objeto, que esta plataforma sirva para almacenar la información de cada período bajo los mismos criterios (el atributo año sirve para diferencia el período de análisis) de tal manera de mantener sólo un formato que albergue la información básica de las finanzas públicas y luego la de los agentes privados bajo un mismo esquema.

Se sugiere la incorporación de un atributo denominado observaciones y/o comentarios para precisar algunos supuestos, comentarios o decisiones adoptadas, a fin de facilitar su replica y revisión a futuro y mantener coherencia en los criterios adoptados a través del tiempo.

En el manual de las finanzas públicas 2001, en su apéndice 3 relaciona las transacciones de las finanzas públicas con las transacciones y cuentas del SCN 1993. En el anexo 3 se muestran las transacciones utilizadas en este proceso.

Paso 4. Ajustes a la base

En algunos países, la información de ingresos no está conectada con la de gastos, por lo tanto, se considera que los ingresos totales son iguales a los gastos totales, pero al no conocer el origen de estos ingresos se asume que todos ellos se clasifican como transferencias corrientes. Esta información debe ser imputada e ingresada a la base para poder continuar con el proceso de estimación. Es necesario dejar una nota en las observaciones para recordar esta acción.

Paso 5. Estimación de saldos

Organizada y completada la base de datos de las finanzas públicas con la información básica, se puede realizar la estimación de los saldos que permitirán cuadrar cada una de las cuentas (SCN) y así obtener el cuadro económico integral del gobierno en su totalidad, o bien para cada una de las categorías definidas en el tipo de entidad. Para la estimación de los saldos, se sugiere efectuar las cuadraturas al menor nivel de las unidades administrativas consideradas. La forma de realizar esta acción se detalla a continuación.

Paso 5.1 Estimación del Valor Agregado Bruto

El valor agregado bruto es el saldo obtenido de la cuenta de producción, que permite ajustar los ingresos y gastos de esta cuenta. En general, los ingresos generados por las entidades públicas (en cualquiera de sus niveles) son inferiores a los gastos por ellas incurridos, por lo tanto previo a la estimación de el valor agregado se requiere estimar la producción de no mercado para aquellas unidades, cuyos niveles de producción no logren cubrir sus costos.

$$\text{Si Producción total} \leq \sum CI + Rem + \text{Otros Impuestos} - \text{Subvenciones sobre la producción} \Rightarrow \text{Producción de no mercado}$$

Usualmente, la forma de estimar esta producción se realiza a través de los costos, es decir, se considera los gastos en bienes y servicios (consumo intermedio) más las remuneraciones de los asalariados y se resta la producción de mercado que pudiera existir. El valor obtenido es un estimador de la producción de no mercado, y este debe ser calculado para cada unidad a la cual se obtendrá la estimación del valor agregado.

$$\text{Prod no mercado} = \sum CI + Rem + \text{Otros Impuestos} - \text{Subvenciones sobre la producción} + \text{Consumo de capital fijo} - \text{Venta de bienes y servicios}$$

La estimación de la producción de no mercado de esta forma, conlleva implícitamente el supuesto que el excedente neto de explotación de cada unidad institucional estimada es cero. Los valores estimados para cada unidad se ingresan a la base de datos considerando los siguientes atributos esenciales:

Atributo	
Cuenta	Producción
Transacción	Producción de no mercado
Registro	Haber

Además de codificar los atributos esenciales para estimar los saldos de cuentas, se necesita codificar los atributos de: función social, tipo de entidad, moneda, año, etc., de tal manera de mantener uniformada y completa la base de datos definida anteriormente.

Posterior al ingreso de la producción de no mercado a la base de datos, se puede efectuar la estimación del valor agregado bruto. A estos efectos, para cada unidad de análisis se requiere considerar:

- Trabajar sólo con la información cuyas transacciones estén contempladas en la cuenta de producción.
- Sumar todos los registros por el lado del debe (gasto) y por el lado del haber (ingreso) en forma separada.
- Calcular la diferencia entre los resultados del haber menos los contenidos en el debe.
- El resultado obtenido es el valor agregado bruto.

$$\text{Cuenta de Producción} \Rightarrow VA = \sum_H (\text{Venta de bienes y servicios} + \text{Pr od no mercado}) - \sum_D (\text{CI})$$

Este resultado obtenido se ingresa a la base de datos dos veces para cada unidad, teniendo en cuenta lo siguiente:

Atributo	
Cuenta	Producción
Transacción	Valor agregado bruto
Registro	Debe

Luego se ingresa con los siguientes atributos:

Atributo	
Cuenta	Generación del ingreso
Transacción	Valor agregado bruto
Registro	Haber

La doble incorporación de estos valores, permite por una parte tener el saldo que logra equilibrar los ingresos y gastos de la cuenta de producción y la segunda vincular la cuenta de producción con la siguiente y de esta forma continuar con el proceso.

