

Sección III

EL GASTO SOCIAL

1. América Latina y el Caribe, una región con gasto social procíclico

Con diferencias importantes entre países, la capacidad fiscal media de los gobiernos de América Latina y el Caribe es sumamente limitada. La carga fiscal (ingresos tributarios en relación con el producto interno bruto, PIB) es reducida y regresiva, sobre todo si se la compara con la de los países industrializados. Además, en concepto de pago de intereses y amortización de la deuda externa, la región transfiere anualmente preciosos recursos que afectan sus posibilidades de inversión económica y social. Así, se han desatado procesos recesivos que han determinado recortes presupuestarios, baja de los salarios, altos índices de desempleo, subempleo o empleos de muy baja calidad, todo lo cual ha conducido a una elevación de la pobreza y las disparidades sociales y económicas. Varios países gastan más en servir la deuda externa que en honrar la deuda social interna.¹⁵ Los gastos militares, que en algunos países de la región son muy cuantiosos, operan en el mismo sentido de emplear recursos que serían útiles para resolver problemas de amplios sectores de la población. Esta escasez de recursos presupuestarios, aunada a una considerable disminución de la cooperación oficial al

desarrollo, condiciona el bajo poder de promoción del desarrollo económico y social.

En la “década perdida” de los ochenta, la caída del gasto público -en particular, del rubro social- acompañó más que proporcionalmente al descenso de la actividad económica, y a la consiguiente declinación del PIB por habitante. Por efecto de esa crisis, los hogares pobres vieron disminuidos, de una manera procíclica, sus ingresos por una doble vía: por una parte, las fuentes del ingreso familiar, por la caída del empleo formal y de los salarios; por otra, por las menores transferencias recibidas en forma de servicios públicos y de subsidios, en virtud de las razones presupuestarias mencionadas. Las consecuencias sobre la pobreza -y la pobreza infantil- ya han sido descritas.

A lo largo de la década de los noventa, en la mayoría de los países se recuperaron y rebasaron los anteriores niveles de gasto social, incluso en rangos superiores a los de 1980. Este desempeño debe atribuirse no tanto a la recuperación económica, que ha sido incierta e

¹⁵ Véase UNICEF, *Progreso de las Naciones, 1999*.

insuficiente en varios países, sino a una política deliberada y compartida de revalorar la pertinencia del gasto social en las políticas de reducción de la pobreza. Así, el gasto social en la región pasó de poco más del 13% del PIB a principios de la década de 1990 al 16% a finales (véase el anexo estadístico). Este aumento refleja la creciente participación del gasto social dentro del gasto público total, participación que se elevó del 44% al 54%. En términos de dólares (de 1997), este gasto avanzó de 520 a 700 dólares por habitante, como promedio regional. Ahora bien, este promedio esconde grandes diferencias entre países: Argentina y Uruguay destacaban en 1998-1999 con un gasto por habitante de 1 687 y 1 539 dólares anuales (de 1997), respectivamente, seguidos de Brasil, con 1 011 dólares por habitante. En el otro extremo, se registraban cifras de 57 dólares en Honduras y Nicaragua, y 82 dólares en El Salvador, pese a los esfuerzos presupuestarios emprendidos por estos países en el decenio. Las disparidades resultantes guardan una relación de 30 a 1. Pocas economías en el mundo muestran una proporción menor de gasto social sobre su PIB que los países centroamericanos señalados. Sin embargo, no hay que perder de vista que, además de la reducida proporción del gasto, el mayor problema radica en el pequeño monto del PIB en un gran número de países.