Paso 5.2 Estimación del Excedente de explotación

La forma de estimar el siguiente saldo, es igual que en el caso del valor agregado, es decir, se seguirán los siguientes pasos:

- Aislar la información cuya cuenta corresponda la cuenta de generación del ingreso.
- Sumar todos los registros por el lado del debe y por el lado del haber en forma separada.

- Calcular la diferencia entre los resultados del haber menos los contenidos en el debe.
- El resultado obtenido es el excedente bruto de explotación.

$$\text{Cuenta Generación del Ingreso} \Rightarrow EE = \sum_H VA - \sum_D (\text{Rem} + \text{Otros Impuestos} - \text{Subvenciones sobre la producción})$$

Al igual que en el caso anterior, el resultado obtenido para cada unidad debe ser ingresado a la base de datos dos veces, con los siguientes atributos de cuentas nacionales.

Atributo	
Cuenta	Generación del ingreso
Transacción	Excedente bruto de explotación
Registro	Debe

Y luego:

Atributo	
Cuenta	Asignación del ingreso primario
Transacción	Excedente bruto de explotación
Registro	Haber

Para aquellas unidades a las cuales se les estimó la producción de no mercado, el excedente neto de explotación será igual a cero.

Paso 5.3 Estimación del Ingreso Primario

La estimación de este saldo requiere seguir los siguientes pasos:

- Trabajar sólo con las transacciones relacionadas con la cuenta de asignación del ingreso primario.
- Sumar todos los registros por el lado del debe y por el lado del haber en forma separada.
- Hacer la diferencia entre los totales del haber y debe.
- El resultado obtenido es la estimación del Ingreso primario.

$$\text{Cuenta Asignación del Ingreso Primario} \Rightarrow IP = \sum_H (EE + \text{Int} + \text{Renta}) - \sum_D (\text{Int} + \text{Renta})$$

Siguiendo los mismos pasos en la estimación de los saldos anteriores, este resultado debe ser ingresado dos veces a la base, asignando los siguientes atributos:

Atributo	
Cuenta	Asignación del ingreso primario
Transacción	Ingreso primario
Registro	Debe

Y posteriormente se ingresa con los atributos de la cuenta siguiente:

Atributo	
Cuenta	Distribución secundaria del ingreso
Transacción	Ingreso primario
Registro	Haber

Paso 5.4 Estimación del Ingreso Disponible

Para estimar el saldo de esta cuenta sólo se necesita seguir los pasos antes presentados, teniendo la precaución de considerar las transacciones de la cuenta correcta. Para ello:

- Se filtra sólo la información esté relacionada con la cuenta de distribución secundaria del ingreso.
- Se suman todos los registros por el lado del debe y por el lado del haber en forma separada y luego se calcula la diferencia entre el total del haber menos el total del debe.
- El resultado obtenido es la estimación del Ingreso disponible.

$$\text{Cuenta Distribución Secundaria del Ingreso} \Rightarrow ID = \sum_H (IP + Contrib. + Transf.) - \sum_D (Pr est. + Transf.)$$

Este saldo obtenido debe ser ingresado dos veces a la base de datos, en cada caso con los atributos que se detallan a continuación:

Atributo	
Cuenta	Distribución secundaria del ingreso
Transacción	Ingreso disponible
Registro	Debe

Y luego se asigna estos atributos:

Atributo	
Cuenta	Utilización del Ingreso
Transacción	Ingreso disponible
Registro	Haber

Paso 5.5 Estimación del Ahorro

Para la estimación del saldo de esta cuenta, es necesario hacer un paso previo. Cuando se estimó la producción de no mercado y se ingresó a la base de datos, esta acción hizo aumentar la producción y por consiguiente produjo un desequilibrio en el sentido que se incrementaron transacciones por el lado del haber y éstas deben volver a equipararse. Por lo tanto, los mismos montos ingresados como producción de no mercado, deben ingresarse a la base como consumo final de gobierno, es decir, deben tener los siguientes atributos.

Atributo	
Cuenta	Utilización del Ingreso
Transacción	Consumo final de gobierno
Registro	Debe

Es preciso que el ingreso de esta información se realice para cada unidad analizada.

Ingresar la información del consumo final de gobierno⁷¹, imputada a través de la producción de no mercado en la cuenta de producción, se procede a la estimación del ahorro, para lo cual se requiere:

- Utilizar sólo la información de la cuenta de utilización del ingreso.
- Sumar todos los registros por el lado del haber y por el lado del debe en forma separada, los cuales posteriormente se restan (haber-debe).
- El resultado obtenido es la estimación del ahorro.

$$\text{Cuenta Utilización del Ingreso} \Rightarrow \text{Ahorro} = \sum_H (\text{ID.}) - \sum_D (\text{Cons.Final})$$

Siguiendo los pasos de las estimaciones de saldos anteriores, se ingresa este resultado dos veces a la base, en cada uno de ellos con los siguientes atributos:

Atributo	
Cuenta	Utilización del Ingreso
Transacción	Ahorro
Registro	Debe

Y a continuación se ingresa como:

Atributo	
Cuenta	Capital
Transacción	Ahorro
Registro	Haber

Paso 5.6 Estimación del Préstamo/endeudamiento

El último saldo a estimar se obtiene de igual forma que los saldos anteriores, es decir:

- Considerar sólo la información perteneciente a la cuenta de capital.
- Sumar todos los registros por el lado del debe y por el lado del haber en forma separada.
- Calcular la diferencia entre los resultados del haber menos los obtenidos por el lado del debe.
- El resultado obtenido es la estimación del préstamos/endeudamiento.

$$\text{Cuenta de Capital} \Rightarrow P / E = \sum_H (A + \text{Transf de cap.}) - \sum_D (\text{Transf de cap} + \text{FBK} + \text{venta de activo fijo})$$

Donde A: ahorro, FBK: formación bruta de capital; P/E: préstamo o endeudamiento.

Como es el último saldo, sólo se ingresa una vez a la base y se asignan los siguientes atributos:

Atributo	
Cuenta	Capital
Transacción	Préstamo/endeudamiento
Registro	Debe

⁷¹ Siendo rigurosos el Consumo final de gobierno se estima de la siguiente forma: producción de no mercado – ventas de bienes y servicios + transferencias sociales en especies prestadas por productores de mercado. Sin embargo, a nivel de detalle que se maneja la información en algunos casos no se logra conciliar la información de ingresos y gastos, por lo cual, se asume que no hay venta de bienes y servicios de la unidad analizada.

Paso 6. Presentación del cuadro económico integral

La estimación de cada uno de los saldos detallados en los pasos anteriores, permite presentar la información de la administración pública a través de un cuadro económico integral, mostrando cada uno de los procesos que involucra la gestión pública. El detalle de las transacciones económicas presentadas es inferior al que se tiene en la presentación de cuentas nacionales, debido a que el trabajo desarrollado sólo busca analizar transacciones a nivel agregado.

El formato de presentación de esta información puede ser como se muestra en el cuadro A-8.

CUADRO A-8
CUADRO ECONÓMICO INTEGRAL

Cuentas	Transacciones	Haber	Debe
Producción	Producción de mercado	1	
	Producción de no mercado	1	
	Consumo intermedio		1
	Valor agregado bruto		1
	Total	2	2
Generación del ingreso	Valor agregado bruto	1	
	Remuneraciones		1
	Otros impuestos netos de subvenciones sobre la producción		0
	Excedente de explotación		0
	Total	1	1
Asignación del ingreso primario	Excedente de explotación	0	
	Rentas de la propiedad	1	
	Intereses	1	1
	Ingreso primario		1
	Total	2	2
Distribución secundaria del ingreso	Ingreso primario	1	
	Otros impuestos		1
	Contribuciones sociales	1	
	Transferencias corrientes al sector privado	0	1
	Transferencias corrientes dentro del gobierno	1	1
	Ingreso disponible		-1
	Total	3	3
Utilización del ingreso	Ingreso disponible	-1	
	Consumo final		1
	Ahorro		-2
	Total	-1	-1
Capital	Ahorro	-2	
	Transferencias de capital	1	1
	Formación de capital		1
	Préstamo/Endeudamiento		-3
	Total	-1	-1

Fuente: Elaboración propia.

Es posible advertir que al final de cada una de las cuentas, la incorporación de los saldos respectivos hace que cada una de las cuentas quede perfectamente ajustada.

La presentación de este cuadro puede ser efectuado a nivel agregado, considerando toda la información de la administración pública, también se puede presentar a nivel de gobierno general y empresas públicas, o dentro del gobierno general para cada uno de los niveles de gobierno disponibles (central, estatal-provincial y local), como también puede ser presentado a nivel de unidad administrativa, ya que las estimaciones de saldos son al menor nivel institucional.

Para cada uno de los niveles en que se presente esta información, este cuadro es una muy buena herramienta de análisis y comprensión de la dinámica que sigue cada unidad analizada. Probablemente el análisis del flujo económico de cada unidad institucional sea un aporte significativo de esta propuesta metodológica.

Paso 7. Compatibilización de cifras

Como ya se mencionó, la propuesta tiene un enfoque satélite, sin alterar el marco central de las cuentas nacionales, manteniendo un nexo con ellas a través de algunos indicadores, lo que se detalla en este punto.

Primero, es importante verificar que se esté considerando el mismo universo del sector público en ambas fuentes de información y delimitar si el o los indicadores corresponden al gobierno general (o si sólo se está trabajando con una parte de él), además de revisar si se incluye educación, salud pública dentro de estos resultados. Tener claridad sobre estos puntos permite evaluar con mayor facilidad el motivo de las posibles discrepancias en los resultados.

Para tener mayor precisión del límite a ser cotejado, es importante contar con el apoyo del experto de cuentas nacionales, específicamente quien trabaja con las estadísticas públicas para que permita considerar el mismo universo en ambos casos y conocer las fuentes de discrepancias en ambos casos.

El grado de adopción del SCN 1993 en cada uno de los países es muy importante a la hora de comparar resultados, debido a que la disponibilidad de un cuadro económico integral o de una matriz de oferta y usos hace la diferencia cuando se requiere hacer revisión de la información.

En los siguientes pasos se muestra la forma en la cual se abordará cada uno de ellos.

Paso 7.1 Cuadro económico integral

La presentación del cuadro económico integral involucra la presentación de las principales transacciones por sectores institucionales, entre los cuales se encuentra la administración pública. Como se presentó en el paso 6, el cuadro económico integral permite comparar sus principales transacciones con las obtenidas y publicadas por los departamentos de cuentas nacionales.

Dentro de las transacciones susceptibles de comparar se encuentra: consumo intermedio, valor agregado, remuneraciones, prestaciones sociales, transferencias corrientes y de capital y formación de capital, entre otros. El mayor o menor número de transacciones a considerar dependerá del detalle y clasificación realizada a la información de las finanzas públicas.

Cabe señalar que no se busca la exactitud en la comparación, sino que los niveles tengan cierta relación entre ambas formas de medición, aceptando un margen de diferencias de un 5%. En caso de existir diferencias significativas, evaluar la razón y tomar las acciones correctivas para poder continuar.

Paso 7.2 Matriz de usos

Cuando no se dispone de un cuadro económico integral, se debe analizar una menor cantidad de transacciones. Generalmente, los países disponen de matices de oferta y usos, la que sirve para los propósitos de comparación.

En el siguiente diagrama se destacan los resultados posibles de revisar, teniendo la precaución de examinar las actividades económicas que se presentan antes de cotejar cifras. Este punto es importante debido a que en algunos países se presenta educación y salud pública en forma separada de administración pública o servicios de gobierno. Esta consideración requiere la agrupación o exclusión de parte de la información antes de efectuar la comparación de cifras.

DIAGRAMA A-3
MATRIZ DE UTILIZACIÓN

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

Fuente: Elaboración propia.

^a Variación de existencia.

Teniendo claridad de las actividades a considerar, es posible revisar los totales del consumo intermedio, remuneraciones y excedente de explotación para cada una de ellas. Si los países tienen la información de ingresos y gastos vinculadas para cada nivel institucional, se podría, además, compatibilizar el consumo final de gobierno de la siguiente forma:

$$\text{CFG} = \text{Producción de no mercado} - \text{Venta de bienes y servicios} + \text{transferencias sociales en especies.}$$

En países donde se disponga de información sobre inversión pública, se puede cotejar la información de la formación de capital con este resultado. Por lo tanto, para los países que disponen sólo de este tipo de presentación de resultados las transacciones a considerar son menores que las revisadas en el punto 7.1

Al igual que en el punto anterior no se busca la exactitud de la cifra sino que la proximidad de los resultados, sin embargo, en la eventualidad de existir diferencias importantes (superiores a 5%) se requiere una revisión acuciosa de los datos para analizar las razones y/o corregir las estimaciones.

Una vez cotejada las cifras y teniendo la certeza de que se está considerando la información necesaria para la estimación del gasto social público, se continúa con la revisión del agente privado.

1.2 Subproceso de Cuentas Nacionales

Para efectos del trabajo a desarrollar se optará por hacer uso de la información ya recopilada por los departamentos de cuentas nacionales de cada país para obtener mediciones de gasto ejecutado por los agentes privados. Los pasos para definir lo que se requiere de esta fuente de información de detallan a continuación:

Paso 1. Selección de actividades económicas con objetivo social

Cuentas nacionales presentan su información de acuerdo a actividades económicas y/o sectores institucionales. El primero de ellos es mucho más amigable para poder identificar algunas funciones sociales.

Para identificar algunas actividades económicas “sociales” es necesario revisar el clasificador de actividades económicas con el mayor nivel de detalle, a fin de reconocer aquellas que tienen relación con las funciones sociales⁷². En el siguiente cuadro se relacionan las actividades económicas por grandes grupos identificadas en la CIIU rev 3.1 con las funciones sociales del COFOG.

CUADRO A-9
RELACIÓN ENTRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y FUNCIONES SOCIALES

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

Fuente: CIIU Rev. 3.1, COFOG.

Es importante señalar que, dado que ya fueron consignadas a través de Finanzas Públicas, todas las actividades económicas financiadas con fondos públicos, no deben ser consideradas para evitar duplicación de información.

⁷² En este caso se sigue las funciones detalladas en el Capítulo II.

Las actividades económicas de cada país, están interrelacionadas entre ellas, como se puede ver en los cuadros de oferta y utilización y los cuadros económicos intergrales. Por esta razón, el considerar a estas actividades económicas sociales como ejecutoras del gasto privado es una parte del conjunto total, ya que se persigue poder diferenciar el financiamiento del gasto que ellas realizan. Para tal propósito, es muy importante contar con la experiencia de los profesionales de cuentas nacionales que brinden su experiencia en pos de una mejor clasificación de este gasto.