El apoyo de los gobiernos a las familias en el cuidado infantil, de por sí insuficiente, adquiere un mayor peso debido a los efectos de las crisis económicas. El gasto social puede llegar a representar un porcentaje elevado del ingreso no monetario de las familias pobres. Contradictoriamente, América Latina y el Caribe se caracterizan negativamente por ser una región de gasto

social procíclico, es decir, cuando aumentan las necesidades de apoyo a las familias a consecuencia de las contracciones económicas, el gasto social público también se contrae y se afecta sustancialmente la provisión de servicios básicos fundamentales. Así, se está cargando a las familias pobres con el doble peso de la falta de empleo y de ingresos, al mismo tiempo que deben asumir la totalidad de la responsabilidad por el cumplimiento de los derechos de sus hijos. La propia Convención sobre los Derechos del Niño estipula que esto no es justo, y por el contrario, adjudica al Estado la mayor responsabilidad en esta materia, que incluso, tendría la obligación de crear las condiciones necesarias para que las familias pudieran aportar su parte.

Los mandatarios están conscientes del reducido volumen de gasto social e intentan encontrar soluciones para incrementarlo, mejorar su eficiencia y darle un carácter redistributivo. Un ejemplo positivo han sido las intervenciones del Presidente del Perú tanto en reuniones del Grupo de Río como durante la Sesión Especial para la Infancia, oportunidad que aprovechó para instar a sus colegas a disminuir el gasto en armamento para dedicarlo a la infancia. Otras vías posibles de explorar es asegurar que los créditos de las instituciones financieras internacionales destinados a programas sociales sean consistentes con las prioridades de desarrollo humano y no con la lógica económica de los ajustes en el presupuesto ni con otras medidas derivadas de necesidades políticas. Asimismo, se recomienda fomentar e intensificar nuevas formas de financiamiento de programas sociales, como el canje de deuda para el financiamiento de este tipo de programas.

2. El gasto social público, una opción política redistributiva

Los gobiernos también están conscientes de que en los países donde hay mayor gasto social correlativamente existen menores índices de pobreza y mejores indicadores de desarrollo humano.¹⁶ En este sentido, se ha elevado el gasto social en la

educación y en la seguridad social. En el primer caso, se ha revalorado el papel estratégico de la educación en el incremento de la productividad laboral como un factor clave contra la transmisión intergeneracional de la pobreza. En el segundo

¹⁶ “En los últimos 20 años [...], en casi todos los países de la Unión Europea ha aumentado el nivel de pobreza de los niños al tiempo que ha disminuido la proporción de los gastos públicos destinados a la infancia. Y esto a pesar de que la región ha estado atravesando un periodo de constante crecimiento económico durante el cual ha aumentado en general el nivel de riqueza.” Véase UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2002*, op. cit., pág. 39.

caso, los aumentos del gasto en seguridad social han resultado regresivos socialmente, en el sentido de que incluyen el financiamiento gubernamental a las reformas del sistema de pensiones, que no es universal sino que cubre principalmente a asalariados urbanos y algunos sectores agrícolas modernos, y no necesariamente a grupos en situación de pobreza o de indigencia, sobre todo en el campo. Los gastos crecieron en proporciones menores para salud y saneamiento, que sí suelen tener un carácter universal.

Al mismo tiempo que se incrementó el gasto público social en los años noventa, se procuró revisar la orientación y la eficiencia de las políticas, con objeto de beneficiar mayormente a quienes más los necesitan. Así, se sometieron a examen crítico algunas de las políticas universales y los sistemas de subsidios. En general, los gastos en seguridad social mencionados y los correspondientes a educación terciaria (y en ocasiones media) resultan regresivos pues benefician principalmente a sectores de mayores ingresos.¹⁷ Sin embargo, a pesar de grandes carencias en la mayoría de los países, predominan aún gastos sociales básicos -salud básica, educación primaria, saneamiento- que se orientan preferentemente a estratos pobres y en especial a los niños. El compromiso de dedicar el 20% de los recursos presupuestarios al gasto social básico, contraído en 1995 en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, no se ha cumplido, como tampoco se ha cumplido el compromiso de destinar a esos mismos rubros el 20% de la cooperación internacional al desarrollo.¹⁸