Paso 2. Identificación de gastos de las actividades económicas “sociales”

Para las actividades económicas sociales seleccionadas en el paso anterior se identifica toda la información relativa a gastos de esas actividades, precisando a qué tipo de transacción y cuenta pertenecen. Por ejemplo, para la actividad de salud privada se tiene información de consumos intermedios, remuneraciones, formación de capital, transferencias, etc.

Paso 3. Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLH)

Una parte importante del gasto social proveniente de los agentes privados lo constituyen las ISFLH. Este tipo de instituciones generalmente reciben aportes de organismos internacionales y de privados para efectuar sus funciones, las cuales es necesario identificar a fin de ingresarla en la base de datos de gasto social.

Los gastos correspondientes a este tipo de instituciones se obtienen revisando la información detallada de otras *actividades comunitarias, sociales y servicios personales*. Una investigación a estas permitiría diferenciar el gasto social de estas instituciones por función social.

Debido a que el objetivo de cuentas nacionales no es diferenciar cuál es la función que estas instituciones realizan y éstas no se individualizan, en una primera instancia estos montos pueden ser asignados a una categoría otros.

Paso 4. Incorporación a la base de datos

Una vez obtenida la información relativa a los gastos de las *actividades económicas sociales* e ISFLH, esta información debe ser ingresada a la base de datos que tiene la información del agente público.

Previa a su inclusión se debe precisar en el atributo de agente ejecutor que corresponde a los agentes privados. Luego, se ingresa esta información a la base completando cada uno de los atributos ya identificados para el caso de la información del agente público.

La información proveniente de cuentas nacionales no requiere ningún tratamiento especial, sólo incorporarla a la base de datos y agregar los atributos detallados en la base que ya contiene información pública.

1.3 Resultados del año base

Una vez completada la base de datos con información tanto de los agentes públicos como privados es posible organizar la información para obtener las mediciones de gasto social.

Como la estimación que se requiere analizar corresponde a gasto, de la información de la base de datos sólo se hará uso del registro clasificado como “debe”. Para efectos de la presentación de resultados, se excluyen de los gastos los saldos de conciliación de las cuentas, por ejemplo, valor agregado, ahorro, etc., para evitar duplicaciones con algunas transacciones económicas puras. Los restantes atributos considerados se pueden desplegar dependiendo del enfoque y necesidades de presentación.

Es usual que en la presentación de resultados, se parta de una presentación general y en cada paso se vaya mostrando aspectos más específicos de los resultados. Por ejemplo, una primera

panorámica del gasto social puede mostrar el gasto por función y por agente⁷³, como se presenta en el cuadro A-10.

CUADRO A-10
RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE Y FUNCIÓN

Funciones	Público	Privado	Total
Salud			
Cultura y Recreación			
Educación			
Protección del Medio Ambiente			
Protección Social			
Vivienda y servicios relacionados			
Otros			
Total			

Fuente: Elaboración propia.

Al interior de cada uno de los agentes, es posible identificar los tipos de entidades considerados en cada caso como se muestra en el cuadro A-11.

CUADRO A-11
RESULTADOS DE GASTO SOCIAL DESGLOZADO POR AGENTE Y FUNCIÓN

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

Fuente: Elaboración propia.

Otra forma de presentar estos resultados pudiera ser diferenciando el tipo de gasto, es decir, separar el gasto corriente del de capital para cada una de las funciones sociales y por agente.

⁷³ En el caso del agente, es preciso señalar si corresponde al agente que financia o que ejecutala función social que se hace mención.

CUADRO A-12
RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE, TIPO DE GASTO Y FUNCIÓN

Tipo de gasto	Funciones	Público			Privado		Total
		Central	Estatal	Local	Empresas	Sociedades ISFLH	
Corriente	Salud						
	Cultura y Recreación						
	Educación						
	Protección del Medio Ambiente						
	Protección Social						
	Vivienda y servicios relacionados						
	Otros						
Total Gasto corriente							
Capital	Salud						
	Cultura y Recreación						
	Educación						
	Protección del Medio Ambiente						
	Protección Social						
	Vivienda y servicios relacionados						
Otros							
Total Gasto de Capital							
Total							

Fuente: Elaboración propia.

La reorganización de la información, para efectos de presentar resultados dependerá de la cantidad de atributos que tenga la base de datos, como también los diversos enfoques que quiera dar el analista a este tipo de resultados.

2. Seguimiento

La estimación de los años posteriores al año base también se hará diferenciando por fuente de información al igual que en el año base.

2.1 Subproceso de EFP

El uso de la información de las finanzas públicas, puede ser tratado de dos formas para los años siguientes al año de inicio:

Uso de estructura del año base

El uso de información detallada en el año base, permite la creación de estructuras que permitan, para los años siguientes, hacer las estimaciones de gasto social sin disponer de mayores aperturas en la información. Esta forma de estimar el gasto social para los años siguientes asume que la estructura organizativa del país se mantiene estable.