Si se excluyen los gastos en seguridad social, se registra una leve tendencia hacia un gasto social público más redistributivo. El 20% de la población más pobre participa del 28% del gasto social público, en tanto que

el 20% de la población más rica sólo participa del 12%. Sin embargo, si se incluyen los gastos en seguridad social, estos porcentajes casi se igualan en 22% y 21%, respectivamente.¹⁹ Será necesario acelerar esta tendencia al gasto redistributivo en los servicios sociales básicos para frenar la ampliación de las disparidades. Los mayores incrementos en el gasto social se han dado en educación (28%) y en salud (16%), que indudablemente constituyen prioridades muy acertadas. Lamentablemente, estos incrementos no siempre han sido suficientemente bien utilizados. Aun así, no hay que perder de vista que el gasto social no es el único factor de redistribución y por consiguiente no puede tratarse aisladamente sin vincularlo también al empleo pleno y los salarios dignos, que constituyen factores decisivos para mitigar disparidades.

La volatilidad del crecimiento económico y del gasto social, así como el desmesurado impacto negativo que ésta ejerce sobre la infancia, imponen la necesidad de que el gasto social sea efectivamente contracíclico. Aunque pareciera difícil, se ha demostrado que el gasto social contracíclico es posible y que depende fundamentalmente de una decisión política.²⁰ En otros casos, se ha comprobado que mediante un pacto fiscal, lo que implica un gesto de solidaridad en la sociedad, se logran los recursos necesarios para hacerlo.²¹

Afortunadamente, ha habido un incremento del 50% en el gasto social promedio en la región durante la década de 1990, lo que equivale, aproximadamente, a 35% por habitante. Sin embargo, además de reasignarlo, se requeriría aumentar los presupuestos públicos para que el monto destinado a servicios sociales básicos fuera en realidad significativo.

¹⁷ Un promedio de ocho países latinoamericanos compuesto de datos de distintos años del decenio de los noventa muestra que los gastos en seguridad social benefician en 15% al quintil más pobre de la población, frente al 33% del quintil más rico. Igualmente, las cifras equivalentes para la educación terciaria son 9% y 31%, respectivamente. En cambio, las relaciones de educación básica son inversas: benefician a los más pobres en 38% contra el 6% de los más ricos, y en salud y nutrición de 27% contra 11%. De ahí la importancia del gasto social básico, por su progresividad social. Véase CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-9), Santiago de Chile, octubre, cuadro IV.5, págs. 141-142.

¹⁸ Véase UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2002*, op. cit., pág. 53.

¹⁹ Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, op. cit., pág. 27.

²⁰ Durante la reciente crisis financiera, el Gobierno del Ecuador decidió aumentar la proporción de gasto social con respecto al total del presupuesto. Esta opción política no sólo redundó en beneficios directos para la infancia ecuatoriana, sino que simultáneamente se hicieron esfuerzos por la transparencia respecto de la utilización del presupuesto y en comunicación social, lo que trajo como consecuencia positiva una disminución en la evasión fiscal al tener conocimiento de la sociedad de la oportuna utilización de sus esfuerzos impositivos.

²¹ Iniciando su proceso de democratización, Chile aumentó su capacidad de inversión social por la vía de un pacto fiscal con el objetivo explícito de reparar injusticias.

3. El gasto social básico, el que más beneficia a la infancia

El gasto social básico, es decir, el gasto social en educación, en atención primaria de salud -incluida la salud reproductiva-, en los programas de nutrición, en el agua potable y en saneamiento, es el que beneficia más directamente a la infancia. Pese a los esfuerzos realizados en la última década en materia de gasto social, el gasto social básico aún no es suficiente para alcanzar las coberturas necesarias, ni las metas trazadas, ni para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los nuevos recursos requeridos por año para esta inversión, que debe garantizar la cobertura universal de los servicios sociales básicos, ascienden a cerca de 30 dólares por habitante, lo que equivale a un aumento del gasto del orden del 8% del presupuesto público total, es decir, alrededor del 2.5% del PIB. Por supuesto, este esfuerzo

debe tomar en cuenta las grandes diferencias entre países. Esta magnitud constituye un desafío importante, pero no está fuera del alcance de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.²²

En suma, es importante subrayar la necesidad de que el gasto social básico mantenga una estabilidad y se lo proteja de la volatilidad económica y fiscal. Los gastos en nutrición, educación y salud primaria, necesariamente deben ser sostenidos a lo largo del desarrollo del niño, y no pueden disminuir ni siquiera temporalmente. El ahorro temporal en nutrición o en educación, a consecuencia de una reducción presupuestaria, exigiría luego una cantidad mucho mayor para paliar sus consecuencias negativas. En muchos casos, éstas serán irreparables.