Paso 1. Agregación por unidad institucional

El primer paso para estimar los años posteriores al año base, requiere, en primer lugar, armar un cuadro que resuma la información de las diversas unidades institucionales diferenciando las transacciones como se muestra en el cuadro A-13.

CUADRO A-13
ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Matriz de Gastos por Unidad Administrativa									
Gasto Corriente						Gasto de Capital			
Unidades Administrativas	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Prestaciones de la Seguridad Social	Transferencias corrientes a privados	Transferencias corrientes dentro del gobierno	Gasto corriente	Inversiones en activos fijos	Transferencias de capital	Gasto de Capital
Central	C ₁	CC ₁₁	CC ₁₂			∑ CC _{1i}	KC ₁₁	KC ₁₂	∑ C _{1i}
	C ₂	CC ₂₁	CC ₂₂			∑ CC _{2i}	KC ₂₁	KC ₂₂	∑ C _{2i}
	C ₃	CC ₃₁	CC ₃₂			∑ CC _{3i}	KC ₃₁	KC ₃₂	∑ C _{3i}
	C ₄								
	.								
	.								
	.								
Estatal	E ₁	CE ₁₁	CE ₁₂			∑ CE _{1i}	KE ₁₁	KE ₁₂	∑ E _{1i}
	E ₂	CE ₂₁	CE ₂₂			∑ CE _{2i}	KE ₂₁	KE ₂₂	∑ E _{2i}
	E ₃	CE ₃₁	CE ₃₂			∑ CE _{3i}	KE ₃₁	KE ₃₂	∑ E _{3i}
	E ₄	CE ₄₁	CE ₄₂			∑ CE _{4i}	KE ₄₁	KE ₄₂	∑ E _{4i}
	.					.	.		
	.					.	.		
	.								
Local	L ₁	CL ₁₁	CL ₁₂			∑ CL _{1i}	KL ₁₁	KL ₁₂	∑ L _{1i}
	L ₂	CL ₂₁	CL ₂₂			∑ CL _{2i}	KL ₂₁	KL ₂₂	∑ L _{2i}
	L ₃	CL ₃₁	CL ₃₂			∑ CL _{3i}	KL ₃₁	KL ₃₂	∑ L _{3i}
	L ₄	CL ₄₁	CL ₄₂			∑ CL _{4i}	KL ₄₁	KL ₄₂	∑ L _{4i}
	.					.	.		
	.					.	.		
Total	TR ₁	TBS ₂				∑ TC _i	TI ₁	TTK ₁	∑ TK _i

Fuente: Elaboración propia.

Paso 2. Elaboración de estructuras

Haciendo uso de la información detallada en el año base, se elabora la estructura que permite asociar cada unidad institucional con las funciones sociales que se está estudiando. Por lo tanto, se crea un factor que relaciona la unidad con la función social como se muestra en el cuadro A-14.

CUADRO A-14
ESTRUCTURA DE FUNCIONES SOCIALES POR UNIDAD INSTITUCIONAL

Matriz de factores por función social					
	Unidades Institucionales	Función1	Función2	Función k-1	Función k
Central	C ₁	FC ₁₁	FC ₂₁	FC _{k-1 1}	FC _{k1}
	C ₂	FC ₁₂	FC ₂₂	FC _{k-1 2}	FC _{k2}
	C ₃	FC ₁₃	FC ₂₃	FC _{k-1 3}	FC _{k3}
	C ₄	FC ₁₄	FC ₂₄	FC _{k-1 4}	FC _{k4}

Estatad	E ₁	FE ₁₁	FE ₂₁	FE _{k-1 1}	FE _{k1}
	E ₂	FE ₁₂	FE ₂₂	FE _{k-1 2}	FE _{k2}
	E ₃	FE ₁₃	FE ₂₃	FE _{k-1 3}	FE _{k3}
	E ₄	FE ₁₄	FE ₂₄	FE _{k-1 4}	FE _{k4}

Local	L ₁	FL ₁₁	FL ₂₁	FL _{k-1 1}	FL _{k1}
	L ₂	FL ₁₂	FL ₂₂	FL _{k-1 2}	FL _{k2}
	L ₃	FL ₁₃	FL ₂₃	FL _{k-1 3}	FL _{k3}
	L ₄	FL ₁₄	FL ₂₄	FL _{k-1 4}	FL _{k4}

Fuente: Elaboración propia.

A la matriz de transacciones de gasto obtenidas en el paso anterior, se le aplica las estructuras obtenidas en este paso y de esta forma se obtiene el gasto social por función y unidad administrativa.

Las estructuras obtenidas en los dos pasos anteriores se aplican a la información agregada que se trabajó en cada uno de los años posteriores al año de inicio.

Un tema que es importante señalar, se refiere a la obsolescencia de las matrices de factores. Estas tendrán validez mientras la organización administrativa de un gobierno no cambie sustancialmente, como para hacer poco representativas las unidades consideradas, o bien estas cambien su dependencia jerárquica. En cualquiera de los casos anteriores, se debe volver a trabajar como si fuera nuevamente el año base.

Uso de información detallada

Aprovechando los recursos tecnológicos existentes en algunos países, es posible replicar el trabajo desarrollado para el Subprocesos de EFP en el año de inicio.

Independiente de la forma de estimar el seguimiento del gasto social público, se ingresa la información a la base de datos definida en el año base completando cada uno de los atributos allí especificados. Complementariamente, es importante dejar detallado en el atributo de comentario la forma en la cual se ha estimado el gasto.

Además de conformar la base de datos, es necesario estimar indicadores que relacionen el presupuesto aprobado versus el devengado, para cada uno de los años considerados, de manera de conocer cuales son las debilidades y fortalezas de este indicador y usarlo a posteriori como método de proyección del gasto social público.

Un indicador a estimar es:

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

Donde DEP corresponde a la desviación de la ejecución presupuestaria. Este tipo de indicador puede ser estimado para cada unidad administrativa considerada en la medición, de manera que las proyecciones sean lo más ajustadas posibles.

2.2 Subproceso Cuentas Nacionales

Se buscan las transacciones económicas asociadas a las actividades económicas sociales y/o instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares seleccionados en el año base y se ingresa a la base de datos.

Generalmente, las cuentas nacionales presentan un desfase de a lo menos dos años respecto del año en curso, pero se puede trabajar con cifras preliminares, las que pueden incorporarse al análisis teniendo la precaución de señalar el tipo de información que se está utilizando y de actualizar estos resultados cuando se disponga de las cifras definitivas.

En caso de no existir estimaciones para las actividades económicas sociales, es necesario buscar información que permita elaborar algunos indicadores que permitan estimar estos gastos. Lo usual en estos casos es lo siguiente:

En el caso de las actividades económicas sociales busca información que permita construir indicadores de valor para proyectar los datos en términos anuales. Para ello se considera:

$$I_V = I_p * I_C$$

Donde:

I_V = Índice de Valor

I_p = Índice de Precios

I_C = Índice de Cantidad

La dificultad de estos factores radica en la facilidad de encontrar la información apropiada para su construcción. Particular dificultad la presenta la búsqueda de buenos indicadores de precios, pero es usual trabajar con los índices de precios o IPC de cada país, tratando en la medida de lo posible de generar IPC's específicos por sector (IPC de salud, de educación, de alimentos, etc).

La selección de los mejores factores se efectúa correlacionando los indicadores obtenidos con las cifras reales de las actividades consideradas en un período de tiempo, acción que permite darles mayor confiabilidad.

Si no es posible conseguir información detallada para las ISFLH, se puede recurrir a la información proveniente de la Balanza de Pagos, específicamente la referida a transferencias de otros sectores. Estos antecedentes permiten tener una visión acerca de lo que ocurre con los dineros que ingresan al país, entre cuyos destinos está este tipo de instituciones.

Si se estima el gasto privado con indicadores indirectos como los presentados aquí, se sugiere dejar una nota en el atributo de observaciones con la forma de estimación utilizada, a fin de poder considerarlo al momento de replicarla en los años siguientes.

Paso 3. Conciliación de transacciones económicas

Finalizada la clasificación de las estadísticas de las finanzas públicas, es necesario conciliar los resultados de las transacciones económicas con su similar proveniente del SCN. Es importante considerar los mismos universos en ambos sistemas de estadísticas y evaluar las transacciones consideradas en una matriz de oferta y usos, o si se dispone de un cuadro económico integral.

Cualquiera sea de la forma de estimar el seguimiento de las estadísticas de las finanzas públicas se mantiene el margen de tolerancia de un 5% con respecto a los resultados del SCN.

Paso 4. Presentación de resultados

La información de ambas fuentes ingresada en la base de datos se puede reorganizar para presentarla de acuerdo a las funciones sociales. Al igual que en el año base, se pueden presentar los resultados en términos agregados y formando una serie temporal de gasto social, como se muestra en el cuadro A-15.

CUADRO A-15
RESULTADOS DE GASTO SOCIAL POR AGENTE, FUNCIÓN Y AÑO

Funciones	Año 1		Año 2		Año i		Año n	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Salud								
Cultura y Recreación								
Educación								
Protección del Medio Ambiente								
Protección Social								
Vivienda y servicios relacionados								
Otros								
Total								

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que en el año base, se puede presentar los resultados en los formatos allí detallados, sólo que se debe incorporar una variable más que corresponde al año.

Otro elemento importante que se obtiene de los resultados, tanto del año base como del seguimiento, corresponde a la proporción del gasto social que efectúan los agentes privados, es decir:

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

Este tipo de indicadores se puede estimar para cada función, tipo de entidad o bien por tipo de agente. Para cada uno de ellos revela el impacto del agente privado en el ámbito social de cada país.