4. Giro hacia lo social en la política pública

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, el hombre es el centro y la finalidad única del desarrollo, mientras que el crecimiento económico y la acumulación de la riqueza son medios para alcanzar ese objetivo final. El Desarrollo Humano es esencialmente una propuesta ética que consiste en una jerarquización de valores socialmente compartidos, entre éstos, el valor social máximo de la justicia. La propuesta de Desarrollo Humano²³ comienza siendo una propuesta por un Ajuste con Rostro Humano.²⁴ La importancia de esta concepción se refleja en el hecho de que al frente de la agenda del desarrollo se ubica actualmente la necesidad de hacer ajustes positivos para escudar al ser humano de los efectos negativos que pueden acarrear la globalización y los *shocks* macroeconómicos externos.²⁵ Del mismo modo,

el enfoque de derechos en el desarrollo, inspirado por los instrumentos de derechos humanos, es esencialmente un enfoque de justicia, de solidaridad y de responsabilidad social. Garantizar los derechos de los niños y los adolescentes es el mejor camino para un crecimiento sin pobreza.

El diseño de las políticas públicas en favor de la infancia, incluidas las políticas fiscal y presupuestaria, se fundamenta en una prioridad esencialmente moral: a) como responsabilidad de la generación presente respecto de la generación futura; b) como responsabilidad pública, prioritariamente del Estado, pero con la participación de la sociedad civil y el apoyo del sector privado. Es claro entonces que el financiamiento del sector social depende

²² Véase CEPAL, UNICEF, SECIB, *Construir Equidad desde la Infancia...*, op. cit.

²³ Propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

²⁴ Propuesta de UNICEF.

²⁵ "El acceso universal a esos servicios es un 'amortiguador social' que hace posible transitar el accidentado camino hacia la economía mundializada, al darle a los pobres una mayor posibilidad de beneficiarse y haciendo que el proceso de la mundialización tenga un carácter más democrático". Véase UNICEF, *El Estado Mundial de la Infancia 2002*, op. cit., pág. 53.

básicamente de la decisión política y no exclusivamente de la disponibilidad de recursos. Ante situaciones de restricción extrema de recursos, se puede y se debe privilegiar el financiamiento del bienestar de la infancia y la adolescencia respetando el principio del interés superior del niño contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada y ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe.

En esta nueva orientación, ante la necesidad de generar procesos de cambio social, es ineludible relacionar la política social con la política económica, fiscal y presupuestaria. Se hace imprescindible, por una parte, una política económica que sustente la política social y que genere los empleos y los niveles salariales necesarios; y por otra, una política fiscal que apoye la política presupuestaria, que financie la política social y que contribuya a revertir las disparidades. Es por esta razón que en materia de gasto, el sector público debe ser considerado tanto desde el ángulo de su propio financiamiento -sus ingresos- como desde el del gasto público que realiza en diferentes actividades de funcionamiento e inversión.

Es incongruente plantearse una política de bienestar de la infancia y la adolescencia sin considerar simultáneamente una política de redistribución de ingresos y de lucha contra la pobreza. Por consiguiente, habrá que hacer un esfuerzo por hallar fuentes de financiamiento que no sean regresivas. El establecimiento de una política tributaria progresiva podrá contribuir a una mejor distribución del ingreso hacia los sectores más pobres de la población, y podrá generar formas innovadoras de recaudación y de reducción efectiva de la evasión.

5. La responsabilidad ciudadana en el gasto social

Ante la disminución del papel y el tamaño del sector público, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado han adquirido una importancia creciente respecto del desarrollo económico y social, por lo que tienen una misión fundamental a cumplir en materia de asignación del gasto social.

Desde el ángulo del gasto social, es necesario asegurar su progresividad, teniendo en cuenta las actuales disparidades de ingreso, de género, de territorios, intergeneracionales y de etnias. A la vez, es fundamental que los programas y proyectos dirigidos a la infancia y la adolescencia sean integrales, sobre todo en función del carácter múltiple de las exclusiones y con miras a evitar la dispersión existente entre los distintos ministerios o instituciones. En este sentido, impulsando las políticas de descentralización de la administración pública se podría contribuir a mejorar la multisectorialidad de los programas para la infancia, así como facilitar la participación directa de los beneficiarios y propiciar la convergencia de esfuerzos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Asimismo, se impone mejorar la gestión con objeto de asegurar la eficiencia, evitando la duplicación y la superposición de esfuerzos y programas. En muchos de los países de la región, aun cuando registran niveles significativos de gasto social, incluso gasto social por habitante relativamente elevado, sus resultados en términos de atención real y solución de problemas son muy deficientes. Es necesario, además, elevar la eficiencia en la asignación del presupuesto a través de un sistema que introduzca incentivos a los programas exitosos y penalidades a los que no lo son. También es indispensable introducir mecanismos de transparencia en la gestión del gasto social con el objetivo de que llegue efectivamente a los beneficiarios, impidiendo que ocurran derrames y/o desviaciones. Si se obtiene una mayor confianza de los contribuyentes, ello tendrá como efecto positivo el incremento de la recaudación fiscal.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) muestran una amplia experiencia en prestación de servicios que contribuyen a garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia. Son estas organizaciones quienes poseen la mayor capacidad de innovación y la flexibilidad administrativa necesaria que

les permite diseñar nuevas soluciones para problemas postergados, desarrollando iniciativas piloto que entregan a los gobiernos para su puesta en práctica. Estas mismas ONG han incursionado en el campo de los derechos, educando a la sociedad en materia de derechos humanos, denunciando sus violaciones, y últimamente, en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil, ejerciendo funciones de vigilancia ciudadana. Los presupuestos municipales participativos en algunos municipios del Brasil son un loable ejemplo de ello.

Si bien es indudable que el sector empresarial debe tener utilidades que justifiquen y motiven la inversión realizada, también es exigible que asuma el moderno concepto de la empresa ciudadana y las responsabilidades de la ética empresarial. La empresa ciudadana con responsabilidad social, además de llevar un balance económico financiero, como es tradicional, debe llevar también un balance ambiental respecto de los recursos naturales que consume y los desechos que produce, así como un balance social que asegure que la comunidad, en especial los niños, las niñas y la adolescencia, obtenga el beneficio que merecen de su gestión, y que evite sean perjudicados. A partir de este concepto se podría incentivar el enfoque de Empresa Amiga de los Niños, las Niñas y los Adolescentes, como parte de esa ciudadanía social. Durante la Sesión Especial de las Naciones Unidas para la Infancia, la empresa privada dio amplias muestras de su compromiso con la infancia, con su presencia y su participación en un sinnúmero de

alianzas de múltiples organizaciones y fundaciones privadas que financian programas globales en materia de inmunización, nutrición y de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana (VIH-SIDA), entre otras.

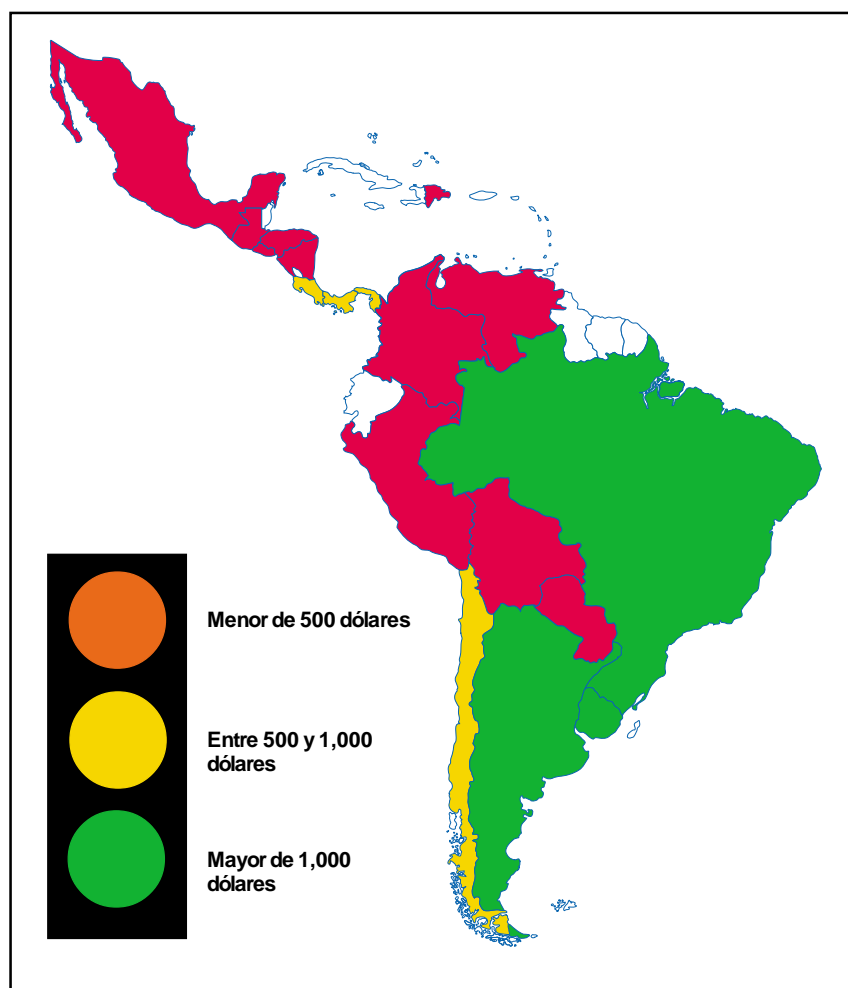
Dado que este grupo etario es un importante consumidor, particularmente de la industria de alimentos, textiles, confecciones y esparcimiento, las empresas deberían de suspender sus prácticas de incentivos de hábitos egoístas, de discriminación de género y de promoción de conductas violentas, no favorables a la solidaridad y la paz, que producen daños irreparables a la niñez, la adolescencia y a la sociedad como un todo. En este sentido, tienen una especial responsabilidad los medios de comunicación.

Con respecto al sector financiero privado internacional, cabe enfatizar que las inversiones especulativas en busca de maximizar ganancias en el menor plazo posible generan un enorme costo social a los países receptores. Por lo tanto, en este campo también es imprescindible impulsar una nueva arquitectura financiera internacional que promueva un concepto productivo orientado a la formación de empleo digno y al respeto de los derechos humanos de los pueblos receptores. Corresponde, en consecuencia, evitar que por disminuir el riesgo país se aumente sideralmente el riesgo infantil. Ninguna inversión ni su ganancia asociada justifica la postergación humana de amplios sectores de los pueblos de esta región.

Gráfico 9

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE, 1998-1999

(Dólares de 1997)



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.

Gráfico 10

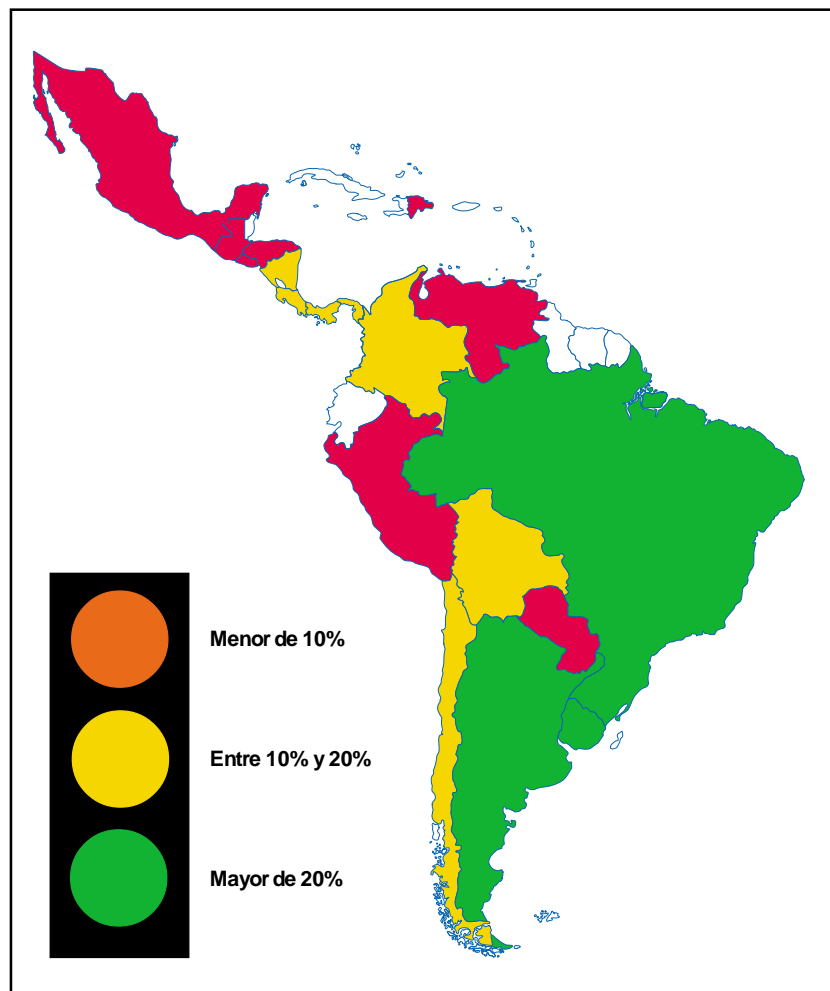
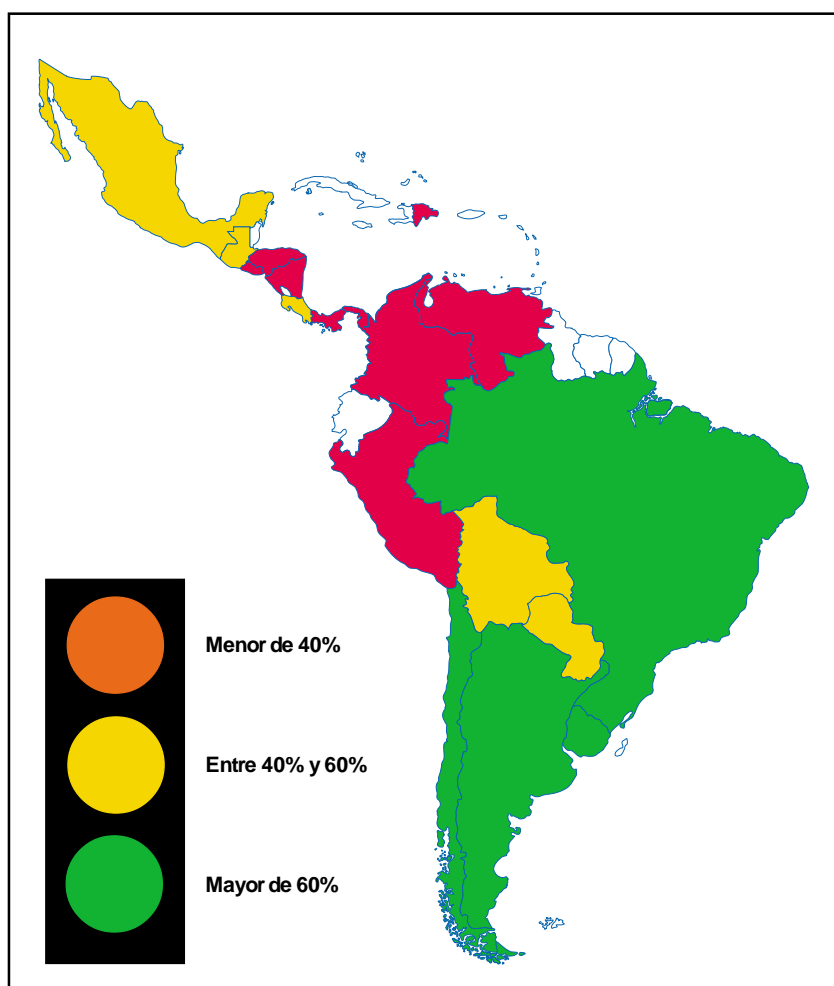
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1998-1999***(Porcentajes)*Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.

Gráfico 11

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL
COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, 1998-1999**

(Porcentajes)

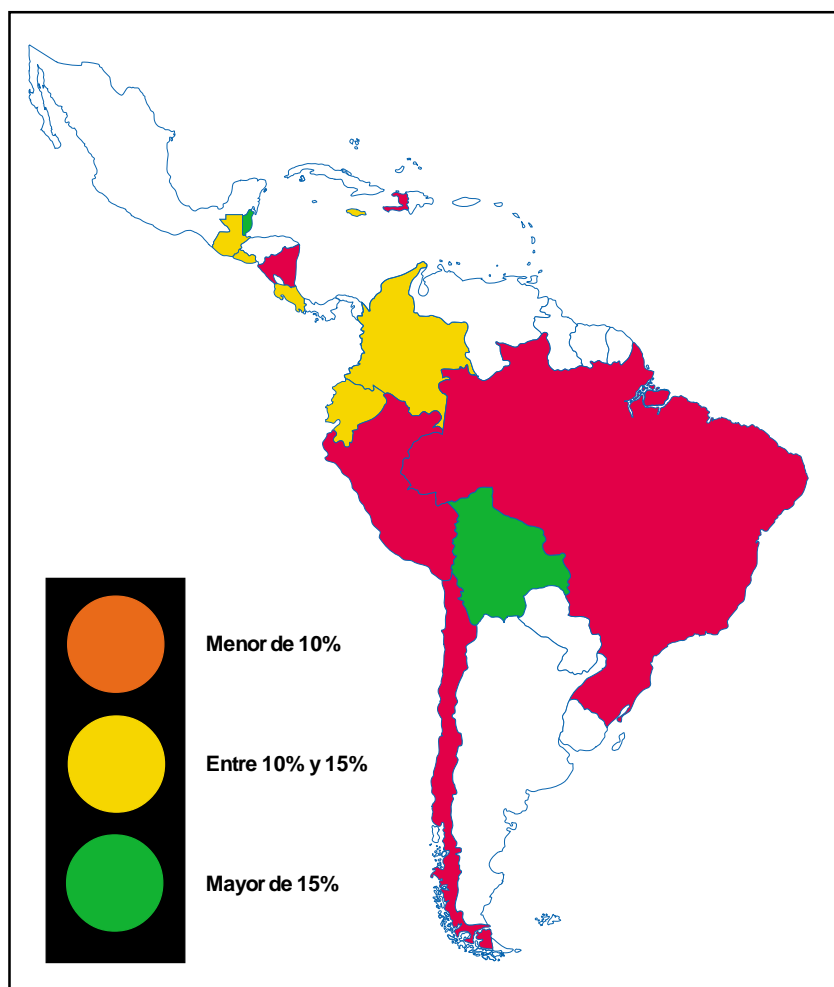


Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001.*

Gráfico 12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): GASTO EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS COMO PORCENTAJE DE GASTO PÚBLICO TOTAL, PROMEDIO 1994-1996

(Porcentajes)



Fuente: Ganuza, Enrique y otros, 1999.