3. Proyecciones

Cuando se trabaja con información de tipo económica, se busca estimar en forma anticipada que ocurrirá con las variables que se está midiendo. La estimación de gasto social no es la excepción, por lo tanto, es necesario buscar los mecanismos que permitan predecir qué ocurrirá con estas variables. A continuación se detalla algunas formas de proyectar cada agente.

3.1 Subproceso de EFP

Hacia fines de cada año, los países elaboran el presupuesto del año siguiente. Es común escuchar cuantos puntos del PIB crecerá el presupuesto del año siguiente, cuál será el énfasis en la política social y cuales serán las áreas prioritarias dentro de esta política. Este tipo de información permite guiar las proyecciones que se hace respecto del gasto social público para el año siguiente, por lo tanto este tipo de antecedentes más la información de las desviaciones de ejecución presupuestaria (DEP) obtenidas para cada tipo de entidad permitirá proyectar los resultados para el año siguiente en forma más confiable.

3.2 Subproceso Cuentas Nacionales

Los agentes privados, requieren un mayor análisis o la búsqueda de buenos indicadores que permitan proyectar sus gastos.

Una primera recomendación es utilizar la información que los profesionales de cuentas nacionales efectúan sus predicciones, a fin de mantener congruencia en los resultados. Si no existiera tal estimación, es posible recurrir a la participación del gasto privado en el gasto total PGP, o bien a los indicadores mencionados en la parte de seguimiento. Será tarea del analista evaluar la disponibilidad de información así como también cual de las formas aquí mencionadas proporciona estimaciones más robustas para el gasto social privado.

El gasto correspondiente a las instituciones sin fines de lucro es la más difícil de proyectar debido a que aun cuando la información de Balanza de pagos referida a transferencias de otros sectores aporta antecedentes sobre el su uso, dichas mediciones son de año corriente y no permiten estimar lo que acontecerá en un futuro.

Sea cual fuere la forma de proyectar, tanto por el lado de los agentes públicos como de los privados, estos datos se ingresan a la base de datos y se despliegan sus resultados, teniendo la precaución de señalar que estos corresponden a proyecciones, las cuales pueden ser modificadas a medida que se tenga información definitiva o se encuentren mejores indicadores de proyección.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

manuales

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

65. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe (LC/L.3170-P), N° de venta: S.09.II.G.145, (US\$ 15.00), 2010.
64. Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, Juan Francisco Pacheco (LC/L.3137-P), N° de venta: S.09.II.G.113 (US\$ 15.00), 2009.
63. Evaluación de inversiones bajo incertidumbre: teoría y aplicaciones a proyectos en Chile, Eduardo Contreras (LC/L.3087-P), N° de venta: S.09.II.G.73 (US\$ 15.00), 2009.
62. La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias, Fernando R. Martín (LC/L.3047-P), N° de venta: S.09.II.G.49 (US\$ 15.00), 2009.
61. Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.3021-P), N° de venta: S.09.II.G.45 (US\$ 15.00), 2009.
60. Directrices para la elaboración de módulos sobre envejecimiento en las encuestas de hogares, CELADE (LC/L.2969-P), N° de venta: S.08.II.G.81, (US\$ 15.00), 2008.
59. Técnicas de análisis regional, Luis Lira, Bolívar Quiroga (LC/L.2884-P), N° de venta: S.08.II.G.21 (US\$ 15.00), 2009.
58. Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras (LC/L.2957-P), N° de venta: S.08.II.G.71 (US\$ 15.00), 2008.
57. Manual de presupuesto plurianual, Roberto Martirene (LC/L.2829-P), N° de venta: S.07.II.G.153 (US\$ 15.00), 2007.
56. Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances para América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.2771-P), N° de venta: S.07.II.G.108 (US\$ 20.00), 2007.
55. Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005, CELADE (LC/L.2786-P), N° de venta: S.07.II.G.119, (US\$ 15.00), 2007.
54. Las cuentas nacionales: lineamientos conceptuales, metodológicos y prácticos, Michael Sérurier (LC/L.2765-P), N° de venta: S.07.II.G.101, (US\$ 15.00), 2007.
53. El modelo GTAP y las preferencias arancelarias en América Latina y el Caribe: reconciliando su año base con la evolución reciente de la agenda de liberación regional, Andrés R. Schuschny, José E. Durán y Carlos J. de Miguel (LC/L.2679-P), N° de venta: S.07.II.G.29, (US\$ 15.00), 2007.
52. Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina (LC/L.2650-P), N° de venta: S.06.II.G.175, (US\$ 15.00), 2006.
51. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón, (LC/L.2503-P), N° de venta: S.06.II.G.37, (US\$ 20.00), 2006.
50. Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, Nora Clichevsky, (LC/L.2474-P), N° de venta: S.06.II.G.3, (US\$ 15.00), 2006.

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: