

UNIVERSIDAD NACIONAL "HERMILIO VALDIZÁN" DE HUÁNUCO



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE ECONOMIA

**“EL GASTO SOCIAL COMO MECANISMO
COMPENSATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL
PERU 2006 – 2015”**

TESIS PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE ECONOMISTA

Presentado por :

Bach : ALANIA RAMOS YANET DELINA

Bach : RUMALDO DELGADO CARINA MARIBEL

Bach : VARGAS CRUZ GRETY

ASESOR: Econ. JULIO CESAR CASTRO CESPEDES

HUÁNUCO – PERÚ

2018

RESUMEN.

El gasto social refiere al gasto que el gobierno destina para ayudar a los sectores más vulnerados del país para generar un impacto positivo.

A inicios de los años 90 la economía peruana comenzó a expandir el gasto social en programas de pequeña escala.

Posteriormente cuando la situación fiscal del Perú mejoró se implementaron programas de mayor escala para proteger la cobertura del gasto social pero a pesar de que se halla destinado mayor cantidad de presupuesto la pobreza sigue afectando a un tercio de la población.

Nuestra investigación es de tipo descriptiva y de nivel correlacional, el diseño de la investigación se basa en modelos vectores autoregresivos lo que nos permitirá analizar el comportamiento de las variables con intención de inferir sobre la prociclicidad. La política fiscal en el Perú ha sido históricamente procíclica dado a que el comportamiento del gasto público social, se caracteriza por seguir de cerca los ciclos económicos. Y ello es característico en las economías pequeñas y en los países con menos avances en los sectores sociales.

SUMMARY.

Social spending refers to spending that the government allocates to help the most vulnerable sectors of the country to generate a positive impact.

At the beginning of the 1990s, the Peruvian economy began to expand social spending in small-scale programs.

Later, when Peru's fiscal situation improved, larger-scale programs were implemented to protect coverage of social spending, but despite the fact that more budget is allocated, poverty continues to affect a third of the population.

Our research is descriptive and correlational level, the design of the research is based on autoregressive vector models which will allow us to analyze the behavior of variables with the intention of inferring procyclicality. Fiscal policy in Peru has historically been pro-cyclical given that the behavior of public social spending is characterized by closely monitoring economic cycles. And this is characteristic in small economies and in countries with less progress in social sectors.

DEDICATORIA

A DIOS.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor, por darme la oportunidad de vivir y por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio

A NUESTROS PADRES.

Por los ejemplos de perseverancia y constancia que los caracterizan y que nos han infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor.

A MIS MAESTROS.

Por su gran apoyo y motivación para la culminación de nuestros estudios profesionales por su tiempo compartido y por impulsar el desarrollo de nuestra formación profesional.

Finalmente a todos aquellos que marcaron cada etapa de nuestro camino universitario, y nos ayudaron en asesorías y dudas en nuestro camino estudiantil.

INDICE

CARATULA	
DEDICATORIA	
RESUMEN	
INTRODUCCION	
CAPITULO I	10
EL PROBLEMA DE INVESTIGACION	10
1.1. Planteamiento del Problema	15
1.2. FORMULACION DEL PROBLEMA.....	15
1.2.1. Problema General	15
1.2.2. Problemas específicos.....	15
1.3. OBJETIVOS	16
1.3.1. Objetivo General	16
1.3.2. Objetivos Específicos.....	16
1.4. HIPÓTESIS, VARIABLES, INDICADORES Y DEFINICIÓN OPERACIONAL	17
1.4.1. HIPÓTESIS	17
1.4.2. ANÁLISIS DE VARIABLES	17
1.4.3. OPERACIONALIZACION DE VARIABLES.....	17
1.5. JUSTIFICACION.....	19
CAPITULO II	20
MARCO TEÓRICO.....	20
2.1. GASTO SOCIAL	20
2.1.2 Definiciones	20
2.1.3. Clasificaciones del gasto Social	24
2.1.4. Clasificación del gasto público y social.....	25
2.2. POLITICA FISCAL.....	28
2.2.1. Antecedentes teóricos	28
2.2.2. Política fiscal contracíclica	30
2.2.3. Causas de la prociclicidad de la política fiscal	32
2.3. TEORIA DEL BIENESTAR	39
2.3.1. CONCEPTOS	39
2.3.2. CRITERIOS PARA ALCANZAR EL BIENESTAR SOCIAL	46

CAPITULO III	49
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	49
3.1. TIPO Y NIVEL DE LA INVESTIGACION	49
3.1.1. Tipo de Investigación	49
3.1.2. Nivel de Investigación	50
3.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	50
3.3 POBLACIÓN.....	51
3.4. MUESTRA.....	52
CAPITULO IV	53
IV. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA LA VALIDACIÓN DE LAS HIPÓTESIS Y LA RECOPIACIÓN DE LOS DATOS	53
4.1. TÉCNICAS	53
4.2. INSTRUMENTOS	53
4.3. TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS	54
CAPITULO V	55
PRESENTACION DE RESULTADOS	55
5.1. COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN EL PERU 2006 - 2016	56
5.1.1. POBREZA Y POBREZA EXTREMA	56
<i>5.1.2. GASTO EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES</i>	58
5.1.3. NUTRICIÓN Y SALUD.....	60
5.1.4. EDUCACIÓN.....	64
5.1.5. VIVIENDA.....	66
5.1.6. GASTO SOCIAL.....	68
5.2. DISCUSION DE RESULTADOS	71
A. COMPROBACION DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS.....	71
B. PRUEBA HIPOTESIS.....	80
CONCLUSIONES	84
RECOMENDACIONES	85
BIBLIOGRAFIA.....	86

INTRODUCCION

Esta investigación analiza la relación existente entre la cobertura del gasto social y la política fiscal durante las distintas fases del ciclo económico, y expone aspectos de los determinantes de la vulnerabilidad de las familias peruanas. La evidencia analizada para el período 2006-2015 muestra que la relación positiva entre el gasto fiscal total y el producto no sólo ha impedido mantener la participación del gasto social en el PBI durante los episodios de recesión, sino que conlleva a que el gasto social se reduzca en más de 4% por cada punto porcentual de caída en el PBI per cápita. Por lo mismo, existe aún un espacio importante para mejorar la oportunidad del gasto social a través de la implementación de una regla fiscal contracíclica. Si bien esta regla contribuiría a proteger la cobertura del gasto social y a proveer de una adecuada red de protección para la población pobre durante los períodos de recesión, ésta resuelve sólo parte del problema. La evidencia empírica en torno a la relación existente entre la evolución del consumo y las variaciones en el ingreso de las familias revela que los hogares pobres enfrentan severas restricciones para acceder a mecanismos que les permitan suavizar su consumo frente a distintos estados de la naturaleza, y que los programas sociales ahora en marcha contribuyen sólo marginalmente a aliviar estas diferencias. Por lo mismo, la implementación de una regla contracíclica debe venir acompañada de un gasto social que provea un mayor acceso a los activos que facilitan las posibilidades de suavizar el consumo, de modo que las familias puedan alcanzar y, sobre todo, asegurar un nivel de gasto que les permita escapar de manera permanente de la pobreza. Al respecto,

la evidencia empírica revela que tanto el acceso a una mejor dotación de capital humano (a través de la educación) como a transferencias del exterior juegan un papel importante como mecanismos para asegurar el consumo.

Según la Unicef el gasto social en el Perú en los últimos años, ha logrado avances importantes en el aspecto macroeconómico, obteniendo un crecimiento anual promedio del PBI de 7.5 % desde el período de 2006 a 2015, con la tasa más alta de 8.5% para el año 2010. La balanza de la cuenta corriente logró el nivel más alto en su historia por el aumento en las exportaciones, tanto en volúmenes como en precios; con un desempeño creciente del sector de exportaciones no tradicionales, promoviendo el empleo descentralizado. La inflación se mantuvo baja a lo largo del período, por un prudente manejo fiscal.

Sin embargo, estas condiciones macroeconómicas favorables no significaron avances considerables en la reducción de la pobreza. Su tasa nacional sigue siendo mayor de 49%, con niveles significativamente más altos en ciertas regiones: 68.5% de la población andina y 58.3% de la amazonía viven en situación de pobreza. En algunos de los departamentos más pobres del país como Huancavelica, los indicadores muestran una situación aún más dramática: 81.4% de la población vivía en situación de pobreza y 62.3% en pobreza extrema en el año 2008. Allí donde hay pobreza, los niños y las niñas son los más afectados. En ese mismo año, en Huancavelica, la tasa de niños con edades entre los 0 y 11 años en situación de pobreza superó el 97%.

Si bien los montos que el Perú invierte en programas sociales son todavía muy escasos para la magnitud del problema, durante los últimos años se ha hecho un

esfuerzo fiscal importante por destinar mayores recursos. En el período 2006-2015 se experimentó un crecimiento del PBI corriente en promedio de 23.4% y el gasto público creció en 46.1%. Sin embargo, este mayor gasto se destinó básicamente al rubro remuneraciones, pues el gasto corriente aumentó en 90.4%. El gasto en personal y obligaciones sociales prácticamente se duplicó, de 7,100 millones de nuevos soles en el 2006 a 10,500 millones de nuevos soles en el 2015. Por el contrario, no se avanzó lo suficiente en los procesos de reforma de la gestión pública para mejorar la calidad e impacto de los programas sociales.

La inversión en programas sociales es una herramienta ponderosa para el cumplimiento de los compromisos asumidos si se ejecuta de manera efectiva.

Los tesisistas

CAPITULO I

1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACION

1.1. Planteamiento del Problema

Después de la reconstrucción del sistema fiscal a inicios de los años noventa, el Perú comenzó a expandir el gasto social, mayormente a través de inversiones focalizadas en infraestructura, pero también a través de programas de alimentos no muy bien focalizados y de numerosos programas de pequeña escala, como los centros preescolares (wawa wasis) y las campañas de inmunización. Pero durante la última década, cuando la situación fiscal del país mejoró, se implementaron programas de protección social de mayor escala, como el Seguro Integral de Salud (SIS). El gasto por parte de los sectores sociales también aumentó, duplicándose en el curso de la década.

Aunque en las últimas décadas se han dado considerables avances en la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad, la pobreza sigue afectando a un tercio de la población, mientras que los niveles de desigualdad son altos según los estándares internacionales (López-Calva y Lustig 2010, Jaramillo y Saavedra

2010).

La mejora de la efectividad de la política fiscal respecto a la redistribución y la mitigación de la pobreza es de especial importancia para el desarrollo del Perú, pues recientes estimados sugieren que las transferencias públicas y las donaciones son responsables de solo un décimo de la reducción de la pobreza alcanzada en la última década (Inchauste et al. 2012).

En los últimos años la proporción del PBI que se destina al gasto social público ha crecido de 7.9% en el año 2011 a 9.2% en el año 2015. Actualmente, aproximadamente la mitad del gasto público se destina, de una u otra manera, a los sectores sociales. El nivel del gasto social en el Perú es significativamente menor que el promedio regional de América Latina, medido tanto por el porcentaje del gasto social respecto al PBI (7% versus 14%), como por el gasto social por habitante siendo de \$ 419 dólares en Perú versus 1000 dólares Argentina, Chile, México. (Cepal 2015).

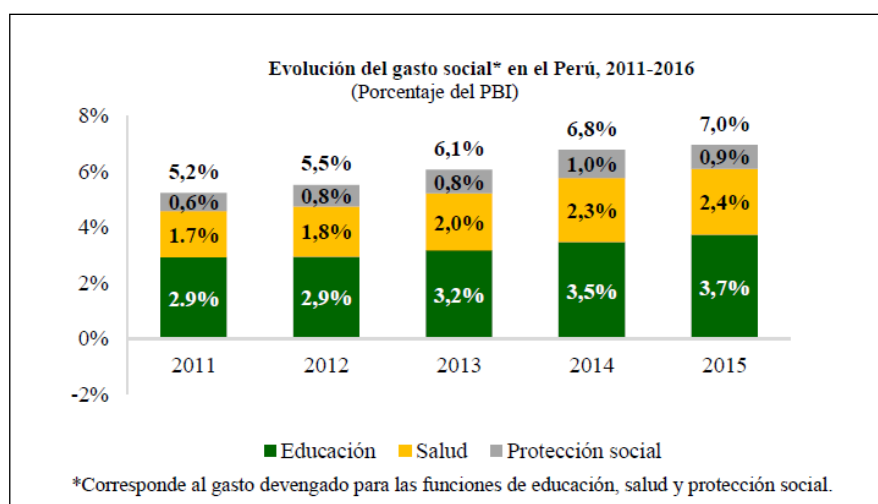
Entre el año 2011 y 2015, el gasto público se incrementó en aproximadamente 18,000 millones de nuevos soles, gracias al crecimiento económico y la mayor presión tributaria.

Diversos estudios han demostrado la relativa efectividad del gasto social en el Perú, esto, debido a problemas de filtración, superposición de actividades y descoordinación entre los organismos públicos e insuficiente evaluación y retroalimentación, para permitir mejoras sostenidas de la gestión. Mientras no se atiende esta problemática de manera consistente, la mayor

asignación de recursos no garantiza ningún avance en los indicadores sociales, existiendo el riesgo de que se generen gastos recurrentes que limiten la capacidad del Estado para mejorar la gestión de sus programas sociales.

En línea con las reformas emprendidas, el gasto social (aproximado a partir de las funciones de educación, salud y protección social) aumentó. Entre el año 2011 y el año 2015, este tipo de gasto se incrementó a un ritmo nominal de 12% en promedio anual, lo que permitió una expansión de su importancia con respecto al PBI desde un 5,2% hasta un 7,0%; es decir, poco más de dos puntos porcentuales en cinco años. Como se puede observar en el Gráfico N° 1, en términos absolutos, este incremento fue mayor en educación, pues pasó de representar 2,9% del PBI en 2011 a 3,7% en 2016. No obstante, en términos relativos, el gasto en protección social (programas sociales de lucha contra la pobreza) fue el que más aumentó, ya que pasó a ser casi el doble de lo que era a inicios del gobierno. Además de este incremento, el gasto social sufrió una recomposición a favor de bienes, servicios y transferencias; es decir, el tipo de gasto vinculado con las prestaciones sociales propias de programas sociales.

Grafico N° 1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Por lo tanto, los lineamientos de política fiscal estuvieron orientados a asegurar una tendencia decreciente del déficit fiscal y de la ratio de deuda pública como porcentaje del PBI, así como mantener una posición fiscal contracíclica con el fin de crear un espacio fiscal que permita tener capacidad de respuesta ante eventos desfavorables.

En ese sentido, la política fiscal ha procurado estimular la economía en períodos de bajo o nulo crecimiento y desacelerar el ritmo de crecimiento del gasto público. Sería deseable que el gasto público se moviera en forma contracíclica, es decir aumentando en la parte baja del ciclo económico y viceversa, puesto que ello ayudaría a estabilizar la actividad económica agregada, y por lo tanto los ingresos de la población.

Ante este grado de vulnerabilidad de la población y qué puede hacer la política fiscal (y su componente de gasto social) para reducir la volatilidad del crecimiento y asegurar el consumo de la

población pobre.

El comportamiento cíclico de la política fiscal, como es una política fiscal contracíclica permite reducir la magnitud de los shocks agregados, además permite profundizar la ayuda social durante los episodios de recesión. No obstante, el éxito de este tipo de respuesta pro-pobre (de acuerdo con la definición de Lusting (1999)) depende, además, de la capacidad del gasto social para proveer los mecanismos para que los hogares pobres puedan asegurar su consumo.

1.2. FORMULACION DEL PROBLEMA

1.2.1. Problema General

¿Se ha utilizado el gasto social en Perú como un mecanismo compensatorio de política fiscal, es decir, ha presentado un comportamiento contracíclico con respecto al PBI, durante el período de 2006 a 2016?

1.2.2. Problemas específicos

- ✓ ¿Cómo ha evolucionado el gasto público en forma procíclica o contracíclica.
- ✓ ¿Cómo se da la vulnerabilidad fiscal del gasto social, a través del análisis del comportamiento del gasto social con respecto al PBI.
- ✓ ¿Por qué la viabilidad temporal de las políticas del gasto social, son un medio de análisis del crecimiento sostenido del PBI.
- ✓ ¿Por qué el nivel de gasto social con respecto al gasto público determina el nivel mínimo de las necesidades de la población?

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo General

Determinar si el gasto social en Perú ha presentado un comportamiento contracíclico o procíclica con respecto al PBI.

1.3.2. Objetivos Específicos

- ✓ Establecer si el gasto social ha evolucionado de forma procíclica o contracíclica.

- ✓ Determinar la vulnerabilidad fiscal del gasto social, por medio del análisis del comportamiento del gasto social con respecto al PBI.

- ✓ Analizar la viabilidad temporal de las políticas del gasto social, por medio del análisis del crecimiento sostenido con respecto al PBI.

- ✓ Relacionar el nivel de gasto social con respecto al gasto público para determinar el nivel mínimo para las necesidades de la población.

1.4. HIPÓTESIS, VARIABLES, INDICADORES Y DEFINICIÓN OPERACIONAL

1.4.1. HIPÓTESIS

❖ Hipótesis alternativa

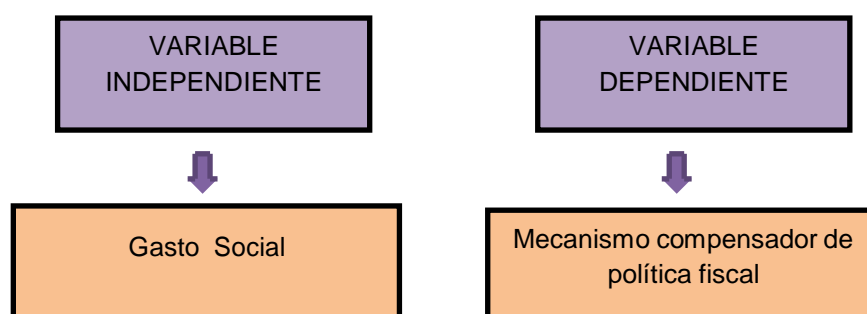
H = El gasto social ha mostrado un comportamiento procíclico en relación a las variables de política fiscal y producto interno bruto.

❖ Hipótesis nula

H = El gasto social en el Perú ha mostrado un comportamiento acíclico en relación a las variables de política fiscal y producto interno bruto.

1.4.2. ANÁLISIS DE VARIABLES

❖ Variables



1.4.3. OPERACIONALIZACION DE VARIABLES

CONCEPTUALIZACIÓN	TIPO DE VARIABLE	DEFINICION	INDICADORES	INSTRUMENTOS
<p>VARIABLE INDEPENDIENTE</p> <p>Gasto Social</p>	<p>Cuantitativa Continuas</p>	<p>El gasto social se refiere a los gastos destinados a generar un impacto positivo en algún problema social, específicamente para los sectores de educación, salud y vivienda. Incluyéndose el gasto administrativo, de investigación que soportan el diseño e implementación de las políticas sociales de esos sectores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Monto del gasto total destinado a salud y educación. <input type="checkbox"/> Monto del gasto total destinado a programas de lucha contra la pobreza. <input type="checkbox"/> Monto del gasto total destinado a vivienda. 	<p>Métodos de los Mínimos Cuadrados Ordinarios. (MCO)</p>
<p>VARIABLE DEPENDIENTE</p> <p>Mecanismos compensatorio de la Política fiscal</p>	<p>Cuantitativa Continuas</p>	<p>Los mecanismos compensatorios son aquellos utilizados por el gobierno que permiten ahorrar los ingresos transitorios y abundantes durante los períodos de expansión y luego utilizarlos para financiar el gasto público en períodos contractivos (Palacios, 1999).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Comportamiento del gasto social conforme al ciclo económico 	

1.5. JUSTIFICACION

Con la presente investigación daremos a conocer que el gasto público es uno de los elementos más importantes que encontramos dentro de la política económica de un país. Gracias al gasto público, un país puede sufragar los gastos propios de servicios como puedan ser la seguridad, la defensa, la justicia, la salud o la educación.

Gracias a la inversión en gasto público por parte de un gobierno, es posible alcanzar una mejor distribución de la renta y la riqueza nacional. Así, este gasto público puede convertirse en una excelente herramienta para abordar los problemas de desigualdades sociales.

Esta investigación no intenta explicar el impacto de políticas sociales en la población, lo que se intenta es analizar el comportamiento del gasto social en relación al gasto público, en el período de 2006 - 2016. No se busca proyectar el gasto social, ni criticar las políticas implementadas, sino realizar un análisis de los mecanismos que se dan en el impacto de las políticas sociales en nuestro país. Del mismo modo esta investigación busca analizar el comportamiento del gasto social en el Perú, para demostrar si el gasto social es prioridad para los gobiernos de turno y si la inversión está protegida, o si es utilizada como mecanismo compensatorio de política fiscal.

CAPITULO II

2. MARCO TEÓRICO

2.1. GASTO SOCIAL

2.1.2 Definiciones

En la literatura no hay, en estricto, una definición convencional de gasto social, debido entre otras razones a que ese concepto, entendido como el total de recursos públicos asignados a funciones sociales, puede cambiar en el tiempo en la medida que las necesidades y las políticas se vayan modificando de acuerdo con la evolución de una determinada sociedad¹.

¿Cómo se define entonces el gasto social?.

La revisión de la literatura permite concluir que existen muchas definiciones, casi tantas como instituciones o investigadores abocados al tema se tenga.

Entre las instituciones, la OECD², por ejemplo, define el gasto social, para sus propósitos de medición, como la provisión de

¹ Véase CEPAL (1994, Pág. 123).

² Véase, OECD (2002, Pág. 9).

beneficios, por encargo de instituciones tanto públicas como privadas, a familias e individuos para proveer apoyo durante circunstancias en la que su bienestar se ve afectado por alguna eventualidad. Tales beneficios pueden ser transferencias de dinero o provisión de bienes y servicios. Por su parte, la Secretaría de Hacienda de la Nación³, en Argentina, define el gasto social como las “acciones inherentes a la prestación de los servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos”

Asimismo, la Dirección de Presupuesto de Chile⁴ define las funciones sociales como todas aquellas actividades relacionadas con el suministro de servicios básicos sociales a la comunidad y aclara que estas funciones se refieren primordialmente al papel redistributivo del Estado. En México⁵, se define la condición social del gasto público, como aquel gasto que realiza el Estado en educación, salud vivienda y otros programas para difundir la cultura, incentivar el deporte y combatir la pobreza.

³ Véase, Secretaría de Hacienda de la Nación, Argentina (1999

⁴ Citado en CEPAL (op. cit.).

⁵ Ley general de desarrollo social – Diario Oficial de la Federación.20/01/2004.

De manera similar, las definiciones son variadas entre los investigadores; así, Vargas de Flood y Harriague (1993)⁶, consideran que los gastos públicos sociales son aquellos cuyos fines son proveer de servicios y bienes públicos sociales a los ciudadanos, así como los gastos destinados a programas especiales tendientes a reducir la pobreza y la inequidad. La acción del Estado debe estar orientada al logro de ganancias y a la consecución del bienestar de la sociedad; sobre esto, Sen (2001) comenta que el bienestar debe valorarse en el plano de las capacidades y, en esta medida, el Estado debería estar en la condición de proveer bienes y servicios que desarrollen y consoliden la adquisición de estas, pero no solo las que generan efectos en la capacidad productiva, sino también capacidades que se desprenden de otro tipo de elementos como el acceso a la justicia, la seguridad, la libertad de expresión, etc. Al hacer referencia al término “capacidades”, hablamos de combinaciones distintas de funcionamientos que la persona puede conseguir y que son representaciones del estado de una persona, es decir, las cosas que logra ser o hacer durante su periodo de vida.

Cominetti y Di Gropello (1997) consideran el gasto social como un indicador de política social que intenta medir aquellos recursos no recuperables que son canalizados hacia actividades relacionadas con el suministro de servicios básicos a la población; estas actividades tienen incidencia en el corto

⁶ Citado en CEPAL (op. cit.)

y largo plazo sobre la situación socio-económica de ésta. Además, tienen un carácter compensatorio de los ingresos y programas de ayuda a grupos vulnerables de la población.

Para Shack y Salhuana (1999), el gasto social sobrepasa los conceptos de distribución de ingresos y se concentra en las causas subyacentes que lo determinan⁷; para ellos el gasto social es aquel que se destina a la formación de capacidades y, su posterior mejoramiento y utilización. Por su parte, Parodi (2001) menciona al gasto social como un indicador pertinente del grado en que se satisfacen las necesidades de la población en general y de los pobres en particular; incluye recursos públicos y privados.

El análisis del gasto social en Panamá⁸ asume como tal las partidas correspondientes a sectores como educación, salud, vivienda, agua y alcantarillado, seguridad y bienestar social, además de ciertos programas de apoyo a la producción y a la generación de empleo; de igual forma, en el caso de Ecuador⁹, además de las áreas convencionales de educación y salud, se considera la situación habitacional que incorpora áreas como el saneamiento, el servicio de energía eléctrica, la situación de habitabilidad, etc., así como la situación ocupacional que comprende básicamente programas de empleo.

⁷ Se refiere a activos (factores productivos) que la gente tiene en su poder, además de posibilitar su adecuado uso, perfeccionamiento y explotación.

⁸ Véase, Cominetti y Di Gropello (1997)

⁹ Véase, Urriola (1997).

Por su parte, en Colombia¹⁰, los sectores incluidos en el análisis de gasto público social son: educación, salud, la seguridad social, vivienda social, subsidios residenciales generados por el sistema de tarifas de los servicios públicos (acueducto y alcantarillado, energía y gas domiciliario), programas dirigidos a pequeños agricultores, la cultura, el deporte y la recreación, la capacitación laboral y los programas de empleo; también se incluyen servicios de planificación familiar y programas de nutrición¹¹.

La descripción anterior permite comprobar que no hay una definición rigurosa de gasto social, sino más bien se enumeran sectores “*estimados como sociales*”.

2.1.3. Clasificaciones del gasto Social

La CEPAL (1994), presenta una clasificación de gasto social, restringida al criterio correspondiente al origen del financiamiento, dividiéndolo en gasto público social y gasto social fiscal. El primero comprende todos los programas sociales de carácter público aunque sean ejecutados por entidades descentralizadas que se financian con fondos propios y el segundo se refiere a la masa neta de recursos gastados, es decir, considera solamente el componente subsidiario. Esto significa que al gasto bruto se le restan las contribuciones de los beneficiarios, los valores de recuperación o ambos.

¹⁰ Véase, Vélez (1997).

¹¹ Citado en CEPAL (1998, Pág 122)

Cominetti y Di Gropello (1997) ensayan una división de gasto social según su naturaleza. Para estos autores el gasto social puede ser clasificado de acuerdo a los objetivos para el cual fue concebido; bajo esa premisa tenemos entonces: Servicios Básicos, programas compensatorios de ingresos y programas de apoyo a grupos vulnerables:

- Los servicios básicos están referidos a los gastos realizados con el objetivo de satisfacer necesidades básicas y su característica principal es su cobertura universal.
- Los programas compensatorios de ingresos, se encargan de cubrir necesidades de corto plazo y presentan un carácter asistencial.
- Los programas de apoyo a grupos vulnerables, se refieren a las actividades que tienen un carácter focalizado y contribuyen a la autosostenibilidad de los mismos.

2.1.4. Clasificación del gasto público y social

Para la clasificación del gasto público se utilizan diferentes enfoques, muchas veces complementarios. El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (2011), engloba la clasificación del gasto de acuerdo a diferentes enfoques, los cuales son los más utilizados a nivel de finanzas públicas.

- Clasificación administrativa o por objeto del gasto, tiene por objeto facilitar el manejo y gestión administrativa de los recursos, los cuales se presentan de acuerdo a unidad ejecutora del gobierno, permite

identificar quién gasta los recursos.

- Clasificación económica se refiere a la clasificación del gasto según la naturaleza de transacción y para identificar los efectos económicos de las operaciones del gobierno, esta permite identificar cómo se gastan los recursos públicos.
- Clasificación funcional o destino del gasto se refiere a la clasificación del gasto según las funciones de la administración pública, generalmente se utiliza para medir la asignación de recursos por parte del gobierno.

Las diferentes formas de clasificación son complementarias ya que se vinculan para proporcionar información de valor agregado, por lo que el mecanismo más difundido para la clasificación del gasto público social corresponde al enfoque funcional, el cual permite observar la proporción de recursos asignados a cada sector social reflejando las prioridades de inversión del gobierno, así como facilitando la identificación del impacto de los recursos de acuerdo a los objetivos (CEPAL, 2010b).

Siguiendo a la misma CEPAL, 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.

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 de cada gobierno. 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 (CEPAL, 2010b)

La misma CEPAL, en función de unificar criterios, hace divisiones del gasto social y para esto se utiliza el clasificador de las Naciones Unidas, el cual unifica las siguientes funciones del gobierno:

- Salud: se refiere a todos los servicios de salud y asistencia pública.
- Educación: se refiere a todos los niveles de enseñanza, investigación y desarrollo relacionados con la educación.
- Protección social: incluye la seguridad social del empleado así como la asistencia social y protección social del mismo.
- Vivienda y servicios comunitarios: contempla la urbanización comunitaria, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo de la vivienda y los servicios comunitarios.
- Actividades recreativas, cultura y religión: reúne los servicios recreativos y deportivos, servicios culturales, servicios de radios y televisión y otros servicios comunitarios.

- Protección del medio ambiente: considera la ordenación de desechos, aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica, investigación y desarrollo relacionado con la protección del medio ambiente.

Según el BID (2003), se puede adoptar una definición restringida del gasto social, donde se incluyan sólo los gastos realizados en tres servicios básicos: educación, salud, y vivienda. Aunque esta definición no abarca todos los gastos que podrían ser considerados como sociales, permite que los gastos incluidos correspondan a los mismos sectores al hacer una comparación con otros países.

Por lo que se puede obtener una metodología consistente y uniforme para todos los países con base en el destino sectorial del gasto, evitando el riesgo frecuente de incluir gastos no considerados sociales en algunos países y sí en otros.

2.2. POLITICA FISCAL

2.2.1. Antecedentes teóricos

La política fiscal anticíclica está inspirada en Keynes. Él consideró que ante situaciones de alto desempleo y notable ociosidad en el capital instalado, el Estado podría estimular la demanda efectiva para revitalizar la actividad productiva, jalonando el empleo. Empero, advirtió que las expansiones fiscales más allá del potencial de la economía resultarían en inflación. Y cuando afirmó que a largo plazo todos estaremos muertos, aclaró que el futuro es incierto y lo único

que se sabe de él, es que moriremos (Keynes, 1943 [1936]). Cuando se duda de la política fiscal expansiva como elemento estabilizador, se está sosteniendo una crítica sobre los supuestos de modelos de pleno empleo que mejor describen el largo plazo y no el contexto del corto plazo. De igual forma, Kalecki (1977) propone que las ganancias son el resultado de la suma de la inversión privada, el consumo de los capitalistas, el déficit presupuestal y el excedente de las exportaciones. Bajo esta concepción un aumento del déficit fiscal, si se mantienen costumbres las demás variables, causaría un incremento de las ganancias por encima de la inversión privada, y el consumo de los capitalistas. Kalecki afirma que el déficit presupuestal permite a los capitalistas obtener ganancias por encima de sus compras de bienes y servicios. Pero ¿cómo hacemos política fiscal anticíclica? Lerner (1943) nos propone el enfoque de la functional finance postulando dos preceptos:

- ❖ la responsabilidad financiera del Gobierno es mantener el gasto total de una economía en un nivel de precios estables y
- ❖ los impuestos y los bonos no son para financiar el gasto sino para controlar la cantidad de dinero en manos del público. Por esta razón, Lerner aboga por la emisión de dinero de tal forma que el Gobierno cumpla con sus obligaciones. Ahora, esto es solo aplicable en una sociedad que use el dinero como un elemento importante en el mecanismo económico y esté dada la condición de soberanía monetaria.

2.2.2. Política fiscal contracíclica

Una postura fiscal contracíclica debería conllevar la ejecución de un déficit fiscal considerable cuando las condiciones económicas son malas, y déficit fiscal pequeño o superávit en tiempos de bonanza. Pero el comportamiento del presupuesto fiscal puede estar determinado por dos causas diferentes: el reflejo del entorno económico o, bien, el resultado de decisiones políticas discrecionales:

Sistemáticamente, uno puede pensar que cambios en las variables fiscales son la suma de dos componentes: El primero refleja el ajuste automático de las variables fiscales al ambiente económico subyacente; mientras que el segundo son los cambios discrecionales implementados por los responsables de la política fiscal (Gavin y Perotti, 1997).

Ante una postura de política fiscal discrecional que se mantiene acíclica, el entorno económico conduciría al presupuesto fiscal a un comportamiento contra-cíclico, es decir, se incrementaría el déficit en recesión y disminuiría conforme se recuperara la economía: “Si se mantiene la tasa impositiva y el gasto público discrecional constantes durante el ciclo económico, deberá de observarse un comportamiento contracíclico de la política fiscal” (Alesina y Tabellini, 2005).

Por el lado de los tributos, en una postura fiscal acíclica, los impuestos tienden a disminuir cuando se reduce el ingreso nacional,

¹² si la disminución de los ingresos por impuestos ocurre, se podría argumentar que la política fiscal es contracíclica. Pero a decir de

Emre y Kuman (2005), los ingresos tributarios ofrecen mensajes ambiguos, ya que como proporción del PIB pueden incrementarse, decrecer o permanecer constantes, dependiendo de la magnitud de la variación del PIB. Otro problema de los ingresos tributarios que sirven como indicador cíclico consiste en su forma de integración; éstos pueden incrementarse por un aumento en la tasa en la base o, incluso, cuando se den disminuciones en la tasa, se puede registrar mayor ingreso como resultado de la ampliación de la base.

Mientras que por el lado del gasto, una postura política acíclica debería verse como un incremento en la proporción del gasto respecto del PIB bajo un declive en el nivel de actividad económica; si los gastos se mantienen constantes, la parte proporcional de éstos respecto del PIB se incrementarán.

Es probable que cuando la debilidad de la economía se prolongue el gasto del gobierno no permanezca constante y tienda a incrementarse por diversas presiones sociales

La postura de política contracíclica va más allá de tan sólo solventar las apremiantes necesidades sociales, ya que ésta buscará por varios medios de aplicación del gasto público incrementar la rentabilidad de los agentes privados para que su actividad siga siendo rentable.

¹² Como resultado de una menor actividad económica

¹³ Braconier y Forsfält (2004), considerando ese inconveniente, mencionan que los ingresos por concepto de impuestos dependen de tres variables: la tasa implícita del impuesto, la base como proporción del PIB y el PIB.

$$T_i = (T_i/B_i) * (B_i/Y) * Y$$

en la cual: T_i = es el ingreso por cierto impuesto. (T_i/B_i) = Tasa implícita del impuesto. (B_i/Y) = La base del impuesto como proporción del PIB. Y = PIB. Los ingresos se modificarán como resultado en un cambio en alguno de los tres componentes del lado derecho de la ecuación y dicho cambio puede ser considerado de política.

En resumen y desde el planteamiento keynesiano, la política fiscal, al tener una postura contracíclica, propiamente lo que hace es regular la cantidad de demanda agregada en la economía y, en ese sentido, a diferencia de la visión neoclásica, es completamente válido que el gobierno participe tanto como sea necesario (Budnevich, 2002). Siempre que la economía se encuentre en el pleno empleo, el gobierno deberá ejecutar superávit, mientras que el déficit se hace necesario en la recesión. Desde esa perspectiva y dado que el pleno empleo en el mejor de los casos es una construcción hipotética del *mainstream*, se puede argumentar, como lo hace Wray (1999 y 2002), que mantener déficit presupuestal es el estado normal de cualquier economía capitalista.

Una política fiscal procíclica, por tanto, es opuesta a lo mencionado anteriormente, disminuye el gasto e incrementa recaudación en los malos tiempos y viceversa en los buenos. La pregunta es: ¿por qué ocurre esto?, y ¿por qué principalmente lo resienten economías en vías de desarrollo?

2.2.3. Causas de la prociclicidad de la política fiscal

Como se había comentado, en los países desarrollados la política fiscal ha presentado un comportamiento contracíclico, a diferencia de lo que ocurre en los países en desarrollo, mencionamos:

> Los flujos de capital

Una de las principales causas que se encuentran presentes en la explicación que se hace de la postura procíclica de la política

fiscal, es su relación con la volatilidad de la producción agregada. A medida que los países incrementan la volatilidad de su producto tienden a tener una postura fiscal procíclica. Para Emre y Kumar (2005), la exposición de los países al comercio exterior puede ser una variable *proxy* para la volatilidad del producto, pero su relación es mayor con el ciclo de los flujos de capital, que es altamente procíclico.

Muchos economistas (Stiglitz, 2003) han documentado que los mercados de capital conllevan un comportamiento procíclico en los países en desarrollo, ya que, al igual que los impuestos, los flujos de entrada disminuyen en tiempos de baja actividad, exacerbando así la contracción económica. Pero no sólo eso, ante la posibilidad de incumplimiento, los flujos de salida de capital tienden a incrementarse, con lo cual se dará una contracción del gasto de gobierno o, bien, un incremento de los impuestos con la finalidad de pagar la deuda contraída en los periodos ascendentes del ciclo, cuando los flujos de ingreso de capital llegaron a los países en busca de los rendimientos que pudieran generarse.

Para Gavin y Perotti (1997), la restricción de las líneas de crédito ayuda a comprender la incapacidad de los gobiernos para mantener una postura contracíclica en periodos de disminución del ingreso nacional:

En Latinoamérica, los responsables de las políticas fiscales típicamente han encarrado una pérdida de confianza que ha incrementado su restricción para la obtención de préstamos

durante los malos tiempos. La pérdida del acceso a los mercados hace imposible que puedan ejecutar política fiscal contracíclica, al menos en los malos tiempos [...] La idea que la restricción en la obtención de préstamos tiende a ser reforzada en los malos tiempos aporta una explicación del porqué la política fiscal es particularmente procíclica durante tales tiempos; las autoridades desean implementar más política fiscal contracíclica, pero están imposibilitadas de hacerlo por su incapacidad para financiar el déficit fiscal que ello implica.

Los autores argumentan que la restricción al crédito más la incapacidad de acceso a financiamiento no inflacionario ayuda a explicar por qué el déficit es menos persistente en América Latina que en países desarrollados.

Así, la postura procíclica de los flujos de capital configura la postura procíclica de la política fiscal, en otras palabras, se puede decir que la disponibilidad del dinero de acuerdo con el momento del ciclo económico es una variable importante para determinar la relación de la política fiscal con el ciclo económico. La abundancia de capital lleva a los países en desarrollo a trabajar con déficit presupuestal en tiempos de auge, que los limita en tiempos de recesión cuando hay que pagar la factura.

Aun cuando la explicación y el comportamiento de la economía pudieran estar debidamente respaldados por la restricción que impone la menor entrada de flujos de capital al país, el problema consiste en la autoflagelación del gobierno respecto de sus propias restricciones para financiar su gasto. La limitación financiera real de un gobierno, de acuerdo con Wray (2000), consiste en el empeño de los gobiernos por mantener un tipo de cambio fijo, que limita su margen de maniobra para utilizar su

verdadera capacidad de financiamiento. Pero incluso la emisión de dinero de alta potencia, potestad que los estados nacionales modernos declinaron, no tendría necesariamente que ser inflacionario, todo depende del uso que se le dé a los recursos.¹⁴

➤ **El papel del gasto**

A decir de algunos autores de países latinoamericanos, el gasto público ha jugado un papel procíclico al manejar políticas de subsidio y empleo en momentos en que la economía está creciendo por su propia dinámica. La explicación que se da al respecto es que ante la abundancia de recursos los grupos al mando de la dirección y toma de decisiones están interesados en conservar su coto de poder y, por lo tanto, instrumentan medidas de corte populista con el afán de mantener la aceptación de los votantes.

A medida que las condiciones en un país mejoran, los votantes exigen impuestos menores y mejores servicios públicos, con lo cual se incrementa el gasto de gobierno durante los tiempos de prosperidad y se cae en un excesivo endeudamiento que limitará el gasto en la recesión.

Las demandas de los votantes y la miopía de la política fiscal, a decir de Alesina y Tabellini (2005), constituyen un medio que conduce a la prociclicidad de la política fiscal, que en la mayoría de los casos se da por el lado del gasto, pero que no

¹⁴ Para el caso específico de México, Romero (1999) explicaba una modalidad en la cual la emisión primaria de circulante no tendría que estar asociada a la generación de inflación

necesariamente son los elementos principales, para ellos la corrupción que impera en los países en desarrollo se configura como el principal factor, aun por encima de la restricción crediticia:

Los votantes encaran gobiernos corruptos que pueden apropiarse parte de los ingresos tributarios para consumo público improductivo, por ejemplo, rentas políticas. Las rentas pueden ser a través de apropiación directa (robo) de ingresos tributarios por parte de funcionarios públicos o bien por el pago de favores por intereses especiales, tales como el empleo de amigos del gobierno identificados frecuentemente entre etnias, líneas religiosas, etcétera.

Las presiones políticas para incrementar el gasto de gobierno en momentos de auge, de acuerdo con Talvi y Végh (2000), impiden que el gobierno pueda acumular superávit fiscal que se asume necesario para poder llevar a cabo una política contracíclica. En ese sentido, se piensa que el gobierno debería reducir las tasas impositivas para aminorar sus ingresos y con ello contener el sobregasto derivado de las presiones políticas (Braun y Di Gresia, 2003). De acuerdo con esa percepción, si se controlan los ingresos a la baja, se puede controlar el gasto, con la intención de generar suficiente ahorro y utilizarlo en los tiempos malos. En esencia, el argumento intenta regular la política fiscal para evitar las presiones políticas y, sobre todo, permitir que en tiempos difíciles se pueda ampliar el gasto sin que se tengan limitaciones por la carencia de créditos.

¿La disciplina fiscal tiene que anteceder al uso de la política contracíclica?

De acuerdo con Willianson (2004b), el uso de una política fiscal dirigida a disminuir las fluctuaciones económicas cíclicas debe ser iniciada en los periodos de auge económico. En los tiempos buenos la política fiscal debe ser mesurada y, en ese sentido, debe mantenerse una estricta disciplina fiscal que le permita al gobierno mantener su habilidad de intervenir en eventos o sucesos adversos. En esta misma línea, Budnevich (2002) pone como condición para la postura fiscal contracíclica dos aspectos: que las cuentas fiscales deben ser solventes y sustentables, además de una reingeniería de las instituciones correspondientes que incremente la oportunidad y flexibilidad de la política fiscal.

En el contexto actual se podría pensar en la necesidad de que el Estado ahorre en tiempos de auge para estar en condiciones de gastar en momentos de recesión, pero ello sería como pensar que el Estado es similar a una empresa o a los individuos, cuando el símil es de suyo erróneo. El Estado tiene facultades que no son inherentes a los individuos ni a las empresas,¹⁵ tales como: su capacidad de imponer contribuciones, el poder de declarar la aceptación pública, el poder de crear y destruir dinero y la capacidad de comprar y vender deuda y, en ese sentido, su capacidad para realizar pagos monetarios no debe ser restricta,¹⁶ por lo tanto, no necesita nunca reunir superávit

¹⁵ Sawyer (1997) describe al menos tres elementos de distinción entre el gobierno y los individuos: en principio, mientras los individuos actúan en su propio beneficio, el gobierno actúa de acuerdo con el interés del grueso de la sociedad, cuando el gobierno ejecuta déficit o superávit presupuestal lo hace pensando en el impacto sobre la

¹⁶ A decir de Mosler y Forstater (2004), la distinción clave entre el gobierno y el sector no gubernamental estriba en el hecho de que el primero es el emisor de la moneda, mientras que el segundo tan sólo es usuario de la misma. Operacionalmente, el gasto público consiste en abonar en la cuenta de un banco miembro del banco central o pagando en efectivo.

en algún momento para realizar pagos monetarios en el futuro (Bell y Wray, 2000).

Si el gobierno empieza a generar ahorros, es decir, a gastar menos de lo que recauda por concepto de impuesto, está generando superávit presupuestal. Pero para lograrlo, lo que hace es disminuir la riqueza nominal del sector no gubernamental, o sea, cuando el gobierno retira más obligaciones de las que coloca en el mercado lo hace al reducir de sus obligaciones en propiedad de los agentes privados bajando sus tenencias. El conflicto que se da es que la generación del superávit presupuestal no se ahorra para el futuro ni puede ser usado para financiar mayor gasto o la disminución de los Impuestos; un superávit existe sólo como una reducción del ingreso del sector privado,¹⁷ el superávit reduce los ahorros del mismo y no puede hacerlo para el futuro y, lo que es más, no puede ser duradero: una economía no puede crecer permanentemente mientras el gobierno extrae el ingreso disponible y la riqueza del sector privado, cuando la economía empieza a tener menos impuestos y la demanda por mayor gasto social pondrán de manifiesto la incapacidad de sostenerlo (Wray, 2002).

¹⁷ Wray (1999) menciona que en este sentido debería ser abolida la palabra de superávit, y que cuando nos estuviéramos refiriendo a la situación en la que el ingreso tributario excede el gasto lo hagamos de la siguiente manera "government's net drain on private sector income", o mejor aún, el "great sucking sound as private wealth is destroyed by government"

2.3. TEORIA DEL BIENESTAR

2.3.1. CONCEPTOS

¿Qué se entiende por bienestar?

Es el sentir de una persona al ver satisfechas todas sus necesidades en materia fisiológica y psicológica, en el presente, así como contar con expectativas alentadoras que le sustenten su proyecto de vida. Los anhelos a futuro, y la posibilidad de poderlo realizar en el inmediato, corto y mediano plazo, son de vital importancia en dicho sentir.

Desde esta consideración el bienestar social se traduce en la saciedad que experimentan los individuos que componen una comunidad en materia de sus necesidades desde las más vitales, hasta las más superfluas, así como la prospectiva aspiracional y su factibilidad de realización en un lapso admisible.

El bienestar social parte del bienestar económico, el cual tiene que ver con la forma en que se ha dado el reparto de los recursos en una comunidad, y la retribución o remuneración tanto al trabajo realizado, como a los riesgos que toda empresa económica involucra. Así, el bienestar económico suple las necesidades patrimoniales de los individuos y debe garantizar la perpetuidad del *confort* en el ámbito de la herencia del mismo, y las mejorías que implican los anhelos de estos.

El enfoque se basa en una visión de vida, en tanto la combinación de varias actividades entre las personas, en las que la calidad de

vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr resultados eficaces de sus acciones.

Algunos factores fundamentales para el bienestar como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, tener vivienda digna, tener acceso a la educación, entre otros pueden ser altamente valorados por suplir las necesidades primarias. Otros pueden ser más complejos, pero siguen siendo ampliamente apreciados como alcanzar la aceptación social y la autorrealización. Sin embargo, los individuos pueden diferir mucho entre sí en la ponderación que le dan a estos factores por muy valiosos que puedan ser y la valoración de las ventajas individuales y sociales debe tener en cuenta estas variaciones.

Por ejemplo, en el contexto de algunos tipos de análisis social, al tratar con la pobreza extrema en las economías de desarrollo, se puede avanzar mucho con un número relativamente pequeño de factores centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes; tales como la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura.

Para comprender mejor la teoría del bienestar, se hace necesario tener una noción de:

a. Bienestar social

Se entiende como bienestar social “al conjunto de factores que participan en la calidad de la vida de la persona y que

hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que den lugar a la tranquilidad y satisfacción humana. El bienestar social es una condición no observable directamente, sino a partir de juicios como se comprende y se puede comparar de un tiempo o espacio a otro". El bienestar, como concepto abstracto que es, posee una importante carga de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos".¹⁸

b. Economía del Bienestar

Es una subdisciplina que consiste en la cuantificación y medición de los beneficios y/o costos de las diferentes alternativas en la asignación de recursos escasos y de investigación de las bases estructurales de la política económica y social.

El análisis de costo beneficio consiste en determinar si una acción política mejora el bienestar de la comunidad como un todo. En consecuencia, el enfoque de la disciplina ha sido el definir y aplicar criterios para juzgar y medir el bienestar. Sin embargo, lograr un criterio universalmente unificado y aceptado para interpretar el bienestar es, de por sí prácticamente imposible dadas las características del problema: La acción X afecta a algunos mejorándolos y a otros perjudicándolos.

¹⁸ Ronald, Inglehart; Modernización y postmodernización El cambio cultural económico y político. Editorial Siglo XXI Madrid 2000

La medición de un efecto neto obliga a “sumar mejorías en el bienestar con reducciones en el bienestar”¹⁹

c. Bienestar económico

Convencionalmente se ha optado por tomar, como medida del bienestar económico, la cantidad de bienes materiales y servicios útiles producidos por un país, dividido entre el número de sus habitantes (lo que se conoce con el nombre de PIB per cápita).

Para rentas nacionales bajas la Renta per cápita es el mejor indicador del bienestar social. Otros factores que contribuyen al nivel de vida material de una población son:

- ✓ *El desempleo*, en particular el desempleo y el subempleo crónico están asociados a la marginalidad, la pobreza y cierto tipo de disfunciones sociales.
- ✓ *La distribución de la renta*, se considera que beneficia a la sociedad, una renta que esté distribuida de manera más uniforme entre los miembros de un país, frente a una renta que presente fuertes contrastes entre ricos y pobres.
- ✓ *PIB per cápita*, el PIB per cápita es la cantidad de bienes y servicios útiles disponibles para una persona dentro de un país, medido a precios de mercado.

¹⁹ Just, R; Hueth, D; Schmitz, A (1982) y Mishan (1988)

Los tres factores que más contribuyen al incremento del PIB per cápita son:

- ✓ La productividad; medida normalmente por el valor monetario de la cantidad de bienes y servicios que produce un trabajador en una hora.
- ✓ La proporción de empleados por población o porcentaje de la población total que tiene un trabajo remunerado.
- ✓ El número de horas trabajadas por cada empleado al año.

Debido a las fuertes críticas que ha sufrido el PIB per cápita como indicador del bienestar social, otros indicadores o medidas del bienestar social han sido creadas. Por ejemplo:

- ✓ El Índice de Desarrollo Humano (IDH)
- ✓ El Índice de Pobreza Humana (IPH)
- ✓ Las Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Índice de Desarrollo Humano (IDH) Es un índice estadístico que intenta medir el bienestar social a partir de tres elementos:

- ✓ La esperanza de vida al nacer (como medida de una vida larga y saludable).
- ✓ La tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculados en educación primaria, secundaria y superior (como medida del nivel educativo de un país).
- ✓ El PIB per cápita (como medida de un nivel de vida digno).

Índice de Pobreza Humana (IPH); en cambio, el IPH intenta medir el nivel de pobreza existente en un país. Este índice fue elaborado por Naciones Unidas y en el caso de las economías en desarrollo comprende:

- ✓ La probabilidad de vida al nacer de no sobrevivir a los cuarenta años.
- ✓ La tasa de adultos no alfabetizados.
- ✓ La media entre la tasa de población sin acceso estable a una fuente de agua de calidad y la tasa de menores de edad con peso por debajo de la media.

Así pues, éste último índice es más elevado en los países de mayor pobreza.

Necesidades básicas Insatisfechas (NBI); el indicador muestra la proporción de la población que no tiene acceso a satisfacer de manera adecuada sus necesidades básicas (salud, educación, vivienda y agua potable).

d. Bienestar subjetivo

El bienestar subjetivo es cualquier medida de la cantidad de bienestar que dicen tener las personas de un país. Una medida de esto por ejemplo es índice de bienestar subjetivo, que se elabora a partir de encuestas, se calcula a partir del porcentaje de personas que se consideran felices o muy felices menos el porcentaje de personas que se consideran no muy felices o

infelices.

La encuesta mundial de valores de bienestar de 1990 mostró que este índice variaba desde -2% para Bulgaria hasta el 90% para Islandia. Se observó al igual que sucede con la esperanza de vida, que para niveles de renta baja existe una correlación más alta entre bienestar subjetivo y PIB per cápita. Para rentas más altas sigue existiendo correlación aunque más moderada. El coeficiente de correlación entre las dos variables considerando todos los intervalos de renta fue alto.

El PIB per cápita real de una economía suele utilizarse como indicador del nivel de vida medio de los habitantes de un país, y el crecimiento económico suele verse por lo tanto como un indicador del aumento en el nivel de vida medio.

No obstante, se presentan algunos problemas al calcular el crecimiento mediante PIB per capita con la finalidad de medir el crecimiento del bienestar, por ejemplo:

- ✓ Los gastos para contrarrestar los efectos negativos del crecimiento sobre el medio ambiente, como la contaminación (estos se llaman gasto defensivo).
- ✓ Aspectos económicos negativos, como el costo del desplazamiento.
- ✓ Evaluación del rendimiento no comercializado, como el trabajo en el hogar:
- ✓ Es posible que parte de los buenos rendimientos no queden reflejados en el PIB, por ejemplo el de los padres que

cuidan de sus bebés y el trabajo del voluntariado (defensa civil, brigadas médicas)

✓ Desigualdad (la distribución desigual de la renta; según la teoría de la utilidad marginal, los ingresos extra tienen menor utilidad para quienes ya disponen de unos ingresos altos que para aquellos que tienen ingresos bajos, de modo que un aumento en el PIB puede aumentar la utilidad en diferentes medidas según el lugar del individuo en la cadena de distribución de la riqueza).

Otras medidas de rentas nacionales, como el Índice de bienestar económico sostenible o el Indicador de progreso real, han sido desarrolladas como intento de ofrecer una visión más completa del nivel de bienestar, aunque no se ha llegado a un consenso en cuanto a qué medida, si existe, es mejor que el PIB. Este indicador sigue siendo con diferencia la medida más utilizada, especialmente si se tiene en cuenta que, independientemente de todos los demás factores, un aumento del PIB real conlleva un aumento de la disponibilidad de empleo, necesaria para la supervivencia de la mayoría de las personas.

2.3.2. CRITERIOS PARA ALCANZAR EL BIENESTAR SOCIAL

La teoría económica pretende establecer las bases que permitan una justa distribución de los recursos; sin embargo este aspecto corresponde a la rama más normativa de la

microeconomía, porque implica, necesariamente, la difícil elección sobre los niveles de utilidad de distintos individuos. Al elegir entre dos asignaciones, A y B, el problema que surge es aquel en que algunos individuos preferirán **A** mientras que otros preferirán **B**. Se deben realizar comparaciones entre las personas para poder estimar cual es la asignación preferible. Como cabría esperar, no hay un criterio universalmente aceptado para hacer esta elección. La manera de valorar la distribución del ingreso es con base a una buena carga de juicios de valor. La forma del reparto económico finalmente debe estar contemplada desde aspectos de igualdad y justicia.

Los juicios de valor son los criterios de que se parte para poder valorar dicho reparto, y estos tienen que ver con la democracia, el grado de las necesidades entre los individuos, su condición y naturaleza, ventajas y desventajas, aptitudes y actitudes, etc.

La igualdad económica y la legitimidad de la misma ante la justicia distributiva van conforme al bienestar (o malestar económico). Para poder medirla se requiere de un componente normalizador del criterio al que se denomina *norma democrática*, que desde luego parte de fundamentales juicios de valor. La norma democrática, es la síntesis de la *moral* en que gira la manera de evaluar la distribución, dado los distintos juicios que sustentan la base de justicia y democracia en el reparto. Luego se establece, se establece el componente comparativo valorativo para poder medir la desigualdad, por lo que es el normalizador del que parte

todo indicador.

El criterio normalizador está establecido por la norma democrática, y éste debe ser contemplado desde los juicios de valor que definan qué es justo y qué no lo es, desde el punto de vista del reparto económico.

La norma democrática debe ser comparable con los estándares internacionales. Al menos si no, como un indicador preconcebido de aplicación directa o bien, como uno que pueda deducirse de manera factible con base a como se presenta la información en distintas esferas como es la regional, estatal, nacional y la internacional,

CAPITULO III

ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1. TIPO Y NIVEL DE LA INVESTIGACION

3.1.1. Tipo de Investigación

La presente investigación es descriptiva utilizando la técnica de correlación. Las investigaciones descriptivas detallan los conceptos que pueden integrar las mediciones de cada variable para decir cómo son y cómo se comportan las variables de estudio. Además buscan especificar las propiedades importantes de cualquier tipo de fenómeno que sea sometido a análisis y logran medir o evaluar diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar como es el análisis del gasto social que corresponde estudiar todos los recursos que se destinan al logro de los objetivos de la política social de nuestro país.

3.1.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo a la naturaleza del estudio de la investigación, reúne por su nivel de las características de corte correlacional.

En este nivel de investigación se pretende hacer ver o determinar el grado de relación que pueden tener dos o más variables en nuestra investigación.

Efectivamente la técnica correlacional nos permitirá medir el grado de relación que existe entre las dos variables planteadas en la presente investigación, pero sin pretender dar una explicación completa (de causa y efecto) al fenómeno investigado, sólo investiga grados de correlación, y la dimensión de las variables.

La técnica correlacional nos permitirá evaluar el grado de relación entre estas dos variables. Esta técnica tiene un valor explicativo, dado a que las dos variables planteadas están relacionados y aportan información explicativa.

3.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Para nuestro diseño de investigación el planteamiento del modelo se basó en base al modelo de Vectores Auto regresivos, el cual nos permitirá el analizar el comportamiento de las variables ante choques de las mismas, con la intención de inferir sobre la prociclicidad de una variable con respecto a la otra. siendo el siguiente:

$$Y_t = A_t Y_{t-1} + \dots + A_p Y_{t-p} + B_t x_t + \varepsilon_t$$

Y_t = es un vector de k variables endógenas

x_t = es un vector de d variables exógenas

$A_t A_p B_t$ = son las matrices de los coeficientes a ser estimados

ε_t = errores de las variables rezagadas

El Modelo econométrico planteada para la investigación:

$$MPF_t = \beta_1 GS_t + \varepsilon_t$$

Donde:

MPF_t = Mecanismos de Política Fiscal

GS_t = Gasto social

β_1 = coeficiente a ser estimado

ε_t = errores de las variables

3.3. POBLACIÓN

En la presente investigación, se utilizarán los rubros que establecen los estándares mundiales para su fácil evaluación.

Los factores que se tomarán en cuenta son el gasto público

total, gasto corriente y el gasto público destinado a los rubros salud, educación y vivienda, así como las proporciones de estas variables con respecto a la producción real del país esto con el fin de homogenizar en parámetros internacionales y lograr hacer una comparación con otros países. La población para la investigación es el monto del gasto público social para el período de 2006 a 2015.

3.4. MUESTRA

Se utilizará la base de datos del gasto social, construida y publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas que incluye los años de 2006 al 2015.

El cual nos proporcionara datos y conocimientos importantes y de esta forma presentar las bases para el análisis.

CAPITULO IV

TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA LA VALIDACIÓN DE LAS HIPÓTESIS Y LA RECOPIACIÓN DE LOS DATOS

4.1. TÉCNICAS

La fuente principal que se utilizará en la investigación será:

- Análisis Documental

4.2. INSTRUMENTOS

Los principales instrumentos que se aplicarán en las técnicas son:

- ✓ Análisis documental para posteriormente desarrollar un modelo de Vectores Autorregresivos [VAR] con variables rezagadas, el cual busca identificar los choques de política fiscal y analizar los efectos de cambios fiscales exógenos sobre los niveles de actividad económica. Se escoge este tipo de instrumento con el fin principal de analizar el comportamiento de las variables ante choques de las mismas, con la intención de inferir sobre la prociclicidad de una variable con respecto a la otra.

4.3. TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Los resultados serán presentados en tablas y gráficos, analizados con la aplicación de la estadística descriptiva, seguidamente se procederá a analizarlos. Para el procesamiento de los datos se utilizaron las herramientas informáticas como: Ms Excel y Eviews, presentándose los resultados en cuadros de doble entrada y gráficos respectivos, teniendo en cuenta las variables de la investigación que serán estimados en cada ecuación del modelo mediante el Método de Mínimos Cuadrados [MCO]. Estos son comúnmente utilizados tanto para predecir sistemas de series temporales interrelacionados como para analizar la dinámica generada ante el impacto de un shock aleatorio en alguna de las variables del sistema

CAPITULO V

PRESENTACION D E RESULTADOS

En el presente capítulo, se muestra el comportamiento y evolución del gasto social en el Perú, teniendo en cuenta el problema planteado, los objetivos propuestos, donde el gasto social es una medida del dinero erogado por el Estado, tanto del nivel central como del regional, en todas las acciones emprendidas en los sectores sociales, a saber, educación, salud, seguridad social y vivienda. En consecuencia refleja el volumen de los recursos públicos asignados a la mayor parte de las políticas sociales en el Perú, con los cuales se muestra el análisis e interpretación de los resultados obtenidos, presentados con cuadros y tablas para luego mostrar los objetivos e hipótesis comprobadas de manera clara de los resultados sobre **EL GASTO SOCIAL COMO MECANISMO COMPENSATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PERU 2006 – 2015**” en base al modelo de Vectores Auto regresivos, el cual nos permitirá el analizar el comportamiento de las variables ante choques de las mismas, con la intención de inferir sobre la prociclicidad de una variable con respecto a la otra.

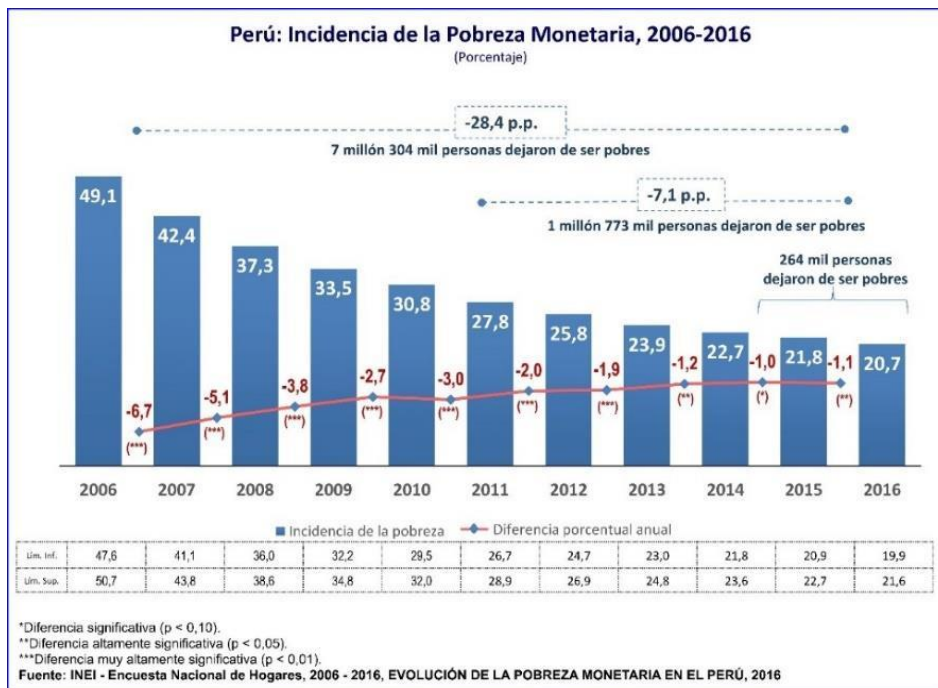
Como el gasto social se realiza en un contexto limitado de recursos, su tamaño está condicionado por la inclinación del país a invertir en lo social como por el volumen disponible de los recursos públicos. El gasto social es un referente para analizar la importancia asignada a la política social de un país. El análisis de sus variaciones en el tiempo y de la forma en que se vinculan al comportamiento de la economía, permite discutir en qué medida las políticas sociales han estado atadas a las posibilidades y ciclos económicos.

5.1. COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN EL PERU 2006 - 2015

5.1.1. POBREZA Y POBREZA EXTREMA

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, la pobreza total y la pobreza extrema en Perú continúan reduciéndose. Para el año 2016, el valor de la línea de pobreza, es de 20,7%, el cual presenta un crecimiento de -1.1% respecto al año 2015. Este valor constituye el valor mínimo mensual necesario que requiere una persona para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, mientras que la pobreza total se redujo en 1,2 puntos porcentuales (pp), de 23,9% en el 2013 a 22,7% en el 2014, evidenciando que 281 mil personas dejaron de ser pobres en este último año. La pobreza extrema se redujo en 0,4 pp, de 4,7% en el 2013 a 4,3% en el 2014, lo que equivale a que 107 mil personas dejaron esta condición.

CUADRO N° 01



La población de pobres no extremos (pobreza total menos pobreza extrema) se redujo de 19,2% en el 2013 a 18,4% en el 2014. Esta población se caracteriza por tener un gasto per cápita superior al costo de la canasta básica de alimentos, pero inferior al valor de la canasta básica de consumo (Línea de Pobreza) que permite satisfacer las necesidades mínimas.

CUADRO N° 02

LÍNEA DE POBREZA, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA 2006-2015

(En soles)

AMBITO GEOGRAFICO DOMINIOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	VAR %
NACIONAL	214	238	250	252	260	272	284	292	303	315	328	4,2
URBANO	258	263	274	274	284	296	308	316	328	340	353	4,0
RURAL	170	175	187	189	193	203	212	218	226	234	244	4,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares 2006 - 2016.

Al analizar los resultados por área de residencia en el año 2016, la línea de pobreza en el área rural se incrementó 4,2% (S/. 234 soles a S/. 244 soles) y en el área urbana en 4,0% (S/. 340 soles a S/. 353 soles), con respecto al año anterior.

5.1.2. GASTO EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES

En el Perú, para el periodo 2006 se destinó en promedio un 25% del presupuesto público al gasto social. Dentro de este rubro se considera el gasto a los programas sociales prioritarios, que equivale a aproximadamente el 46% del gasto social, el cual se han incrementado año tras año ; sin embargo, este esfuerzo de todos los peruanos no se ha traducido en resultados tangibles en tanto los niveles de pobreza se han mantenido casi constantes en este periodo.

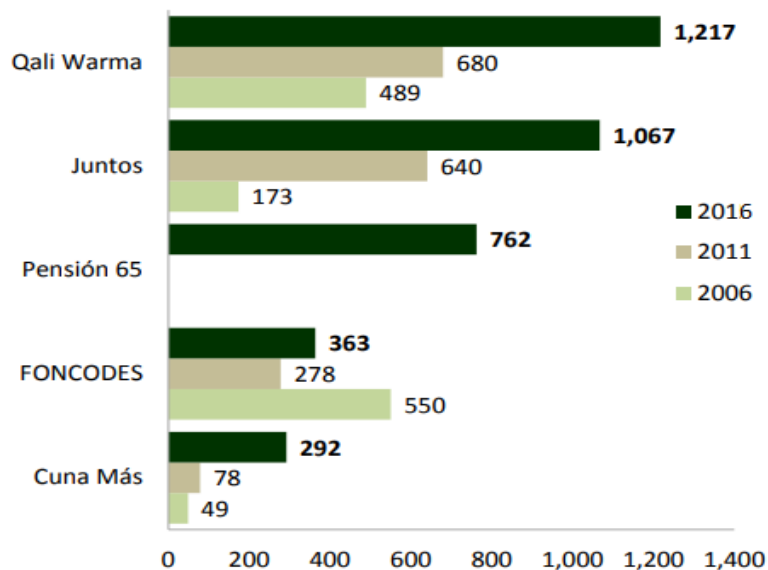
Los recursos presupuestales asignados a los principales programas sociales de lucha contra la pobreza, pobreza extrema

y vulnerabilidad, así como para la promoción de la inclusión social, ha continuado la tendencia creciente, pasando de un monto de S/. 6 313 millones en el 2010 a S/. 7 673 millones en el 2012, equivalente a un incremento del 22% en dicho período. Entre el 2011 y 2012, los programas sociales que presentaron incrementos importantes en la ejecución de sus respectivos presupuestos fueron Cuna Más, Trabaja Perú, Jóvenes a la Obra, PNCVFS, PIMBP, Pro vías Descentralizado y saneamiento Urbano y Rural.

Los seis principales programas sociales, con mayor ejecución presupuestal en el 2012 fueron: el Programas de Saneamiento Urbano-Rural, con S/. 1 811 millones; el Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS, con S/. 698 millones; el Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED, con S/. 508 millones; el Programa Integral de Nutrición, con S/. 498 millones; el Seguro Integral de Salud, con S/. 604 millones; y el Programa de Electrificación Rural, con S/. 393 millones. Los recursos presupuestales asignados a los principales programas sociales de lucha contra la pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, así como para la promoción de la inclusión social, que en total suman 24 programas, continúan la tendencia creciente de los últimos años, pasando de un monto de S/. 7 102 millones en el 2011 a S/. 10 187 millones en el 2016, equivalente a un incremento del 43,4% en dicho período. Con respecto al 2015 (S/. 10 497 millones ejecutados), el total acumulado de estos programas registró una disminución del 3% en el 2016. Los programas que ejecutaron la mayor cantidad de recursos durante el 2016 son el Seguro

Integral de Salud, con S/. 1 551 millones; Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma - MIDIS, con S/. 1 397 millones; Programa Nacional de Infraestructura Educativa -PRONIED (MINEDU), con S/. 1 268 millones; Programa Nacional de Apoyo Directo más Pobres - JUNTOS, con S/. 979 millones; Programa Beca 18, con S/. 897 millones; Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65 con S/.801 millones; entre los principales.

CUADRO N° 03
 GASTO DEVENGADO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES A
 CARGO DEL MIDIS: 2006, 2011,2015
 (S/. MILLONES)



Fuente: MIDIS Elaboración:
 Propia

5.1.3. NUTRICIÓN Y SALUD

El presupuesto público en salud en Perú registró un crecimiento sostenido en términos de porcentaje del presupuesto general de la República,

pasando de 4.6% en 2006 a 5.5% en 2014.

Pese al incremento de la participación presupuestal del sector salud en el presupuesto total del Estado, el Perú se mantiene en los últimos escalones en el ratio latinoamericano de gasto en salud en relación al PBI. Así, en el 2007 Perú ocupaba el último lugar en la región y en el 2014 pasó a ocupar un nada honroso penúltimo lugar en términos de porcentaje del PBI destinado para salud.

Las principales fuentes de financiamiento de la salud son los hogares peruanos; los empleadores; y el Estado, a través de recursos ordinarios, recursos regionales y endeudamiento en salud. En menor medida se reciben aportes de cooperantes externos, donantes internos y el sector privado.

Así, en 2012, los hogares financiaron el 37% del gasto en salud; los empleadores el 30%; el Estado 29 %; el sector privado 1.9 %; cooperantes externos 0.9%; donantes internos 0.6 %; y otros 0.5%.

Por otro lado el sector privado se financia con recursos directos de los hogares, de la venta de seguros privados y, en el caso de prestadores privados no lucrativos, de la cooperación internacional o de donaciones.

En el caso de Essalud, la principal fuente de financiamiento son las contribuciones de los asegurados (98%) que provienen de las aportaciones correspondientes al Fondo de Salud (Ley N° 26790). El SIS se financia principalmente con recursos del Tesoro Público (98.9%) y en menor proporción con recursos recaudados directamente (0.6%) y

donaciones y transferencias (0.5%).

El financiamiento de la inversión en infraestructura y equipamiento en salud ha evolucionado favorablemente. Así, en 2011 se dispuso de S/ 41.8 millones y en 2016 de S/ 930.6 millones. En total, en este período se construyeron, ampliaron o remodelaron 168 establecimientos de salud (dos hospitales nacionales, seis hospitales regionales, 21 hospitales provinciales, 95 centros de salud estratégicos y 44 centros o puestos de salud no estratégicos).

En países como Japón, Alemania y Suecia destinaron más del 9% de su PIB al gasto público en salud. México se ubica en el último lugar de los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es un organismo de cooperación internacional, compuesto por 35 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales), en cuanto al gasto en salud como porcentaje del PIB, para el año

2016 se propone destinar el 2.7% del PIB al gasto en salud, el promedio de los países de la OCDE es 6.6%.

Comparando el gasto público en salud como porcentaje del gasto público total, éste se ha mantenido en la misma proporción desde 2006, alrededor de 11%. En 2006 representó el 11.9% mientras que en 2016 es del 11.2%.

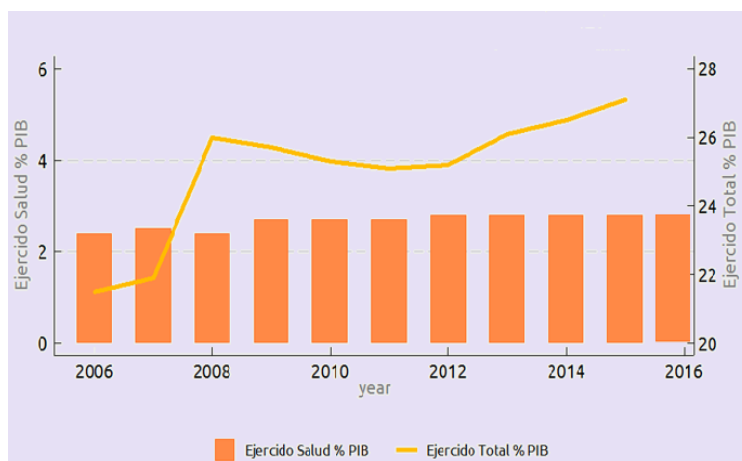
La tasa de crecimiento promedio anual del gasto público en salud, para el periodo 2006-2016 es de 3.9 %. El mayor incremento fue en con 12.3%, mientras que para los años 2015 y 2016 se reduce el presupuesto

asignado a salud en 1% y 0.8% respectivamente, derivado de la reingeniería del gasto público.

El presupuesto del gasto público total presenta una tendencia creciente al pasar del 18.7% en 2006 a 23.8% en 2016, el gasto en salud se mantiene prácticamente en el mismo nivel desde 2006.

El gasto público en salud no es proporcional al incremento de beneficiarios. Mientras que en 2008 el número de derechohabientes era de 92 millones de personas, en 2016 aumenta a 149 millones de personas[5], lo que representa un incremento del 60%. En cambio el gasto per cápita pasa de \$3,222 en 2008 a \$2,726 en 2016, es decir, una disminución del 15%.

GRAFICO N°04
GASTO PÚBLICO EN SALUD



Fuente: CIEP-PERU

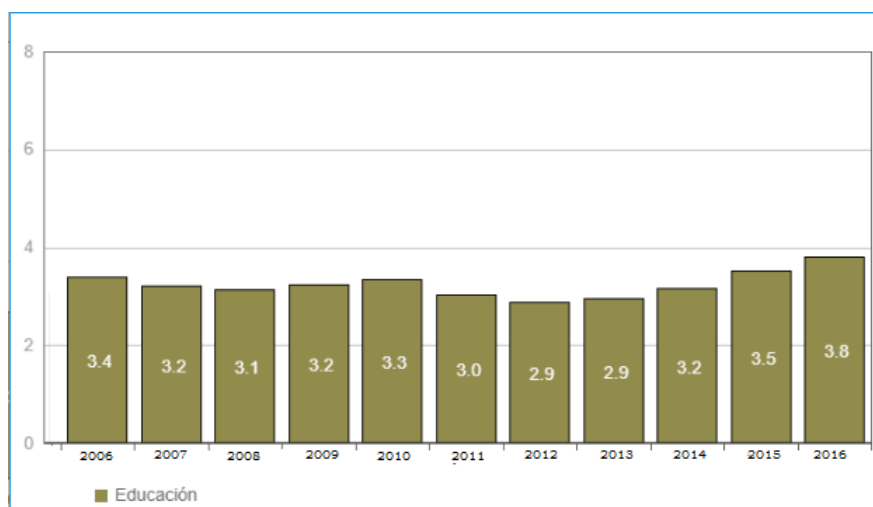
5.1.4. EDUCACIÓN

El gasto público en educación en Perú creció 1.255,2 millones en 2015, es decir un 2,1%, hasta 6.896,2 millones de euros, con lo que representó el 17,6% del gasto público total. Esta cifra supone que el gasto público en educación en 2015 alcanzó el 3,98% del PIB, una subida 0,29 puntos respecto a 2014, en el que fue el 3,69% del PIB.

En 2015, Perú subió del puesto 46 que ocupaba en 2014 al 42 en el ranking de países por importe invertido en educación al año. Más que la cantidad gastada es importante comparar el porcentaje del PIB que ésta supone y en este caso su situación ha mejorado, pero continúa entre los países con un gasto público en educación bajo, en el puesto 109 de los 188 países que componen el ranking.

CUADRO N°05

GASTO EN EDUCACIÓN 2006-2015 (PORCENTAJE DEL PBI)



Fuente: MEF Elaboración:
CEPAL

En referencia al porcentaje que supone la inversión en educación respecto al presupuesto gubernamental (gasto público), Perú se encuentra en el puesto 52.

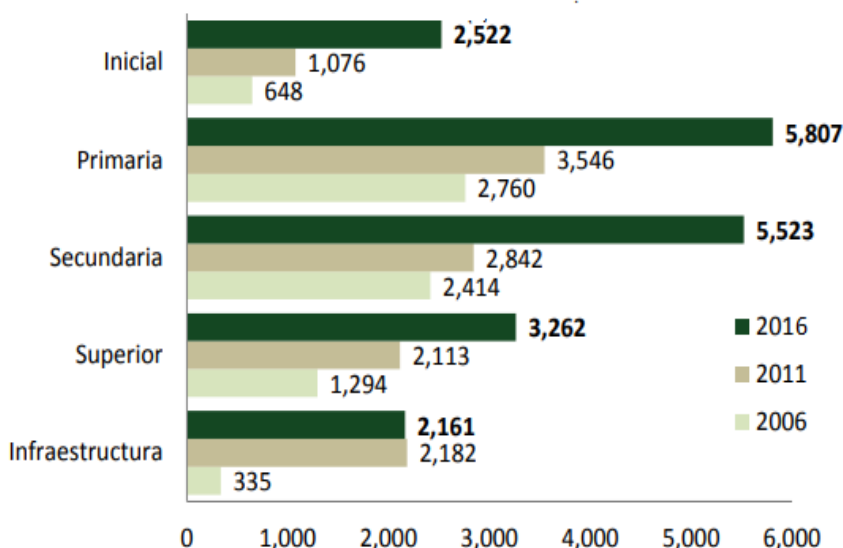
En 2015, el gasto público per cápita en educación en Perú fue de 221 euros por habitante. En 2014 fue de 183 euros, luego se produjo un incremento del gasto público en educación por habitante del 20,77%, 38 euros por persona.

En 2016, Perú dedicó el 17,6% de su gasto público total a educación, mientras que el año anterior había dedicado el 16,22%, cinco años antes el 13,56% y si nos remontamos diez años atrás el porcentaje fue del 14,28%

del gasto público, es decir el porcentaje dedicado a educación se ha ido incrementando en los últimos años. La tabla de la parte inferior de la página muestra la evolución del gasto público en educación.

CUADRO N°06

GASTO DEVENGADO EN EDUCACION E INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA 2006, 2011, 2015
(S/. EN MILLONES DE SOLES)



Fuente: MEF Elaboración: Propia

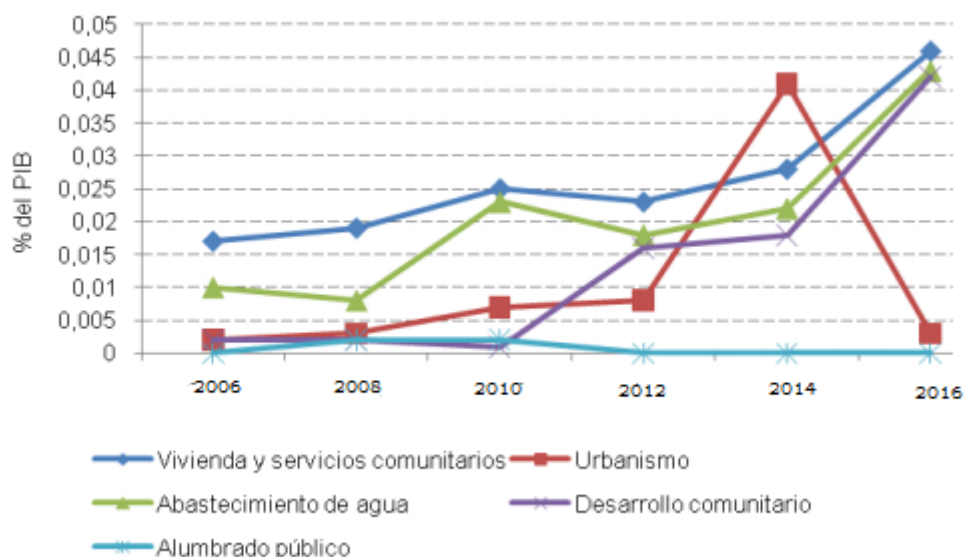
5.1.5. VIVIENDA

El fuerte crecimiento experimentado por el gasto social en vivienda y servicios relacionados a partir del año 2006 está dado por el aumento del gasto de la categoría de vivienda y servicios comunitarios y el impulso que se da al desarrollo comunitario. A partir del 2010 también se observa un aumento en el gasto en Urbanismo que decae hacia el final del período,

en tanto que en el año 2007 y 2008 se nota un fuerte aumento en las categorías de desarrollo comunitario, agua potable y vivienda y servicios comunitarios.

GRAFICO N° 02

EVOLUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DEL GASTO DE VIVIENDA Y SERVICIOS RELACIONADOS COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de información de presupuesto del gobierno. Transparencia económica de Perú. Cuentas Nacionales, INEI.

Como proporción del PIB, se observa una expansión de tres de las cuatro categorías con mayor incidencia, en tanto que el gasto en urbanismo baja en 2008 a tasas similares a las registradas en el año 2006. Resulta relevante el aumento de la categoría de desarrollo comunitario que alcanza un nivel cercano al que muestra la categoría de vivienda y servicios comunitarios en el año 2008. Gran parte del

gasto que se destina a esta función corresponde a gasto de capital. Las categorías de Vivienda y servicios comunitarios y abastecimiento de agua potable son las que se llevan la mayor proporción.

5.1.6. GASTO SOCIAL

El gasto social en programas como la educación y la salud, y principales programas sociales de lucha contra la pobreza e inclusión social alcanzó durante año 2006, como resultado del crecimiento económico y la mejora de las finanzas públicas, se ha incrementado considerablemente el presupuesto público; que incluye el gasto social (incluyendo obligaciones previsionales) como se demuestra que entre el 2006 y el 2011 se incrementó en

61,8%, pasando de S/. 27 mil millones a S/. 43 mil millones.

Durante el ejercicio 2012, el gasto público destinado a los programas de lucha contra la pobreza e inclusión social ascendió a S/. 8 022 millones, equivalente a un crecimiento de 9,5% en relación al 2011, manteniendo la tendencia creciente de los últimos años. Asimismo, el gasto social básico creció en 17,6% y el complementario en 25,5%.

Estos rubros alcanzaron un monto de S/. 64 077 millones en el 2014, lo que representa un crecimiento de 50% respecto al gasto social del año 2011 (S/. 42 788 millones). Asimismo, con respecto al año 2013 el incremento del gasto social fue de 13,1%, destacando el incremento de los montos ejecutados de las funciones de protección social (23,6%), salud (23%), educación (15,4%), saneamiento (9,6%) y

previsión social (3,4%).

Durante el 2014, el gasto público destinado a los programas de lucha contra la pobreza e inclusión social ascendió a S/. 12 815

millones, equivalente a un crecimiento de 21,3% en relación al 2013, manteniendo la tendencia creciente de los últimos años.

Asimismo, el gasto social básico creció en 8,7% y el complementario en 21,3%.

Durante el 2016, el gasto público destinado a los programas de lucha contra la pobreza e inclusión social ascendió a S/. 11 296 millones, equivalente a una disminución de 1,0% en relación al 2015. Asimismo, el gasto social básico creció en 8,8% y el complementario disminuyó en 4,8%.

CUADRO N°07
GASTO PÚBLICO Y SOCIAL SEGÚN GRANDES COMPONENTES 1/
(En Millones de soles)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GASTO SOCIAL TOTAL^{1/}	26 928	29548	32469	38122	40616	4288	48869	56680	64077	67132	69193
COBERTURA UNIVERSAL ^{2/}	11 800	12847	14953	18125	18839	20402	23992	26642	31124	35340	38615
(EDUCACION Y SALUD)	8 063	8688	9606	11010	11293	11960	13688	15523	17132	20267	22532
-EDUCACION -SALUD	3 737	4159	5348	7114	546	8442	10304	11119	13992	15073	16082
PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA E INCLUSION SOCIAL	3 856	4918	6040	7376	7716	7655	8342	10565	12815	11418	11296
GASTOS PREVISIONALES^{3/}	9 394	9448	9241	9764	10605	11639	11587	12854	13366	12602	13449
RESTO DEL GASTO SOCIAL^{4/}	1 878	2335	2235	2857	3456	3092	4997	6619	6773	7772	5833
GASTO DEL GOBIERNO GENERAL^{5/}	48 617	54833	64435	73433	83372	87864	97958	111887	123546	130205	131460

1/ Preliminar para el 2016. Considera los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Incluye gastos previsionales. 2/ Comprende funciones Educación y Cultura, Salud y Saneamiento, menos los programas de pobreza respectivos. No incluye su gasto previsional. 3/ Considera obligaciones previsionales y sus gastos administrativos correspondientes. 4/ Considera resto del gasto social de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). 5/ Considera los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, información preliminar para el 2016.

Fuente: MEF – SIAF
Elaboración: Propia

CUADRO N°08
GASTO SOCIAL BÁSICO SEGÚN FUNCIÓN 1/

	Ejecución (En Millones de Soles)										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EDUCACION 3/	3 519	3 937	5 049	5 274	5 409	5 606	6 342	7 690	7 985	8 340	8 862
PROTECCION SOCIAL	923	1 423	785	1 631	1 847	1 846	1 944	2 785	3 057	4 107	4 233
SALUD	1 943	2 187	3 183	2 966	3 299	3 608	4 360	4 813	5 535	8 702	10 066
SANEAMIENTO	729	1 019	1 542	2 269	2 657	3 044	3 734	4 067	4 462	3 457	3 612
TOTAL	7 114	8 566	10 560	12 139	13 213	14 104	16 381	19 355	21 038	24 606	26 773

1/ Incluye gasto básico administrativo.

2/ Comprende algunas actividades de la función Cultura Fuente SIAF- MEF

Fuente: SIAF- MEF (MAY17)

El Gasto Social Básico está conformado por las funciones Educación y Cultura; Protección y Previsión Social; Salud y Saneamiento, según se presenta en el Cuadro N° 8

Entre 2006 y 2016 el gasto social aumentó 15% en promedio anual lo que permitió una expansión desde el 5.2% del PBI hasta 7.0% del PBI En términos absolutos el aumento fue mayor en educación, pero en términos relativos el gasto en protección social (programas sociales de lucha contra la pobreza) es el que más aumentó.

El gasto social no solo aumentó sino que ha sufrido una recomposición a favor de bienes, servicios y transferencias.

5.2. DISCUSION DE RESULTADOS

A. COMPROBACION DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

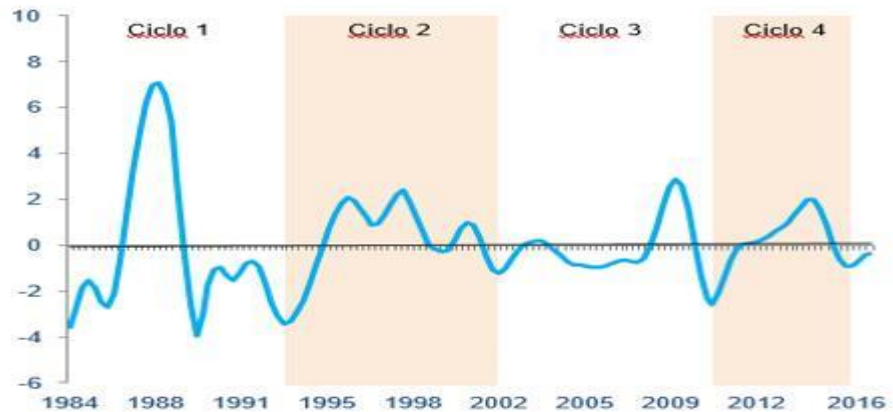
❖ CON EL OBJETIVO GENERAL

Determinar si el gasto social en Perú ha presentado un comportamiento contracíclico o procíclica con respecto al PBI.

Sabemos que las políticas económicas como las sociales están interrelacionadas entre sí. Por un lado, la política económica financia la política social. El crecimiento económico, medido por el aumento en el PBI, aumenta la recaudación tributaria y así viabiliza el gasto necesario para ejecutar la política social. Por otro lado, la política social, promueve mejores niveles de educación y salud, contribuye decididamente con el crecimiento económico futuro.

**GRAFICO N°
03**

**PERU: EVOLUCION DE LOS CICLOS
ECONOMICOS CON RESPECTO AL PBI**



Fuente: BCRP
Elaboración:
Propia

En el presente grafico se observa la evolución cíclica de tres décadas el cual nos permite ver el comportamiento de los ciclos económicos en el Perú, situación que nos permite extraer la información para el cumplimiento del objetivo general.

En base a esta información durante las fases de ajuste y desajuste fiscales se compara la tendencia observada en el gasto social con la tendencia del PIB, y si el gasto social ha presentado un comportamiento contracíclico o procíclica con respecto al PBI.

Si analizamos la Economía Peruana después de 1993 al 2005 ha sido superior a su tendencia, es decir que ha ocurrido una fase de expansión pero con algunos puntos de contracción

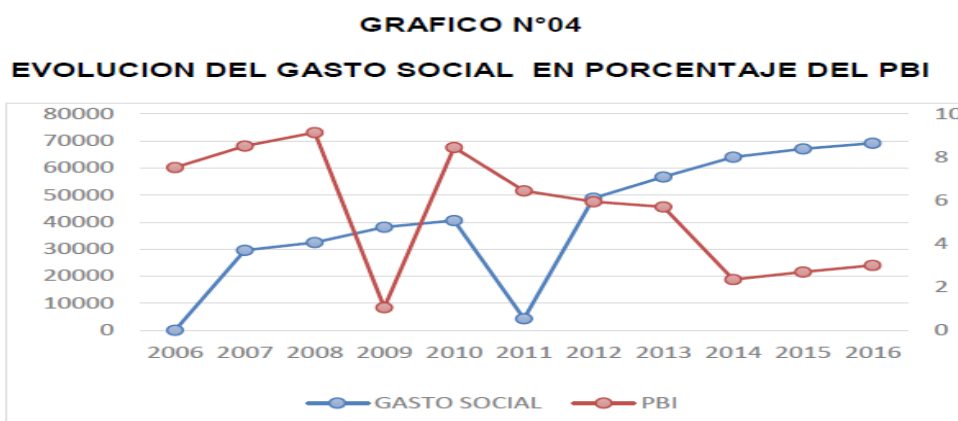
pero que no llegaron a las recesiones de antes.

En el 2009, la Economía cae a un punto de desaceleración que no se convirtió en recesión, posteriormente a ese evento siguió su expansión. Tal expansión, de acuerdo a la mayoría de los indicadores líderes de la Economía, se mantendría hasta el 2013, luego se producirá una contracción de ella hasta el 2016.

En consecuencia, Gasto social es procíclico y proajuste: este comportamiento del gasto social puede observarse cuando el nivel de actividad tiende a caer y el gasto social baja en mayor proporción que el PIB, o cuando al aumentar el PIB el gasto social tiende a crecer, pero en menor proporción que el PIB.

❖ **CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

“Establecer si el gasto social ha evolucionado de forma procíclica o contracíclica.”



Fuente: MEF-SIAF
ELABORACIÓN PROPIA

En el Perú siempre ha habido un progresivo esfuerzo para proteger el gasto social frente al ciclo económico y ante las fases expansivas y recesivas. Por otro lado, ha existido simetría en el comportamiento fiscal ante el ciclo económico, es decir, el gasto ha sido igualmente procíclico frente a crecimiento y a la disminución del PIB.

Sin embargo, el sesgo pro-cíclico ha sido más marcado en las fases recesivas del ciclo económico, y esto último fue preocupante a la luz de la nueva coyuntura económica que atravesó el Perú (2009). Pese al progresivo esfuerzo de aumentar el gasto público social y protegerlo frente al ciclo económico, los incrementos han sido más modestos en los últimos años, principalmente si se los compara con el período de fuerte expansión registrado entre 2006 y 2008 y el inicio de la crisis financiera internacional. Sin embargo, el fin del superciclo de los productos básicos y las perspectivas de un bajo crecimiento económico futuro plantean un desafío enorme por sus implicaciones fiscales, y es probable que se enfrenten dificultades significativas para mantener una expansión del gasto social no sujeta a las oscilaciones del

ciclo económico.

La política fiscal en el Perú ha sido históricamente procíclica, lo que también ha afectado los gastos destinados al área social, pero hasta 2014 los datos muestran que este sesgo ha sido superado en el último período y a partir de este periodo cambia y se vuelve positivo (indicando contra-ciclicidad). Por lo que los especialistas afirman que la política fiscal debe ser contra-cíclica (mensaje de la CEPAL), para que las personas tengan derecho a la educación, a la salud y a la seguridad y no debiese depender del ciclo económico, por lo que estos componentes deben ser acíclicos; mientras los gastos asociados a políticas de empleo y lucha contra la pobreza deben ser contracíclicos. La población necesita tener la seguridad de que si se enferma le entregarán un buen servicio de salud y que sus hijos tendrán una buena educación independientemente del ciclo económico.

Por lo tanto, existe aún un espacio importante para mejorar la oportunidad del gasto social por medio de la implementación de una regla fiscal contracíclica. Si bien esta regla contribuiría a proteger la cobertura del gasto social y a proveer de una adecuada red de protección para la población pobre durante los períodos de recesión.

“Determinar la vulnerabilidad fiscal del gasto social, por medio del análisis del comportamiento del gasto social con respecto al PBI”.

Para el Perú, los últimos diez años han significado un desempeño macroeconómico sin precedentes. Con una tasa de crecimiento promedio anual del 6%, un superávit fiscal de poco más del 1% del PBI durante ese periodo y una inflación de alrededor del 3%, fue uno de los países de América Latina que no solo creció más sino que lo hizo en un contexto de estabilidad en sus equilibrios fundamentales. La recesión, hiperinflación y desequilibrio fiscal que caracterizaron décadas pasadas dieron paso a un periodo de bonanza, no observado en nuestra historia económica reciente. A pesar que seguimos siendo una economía pequeña y vulnerable al contexto internacional, nuestra capacidad de reacción frente a los cambios abruptos de este contexto es mejor que, por lo menos, hace 35 años. Por ello, la reciente desaceleración económica si bien inevitablemente va a generar tasas de crecimiento menores (probablemente alrededor del 3% para los próximos años) no necesariamente debería significar caer en una recesión u observar desequilibrios mayores en nuestras cuentas públicas.

De igual modo, el gasto social en el Perú ha aumentado (a pesar que sigue siendo uno de los más bajos en América Latina, alcanza un nivel de gasto social ascendente al 8% del PBI, casi la mitad del promedio de la región). Usando diferentes definiciones de gasto social (educación, salud, protección social) se puede identificar un aumento promedio anual de alrededor del 9% en términos reales en los últimos cinco años (periodo en que las estadísticas oficiales permiten datos comparables entre sí). Este aumento ha sido superior al crecimiento económico lo que ha permitido que la importancia del sector social en términos de PBI también aumente. En concreto, si es que el gasto social en el año 2009 era ligeramente superior al 9%, para el año 2014 este gasto superaba el 10.5%. Por lo tanto el gasto social ha tenido un crecimiento sostenido desde 2002, el crecimiento más importante se observa entre 2011 y 2015 (pasando de 43,000 a 67,000 millones de soles, 56% más).

Analizar la viabilidad temporal de las políticas del gasto social, por medio del análisis del crecimiento sostenido con respecto al PBI.

La economía peruana se elevó a un promedio anual superior al 6.5% entre 2005 y 2012, un ritmo de expansión pocas veces visto en nuestra historia. Durante el auge, el país

experimentó un 'círculo virtuoso': el crecimiento generó una bonanza fiscal que permitió al Estado incrementar la inversión pública y expandir los programas sociales, lo que elevó las condiciones de vida de la población. El resultado más visible fue la reducción de la pobreza monetaria, que oficialmente pasó de más del 50% en 2006 a menos del 23% en 2014. Entre otros avances, los datos oficiales de distribución del ingreso mejoraron, la desnutrición infantil disminuyó, la mortalidad materna retrocedió y se amplió la cobertura de servicios básicos.

Pero, como otras veces en nuestra historia, tras la bonanza despertamos a la realidad. Seguimos siendo una economía pequeña, dependiente y vulnerable, con serios problemas de eficiencia y productividad, que no ha superado sus brechas de desigualdad, así como la exclusión económica y social

Las expectativas de crecimiento para los próximos años se han recortado. Oficialmente, se considera que podríamos crecer hasta 3.3% en 2015 y hasta 4.3% en 2016. Sin embargo, considerando el negativo escenario internacional y el posible impacto de factores, como el fenómeno El Niño, los agentes privados dudan que el crecimiento económico supere el 3%; es decir, menos de la mitad del promedio experimentado durante el auge.^{1,2}

1 Cámara de Comercio de Lima (2015). 'PBI peruano crecería 2.7% en 2015 y 3.0% en el 2016'. Disponible en: <http://www.camaralima.org.pe/principal/noticias/noticia/pbi-peruano-creceria-2-7-en-2015-y-3-0-en-el-2016/396>

Relacionar el nivel de gasto social con respecto al gasto público para determinar el nivel mínimo para las necesidades

El gasto social en el caso peruano, más que buscar el bienestar de la sociedad como un fin específico, se dirige a la búsqueda de logros en materia de equidad social, a través del desarrollo del capital físico y humano que promuevan, en el mediano o largo plazo, el aseguramiento de necesidades básicas de los ciudadanos las cuales son tomados como parte de sus derechos.

La política fiscal es la que garantiza la cobertura del gasto social, se mantenga o incremente durante una recesión, resultado consistente con la provisión de una adecuada red de protección para la población más vulnerable.

La existencia de programas sociales obedece al objetivo del Estado de reducir el déficit de bienestar de las personas más pobres del país. Por ello, cumplen un rol fundamental como estrategia de alivio de la pobreza y redistribución del gasto. Su correcto funcionamiento es, pues, de primera importancia en un contexto de recursos limitados, donde grandes grupos poblacionales no acceden de manera adecuada al mercado y

no son capaces de satisfacer sus necesidades básicas.

El objetivo general más importante de la política social peruana es el de promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país, es decir que las acciones desarrolladas tienen como eje primordial la localización del gasto social en los sectores de extrema pobreza, para lo cual se han implementado programas especiales basados en salud, educación, justicia, inversión social y apoyo alimentario

Actualmente, la estrategia de lucha contra la pobreza forma parte de la política social del Estado, la cual responde a los objetivos, metas y políticas de los sectores sociales.

B. PRUEBA HIPOTESIS

HIPÓTESIS

❖ Hipótesis alternativa

H1 = El gasto social en el Perú ha mostrado un comportamiento procíclico en relación a las variables de política fiscal y producto interno bruto.

❖ Hipótesis nula

H0 = El gasto social en el Perú ha mostrado un comportamiento contracíclico en relación a las

variables de política fiscal y producto interno bruto.

Para la prueba de Hipótesis, la fuente de base de datos utilizada en esta investigación es la información anual desde 2006 al 2016, estos datos son los componentes del PIB, el gasto público y el gasto social total

La base de datos de gasto público y social es recopilada del Ministerio de economía y Finanzas, Banco Central de Reserva del Perú, INEI, SIAF, CEPAL.

Todas las variables están expresadas en términos constantes (Soles S/). Para las estimaciones, se expresaron todas las variables en logaritmos, expresado en:

$$\frac{GS}{HN} = \frac{GT}{Y} \frac{GS}{GT} \frac{Y}{N} \frac{1}{H} \dots \dots \dots (1)$$

Donde:

El gasto social como GS, el gasto público como GT, el PBI como Y, la incidencia de la pobreza como H, y la población como N, (el gasto social por pobre)

Tomando la primera diferencia del logaritmo de (1.) y dividimos entre la tasa de crecimiento del PBI per cápita ($\Delta\%y = \Delta \log(Y / N)$), obtendremos:

$$\frac{\Delta \log(GS/HN)}{\Delta\%y} = 1 + \left[\frac{\Delta \log GT/Y}{\Delta\%y} + \frac{\Delta \log GS/GT}{\Delta\%y} \right] - \frac{\Delta \log(H)}{\Delta\%y} \dots \dots (2)$$

(2) corresponde a la elasticidad de la cobertura del gasto social respecto a la evolución del PBI per cápita, y nos dice que ésta es igual a 1 más la elasticidad respecto al crecimiento de la participación del gasto social en el PBI menos la elasticidad de la incidencia de la pobreza respecto al crecimiento. Expresándolo así:

$$\varepsilon_{GS/HN,y} = 1 + \left(\varepsilon_{GT/Y,y} + \varepsilon_{GS/GT,y} \right) - \varepsilon_{H,y}$$

Luego se realizó las estimaciones del modelo por mínimos cuadrados ordinarios, donde se obtuvo los siguientes resultados:

Tabla N° 1

Elasticidad respecto al crecimiento de la participación del
gasto social en el PBI y sus componentes

Variable dependiente sobre Log(PBI/N) /1	Variable dependiente		
	Log(GS/Y) /2	Log(GT/Y) /3	Log(GS/GT)
Coefficiente (elasticidad)	2.418**	0.716**	1.489**
Estadístico t	(2.86)	(2.34)	(2.08)

/1 Fuente: BCRP.

/2 Fuente: Banco Mundial (2006), el gasto social incluye gasto en educación, salud y asistencia social.

/3 Fuente: BCRP, el gasto total incluye gasto corriente y de inversión.

** Estadísticamente significativo al 5%.

Para los resultados de la estimación de la elasticidad respecto al comportamiento del gasto social en relación al PBI y la política fiscal, se consideró la evolución del componente cíclico (obtenido a través del filtro de Hodrick y Prescott) del logaritmo de:

- El PBI per cápita,
- La participación del gasto social en el PBI;
- La participación del gasto total en el PBI;
- La participación del gasto social en el gasto total, en el período 2006-2015.

En la que se evaluó el valor del coeficiente asociado a una regresión del componente cíclico del logaritmo de cada participación sobre el componente cíclico del logaritmo del PBI per cápita. En cada caso, se realizó también una estimación irrestricta admitiendo la presencia de asimetría según sea la tasa

de crecimiento de la variable independiente.

En ambos casos la elasticidad respecto al comportamiento del gasto social en relación al PBI y la política fiscal es positiva, el gasto social exhibe un comportamiento marcadamente procíclico: crece o cae porcentualmente más que el producto durante una expansión o recesión, respectivamente. **Por lo tanto se acepta la hipótesis .**

CONCLUSIONES

- ✓ La política fiscal en el Perú ha sido históricamente procíclica dado a que el comportamiento del gasto público social, se caracteriza por seguir de cerca los ciclos económicos. Y ello es característico en las economías pequeñas y en los países con menos avances en los sectores sociales.

- ✓ Una de las grandes dificultades de las políticas sociales en el Perú, está caracterizada por falta de sostenibilidad y por las oscilantes tendencias de cada gobierno ,ya que según los datos en el Perú la política fiscal no es capaz de proteger la cobertura del gasto social en episodios de recesion.

- ✓ El gasto educativo es el mayor componente del gasto social, y porque éste, al igual que los gastos de salud y vivienda está determinado por el gasto salarial, el cual es una partida de gasto procíclica.

- ✓ La política fiscal es la que garantiza la cobertura del gasto social, se mantenga o incremente durante una recesión, resultado consistente con la provisión de una adecuada red de protección para la población más vulnerable

- ✓ El gasto social en el Perú ha aumentado (a pesar que sigue siendo uno de los más bajos en América Latina, alcanza un nivel de gasto social ascendente al 8% del PBI, casi la mitad del promedio de la región

- ✓ El gasto social se determina no sólo por el monto y crecimiento del ingreso nacional, sino también por el esfuerzo nacional de canalizar recursos públicos hacia las iniciativas sociales.

RECOMENDACIONES

- ✓ El Perú tiene carencias en educación, salud, seguridad social y vivienda en tal sentido sería deseable que se priorizarán esos gastos y a la vez que evitaran que el comportamiento de estos fuera procíclico.

- ✓ El Perú debe mantener altos niveles de crecimiento económico, así mismo crear motores innovadores de desarrollo, reducir la informalidad, mejorar la productividad, reducir las desigualdades socioeconómicas y generar crecimiento potencial en todos los departamentos de nuestro país.

- ✓ Se requiere avanzar hacia la vinculación del gasto con indicadores sociales y de proceso que permitan mejorar la gestión de las políticas, orientado hacia los objetivos sociales, de corto, mediano y largo plazo

- ✓ Se debe aplicar una regla contracíclica ya que contribuye a proteger la cobertura del gasto social en períodos de recesión, reduce el tamaño de los shocks agregados, y se facilita la transferencia de recursos a la población menos protegida frente a éstos.

BIBLIOGRAFIA

- ✓ *Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2012). Sección de estadísticas de desarrollo social y económico: <http://estadisticas.cepal.org>*
- ✓ *Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2012). Panorama Social de América Latina. Documento Informativo de las Naciones Unidas.*
- ✓ *Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2010a). El gasto público social en América Latina: tendencias generales en el desarrollo de las nuevas generaciones. Panorama Social de América Latina. Capítulo III, 40.*
- ✓ *Cuadrado Roura, J. & Mancha, T. (2006). Política económica, objetivos e instrumentos (3ª. Edición). España: McGraw-Hill.*
- ✓ *Díaz, A. & Rodríguez Saiz, L. (2006). Política económica (4ª edición). España: McGraw-Hill.*
- ✓ *Hernández, Fernández Baptista. "Metodología de la Investigación". McGraw Hill 1994. Colombia*
- ✓ *Jiménez, F. (2008) Reglas de sostenibilidad de la política fiscal: lecciones de la experiencia peruana. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.45.*
- ✓ *Larraín, F. & Sachs, J. (2002). Macroeconomía en la economía global (2ª*

edición).Buenos Aires: Pearson Education.

- ✓ *Loara, E. BID (2009). La vulnerabilidad fiscal del gasto social ¿Es diferente en América Latina? Revista de Análisis Económico. 24, 19*

- ✓ *Mankiw Gregory, Principios de Economía, Tercera Edición, McGraw- Hill, México 2006.*

- ✓ *Paul Newbold. W.. Carlson Estadística para Administración y economía. 8va edic. Pearson educación.s.a.2013*

- ✓ *Taylor, S.J. y R. Bogdan. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Barcelona: Paidós. 1987*

ANEXOS

ANEXO N° 01

PERÚ: PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES, 2004-2016

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Población total (miles de personas)	27,480	27,811	28,151	28,482	28,807	29,130	29,452	29,768	30,076	30,376	30,674	30,971	31,269
Pobreza y Desigualdad													
Porcentaje de la población en situación de Pobreza	58,7	55,6	49,1	45,4	37,3	35,5	30,8	27,8	25,8	23,9	22,7	21,7	20,7
Urbano	48,3	44,5	37,0	35,1	25,4	21,3	20,0	18,0	16,6	16,1	15,3	14,5	13,9
Rural	82,4	82,5	78,3	74,0	68,8	66,7	61,0	56,1	53,00	49,00	46,00	43,0	41,8
Porcentaje de la población en situación de Pobreza extrema	16,4	15,8	13,8	11,2	10,0	9,5	7,8	6,3	6,0	4,7	4,3	4,1	3,8
Urbano	5,7	5,4	4,0	3,9	2,7	2,8	1,9	1,4	1,4	1,0	1,0	1,0	0,9
Rural	41,6	41,0	38,1	32,7	32,4	30,8	28,8	26,5	24,7	16	14,8	13,9	13,2
Brecha de la pobreza total (Porcentaje)	22,1	20,9	17,7	14,2	12,0	10,4	9,0	7,8	7,1	6,3	5,8	5,4	5,0
Gol del ingreso promedio (PC)	0,49	0,51	0,46	0,50	0,48	0,47	0,46	0,45	0,45	0,44	0,44	0,44	0,44
Condiciones de vida													
Ingreso real promedio per cápita (Nuevos soles a precios de LVI 2015)	585,3	571,9	624,4	716,0	722,2	800,5	830,5	821,4	898,9	906,4	915,5	927,8	927,5
GASTO REAL PROMEDIO POR CAPITA INDIVIDUAL, POR VARIACIÓN PORCENTUAL	491,8	492,2	528,6	554,4	589,5	612,2	622,7	621,8	677,8	698,8	692,8	698,0	712,2
Acceso a Servicios Básicos													
Porcentaje de hogares sin abastecimiento de agua	26,8	26,7	27,0	27,6	26,9	26,2	23,2	22,8	17,5	16,9	14,2	14,2	12,1
Porcentaje de hogares sin acceso a saneamiento básico	35,4	31,3	28,2	24,8	22,2	20,4	22,0	22,0	20,6	22,2	22,2	22,5	21,2
Porcentaje de hogares sin acceso a electricidad	24,2	22,8	19,8	18,0	15,2	12,6	11,9	10,2	8,9	7,9	7,1	6,1	5,8
Acceso a telecomunicaciones													
Porcentaje de hogares con acceso a Internet	2,1	3,7	5,1	6,6	8,6	11,0	13,0	16,4	20,2	22,1	22,5	22,2	26,4
Porcentaje de hogares con acceso al servicio de TV por cable		10,2	12,9	17,0	20,8	22,1	24,0	26,8	29,9	32,6	32,0	32,7	32,1
Porcentaje de hogares con acceso al servicio de telefonía fija	26,4	28,5	29,0	24,0	21,0	22,1	26,4	26,8	29,4	28,6	28,0	24,5	22,5
Porcentaje de hogares con al menos un miembro que accede al teléfono Celular	16,4	20,7	28,8	40,0	50,7	62,0	72,1	75,2	79,2	82,0	84,0	82,2	88,0
Empleo													
Población en edad de trabajar (Miles de personas)	19,144,2	19,291,5	19,561,0	19,740,2	20,022,2	20,275,0	21,222,5	21,279,4	22,002,0	22,087,0	22,669,0	22,804,2	23,429,8
Población Económicamente Activa (Miles de personas)	12,721,1	12,866,8	14,302,0	14,902,2	15,158,2	15,446,2	15,725,7	15,946,1	16,540,0	16,727,0	16,266,0	16,466,1	16,922,7
PIA ocupado (Miles de personas)	12,029,8	12,120,4	12,882,0	14,127,2	14,422,2	14,727,2	15,089,0	15,207,2	15,625,0	15,727,0	15,272,0	15,426,0	16,127,1
Tasa de actividad (Porcentaje)	66,5	71,1	73,3	75,8	75,8	74,0	74,1	74,0	75,2	72,9	72,3	71,6	72,1
Tasa de desempleo urbano (Porcentaje)	7,2	7,5	6,4	6,2	6,0	5,9	5,2	5,1	4,7	4,8	4,5	4,4	4,2
Educación													
Nivel educativo de la población de 15 y más años (Porcentaje)													
Sin nivel inicial	6,5	6,2	5,7	5,4	5,4	5,1	5,1	4,9	4,4	4,4	4,2	4,1	4,2
Primaria	36,8	36,8	36,0	35,0	34,1	32,7	32,0	32,8	29,9	29,1	27,9	27,5	27,2
Secundaria	42,7	44,0	43,8	42,2	42,7	42,1	42,7	42,4	42,6	42,8	44,4	44,4	44,2
Superior	13,9	13,0	14,5	16,2	16,8	16,1	16,2	16,0	20,1	20,8	20,4	20,0	20,2
Porcentaje de niños de 12-14 con primaria completa	72,8	75,4	78,8	78,5	78,5	79,8	81,4	82,0	82,4	82,5	84,8	84,7	84,2
Porcentaje de adolescentes de 17-19 con secundaria completa	52,0	55,1	57,0	61,2	61,1	62,8	64,7	66,0	68,0	68,7	69,0	71,2	71,6
Logro educativo de alumnos de 3to (Porcentaje de alumnos que logran los aprendizajes del grado- Nivel 2)													
Comprensión lectora	-	-	-	15,9	16,9	22,1	28,7	28,8	30,9	32	42,5	49,8	46,4
Matemáticas	-	-	-	7,2	9,4	12,5	12,8	12,2	12,8	16,8	22,0	26,6	24,1
Salud													
Proporción de menores de 5 años con desnutrición crónica (CMG)	-	-	20,2 ^a	20,5	22,8 ^a	22,8	22,2	19,5	18,1	17,5	14,8	14,4	12,1
Proporción de niños de 6 a 26 meses de edad con anemia	-	-	-	20,8	-	20,4	20,2	17,4	16,5	16,4	16,8	12,5	12,6
Tasa de Mortalidad neonatal de los 10 años anteriores a la encuesta (Por cada 1000 recién vivos)	-	-	-	15,0	-	12,8	11,1	9,8	10,6	12,0	11,5	10,7	10
Acceso a ISL (Porcentaje)	-	14,1	15,4	17,0	20,1	22,8	26,2	26,1	29,4	25,2	29,0	29,4	46,2

a/ Dato 2004/2006

b/ Dato 2007/2008

c/ En la encuesta se encontró pocos casos (defunciones de menores de un mes), lo que no permitió estimar la tasa de mortalidad neonatal.

Nota: Estimaciones realizadas por el MEF.

Fuente: INEI, MINEDU, MTPE, SIS.

ANEXO N° 02

A continuación se presenta un cuadro de evolución del Gasto ejecutado por el Gobierno General en la Reducción de la Pobreza y Pobreza Extrema y Programas de Inclusión:

PRESUPUESTO EJECUTADO POR EL GOBIERNO GENERAL EN REDUCCIÓN DE POBREZA, EXTREMA POBREZA Y PROGRAMAS DE INCLUSIÓN SOCIAL: 2006 - 2016											
(En Millones de Soles)											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I EDUCACIÓN/SAUD	11 800	12 847	14 958	18 125	18 839	20 402	22 992	26 642	31 126	35 340	38 615
EDUCACIÓN ^{1/}	8 063	8 688	9 606	11 010	11 293	11 960	13 688	15 523	17 132	20 267	22 532
SAUD ^{2/}	3 737	4 159	5 352	7 114	7 546	8 442	10 304	11 119	13 992	15 073	16 082
II. PROGRAMA POBREZA Y EXTREMA POBREZA	3 884	4 918	6 040	7 376	7 756	7 655	8 342	10 565	12 815	11 458	11 296
EDUCACIÓN	232	137	89	120	141	146	202	230	483	812	897
SAUD	328	328	440	471	533	642	703	1 215	1 506	301	1 586
AGRICULTURA	301	155	200	312	142	134	134	295	355	455	442
ECONOMÍA Y FINANZAS	34	19	13	14	9	4	5	3	-	-	-
ENERGÍA Y FUERZA ^{3/}	164	265	402	628	765	680	664	552	480	417	257
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES ^{4/}	223	231	375	764	703	569	767	927	895	565	224
ALUMBRADO, CALENTAMIENTO Y SERVICIOS ^{5/}	404	803	1 281	1 220	1 283	1 458	1 535	2 005	2 029	2 563	1 564
PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SAUD	72	141	450	627	659	890	508	445	1 113	1 573	1 258
ORGANIZACIONES FORMALES DE LA Población ^{6/}	22	61	76	110	130	78	73	125	119	68	154
INTERVENCIÓN EN LAS Poblaciones Vulnerables ^{7/}	80	79	71	84	113	124	146	169	189	188	209
BOLETALES (PROGRAMAS DE CALENTAMIENTO) ^{8/}	489	722	860	836	576	589	600	598	599	615	621
TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO	188	212	213	152	212	117	199	132	200	154	390
INTERVENCIÓN EN EL COMERCIO SOCIAL Y S.M.M.E.	1 261	1 382	1 202	1 611	1 870	1 686	2 371	2 956	2 874	3 488	2 685
OTROS GASTOS PARA POBREZA Y EXTREMA POBREZA	108	280	270	436	588	437	431	913	1 017	-	-
III. OTROS GASTOS SOCIALES^{9/}	1 850	2 235	2 235	2 857	3 456	3 082	4 967	6 419	6 778	7 772	5 833
Valores											
GASTO SOCIAL BÁSICO (EDUCACIÓN Y SAUD)	7 216	8 566	10 560	12 129	13 213	14 104	16 381	19 355	21 808	24 606	26 773
EDUCACIÓN	3 519	3 927	5 049	5 276	5 409	5 606	6 342	7 690	7 985	8 340	8 862
PROTECCIÓN SOCIAL	823	1 423	785	1 431	1 847	1 846	1 944	2 785	3 057	4 107	4 233
SAUD	1 963	2 187	3 182	2 966	3 299	3 608	4 360	4 813	5 525	6 702	10 066
DESARROLLO	729	1 019	1 542	2 269	2 657	3 014	3 734	4 067	4 462	3 457	2 612
GASTO SOCIAL COMPLEMENTARIO	10 420	11 533	12 668	16 218	16 798	17 045	20 901	24 471	29 479	29 924	28 971
GASTOS PREVISIONALES ^{10/}	9 284	9 468	9 241	9 764	10 605	11 639	11 587	12 854	13 366	13 682	13 649
GASTO SOCIAL TOTAL (SIN OBLIGACIONES) ^{11/} (I+II+III)	17 534	20 099	23 229	28 958	30 011	31 149	37 281	43 826	50 711	54 530	55 744
GASTO SOCIAL TOTAL (CON OBLIGACIONES) ^{11/}	26 928	29 548	32 469	38 122	40 426	42 788	48 869	56 680	64 077	67 182	69 193
% RESPECTO AL PBI	9,4	9,2	8,1	10,5	9,7	9,2	9,8	10,6	11,1	11,8	10,5

1/ Preliminar

2/ Corresponde a la función Educación, Cultura, Salud y Saneamiento (sólo lo que se considera gasto social) menos los programas de extrema pobreza respectivos. No incluye el gasto previsional.

3/ Incluye actividades ejecutadas por los gobiernos regionales.

4/ Incluye obligaciones previsionales. Antes del 2004 los Programas del INABIF constituían pliegos presupuestales del Sector Mujer y Desarrollo Social. A partir del 2004 pasaron a ser unidades ejecutoras del Pliego Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MINDES (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP).

5/ Comprende transferencias a gobiernos locales acreditados por: Comedores, Albergues por Trabajo y Hogares y Albergues Infraestructura Social y Productiva

6/ El Programa UNIDOS estuvo a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM desde su creación (2005) hasta la publicación de la Ley Nº 26792, Ley de creación, organización y funcionamiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el cual se encuentra funcionalmente desde enero de 2012.

7/ Programa FENQÓN 05 creado por Decreto Supremo Nº 081-2011-PCM, absorbido al ex Programa Piloto de Asistencia Solidaria "Gastrifood", creado en el 2010, a cargo del ex MINDES (hoy MIMP). Desde enero de 2012 se encuentra funcionalmente en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDES.

8/ Con la Ley Nº 26792, Ley de creación, organización y funcionamiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, estos programas del FONCODES y del PRONAA fueron absorbidos por dicho Ministerio. Antes de esa fecha estuvieron a cargo del ex MINDES (hoy MIMP). Con Decreto Supremo Nº 007-2012-MIDIS, se declaró en extinción el PRONAA, hasta el 31/12/2012.

9/ Programa CUVA MMS creado por Decreto Supremo Nº 003-2012-MIDIS, sobre la base del ex Programa Nacional Wawa Wasi, que estuvo a cargo del ex MINDES (hoy MIMP). Desde enero de 2012 se encuentra funcionalmente en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS.

10/ Programa QALU WAWA creado con Decreto Supremo Nº 008-2012-MIDIS como programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS.

11/ Incluye resto del gasto social de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

ANEXO N° 03

PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GASTO SOCIAL POR CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS Y FUNCIONES 2016
(En Miles de Soles)

CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS	PROGRAMAS PRESUPUESTALES			ACCIONES CENTRALES			APROP.			TOTAL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN			AVANCE FINANCIERO (%)
	FUNCIONES	PIB	EJECUCIÓN	ESTRUCT. EJEC. (%)	PIB	EJECUCIÓN	ESTRUCT. EJEC. (%)	PIB	EJECUCIÓN	ESTRUCT. EJEC. (%)	PIB	EJECUCIÓN	
1 SERVICIOS GENERALES	334 987,5	280 103,7	0,4	0 058,2	11 354,6	--	46 132,9	405 270,8	0,5	809 370,6	696 744,1	0,9	86,1
PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGO Y CONTINGENCIA	22 223,3	213 03,4	--	0 988,2	11 337,0	--	23 970,9	2 8 305,9	0,3	273 984,4	290 896,3	0,3	91,9
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	0 636,5	11 898,7	--	--	--	--	2 05,2	95,1	0,0	0 851,7	11 993,8	--	86,6
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	298 721,5	246 560,8	0,4	73,0	0,6	--	0 8 033,4	92 839,2	0,1	426 827,9	339 417,6	0,5	79,5
JUSTICIA	406,2	340,8	--	--	--	--	95 01,4	94 035,6	0,1	95 507,6	94 376,4	0,1	98,8
2 SERVICIOS SOCIALES	38 619 50,1	33 677 992,7	49,3	3 954 384,3	3 687 986,5	5,4	26 168 625,8	24 056 556,6	35,2	68 742 526,2	61 422 916,8	90,0	89,4
TRABAJO	171 187,2	89 783,8	0,2	--	--	--	25 04,0	23 049,7	--	196 291,2	82 833,5	0,3	93,1
AMBIENTE	0 648,5	0 311,4	--	--	--	--	1 242,0	808,4	--	11 890,5	11 109,8	0,0	93,5
SANEAMIENTO	5 363 096,6	3 353 433,7	4,9	1 063,3	1 028,0	--	362 869,9	239 861,0	0,4	5 727 029,8	3 594 322,7	5,3	62,8
SALUD	7 647 854,0	7 117 173,6	10,4	2 062 369,0	2 005 728,7	2,9	6 378 906,9	5 688 581,0	8,3	16 088 729,9	14 811 483,3	2,17	92,1
CULTURA Y DEPORTES	71 042,5	61 942,1	0,1	--	--	--	667 377,7	655 408,8	1,0	738 420,2	78 950,9	1,0	97,1
EDUCACIÓN	214 14 999,0	19 10 097,6	28,0	1 657 259,2	1 496 715,9	2,1	3 586 903,1	2 903 629,6	4,2	26 656 361,3	23 473 442,7	34,4	88,1
PROTECCIÓN SOCIAL	3 94 1088,3	3 862 650,5	5,7	109 98,2	106 448,6	0,2	13 777 774,8	12 44 041,1	1,6	5 428 051,3	5 210 140,2	7,6	96,0
PREVISIÓN SOCIAL	--	--	--	04 904,6	18 045,7	0,2	0 769 247,4	0 301 077,0	19,5	0 893 750,0	0 419 222,7	19,7	96,6
3 SERVICIOS ECONÓMICOS	7 324 351,7	5 326 256,7	8,0	24 186,4	2 194,1	--	10 79 380,9	857 331,0	13	6 427 519,0	6 205 536,8	9,0	73,6
COMERCIO	--	--	--	--	--	--	71,5	--	--	71,5	0,0	0,0	0,0
TURISMO	948,1	846,2	--	--	--	--	--	--	--	948,1	846,2	0,0	89,3
AGROPECUARIO	2 023 051,1	1 585 094,6	2,3	--	--	--	464 910,1	398 420,9	0,6	2 588 065,2	1 983 515,5	2,9	76,6
PESCA	44 839,1	24 682,9	--	--	--	--	2 795,3	2 599,6	--	47 634,4	27 282,5	0,0	57,3
ENERGÍA	490 071,1	311 705,4	0,6	14 338,9	0 322,0	--	106 310,0	75 880,7	0,1	610 723,0	399 908,1	0,6	65,5
MINERÍA	8,0	8,0	--	--	--	--	6 025,7	4 816,6	--	6 033,7	4 824,6	0,0	80,0
TRANSPORTE	3 039 806,4	1 908 357,7	2,9	--	--	--	403 200,8	297 797,3	0,5	3 443 007,2	2 206 155,0	3,2	64,1
COMUNICACIONES	8176,1	73 969,8	0,1	--	--	--	5 501,7	4 617,6	--	87 217,8	78 587,4	0,1	90,1
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1543 807,8	1421 592,1	2,1	9 847,5	9 827,1	--	90 962,8	73 198,3	0,1	1 644 216,1	1 504 417,5	2,2	91,5
TOTAL	46 278 855,3	39 284 363,1	57,6	3 99 1628,9	3 721 270,2	5,4	27 709 332,6	25 319 163,4	37,0	77 979 816,8	68 324 796,7	100,0	87,6

ELABORACIÓN: DIRECCIÓN DE ANÁLISIS Y COORDINACIÓN CONTABLE - DIRECCIÓN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

ANEXO N° 04

Perú : Características que determinan la vulnerabilidad de los hogares

Variable /1	Coeficiente
$(\Delta \ln y_{it} - \Delta \ln y_t)$	0.3810** (5.15)
Rural	0.0265 (1.54)
Saneamiento	-0.0468** (-2.70)
Primaria	-0.1212** (-1.902)
Secundaria	-0.1423** (-2.22)
Superior	-0.1054 (-1.56)
Jefe mujer	-0.0302* (-1.74)
$z1_{it} (\Delta \ln y_{it} - \Delta \ln y_t)$	0.2878** (7.18)
$z2_{it} (\Delta \ln y_{it} - \Delta \ln y_t)$	-0.0911* (-1.61)
$\overline{\Delta \ln y_t}$	0.2121** (2.83)

/1 Todas las variables que representan características del hogar son variables dicotómicas interactuadas con la desviación del ingreso. Estadísticos t entre paréntesis.

** Estadísticamente significativo al 5%.

* Estadísticamente significativo al 10%.

ANEXO N° 05

INDICADORES SOCIALES SEGÚN GRANDES COMPONENTES

En el cuadro siguiente se detalla el Gasto Social según grandes componentes, ejecutados por el Gobierno en una serie estadística de 8 años, donde se observa la evolución del presupuesto.

GASTO PÚBLICO Y SOCIAL SEGÚN GRANDES COMPONENTES 1/

	Ejecución (En Millones de Soles)										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^{7/}
Gasto no Financiero del Gobierno General 2/	48 617	54 833	64 435	73 433	83 372	87 864	97 958	111 887	123 546	130 205	131 460
Gasto Social Total	26 928	29 548	32 469	38 122	40 616	42 788	48 869	56 680	64 077	67 132	69 193
1. Gasto Social no previsional 3/	17 534	20 099	23 229	28 358	30 011	31 149	37 281	43 826	50 711	54 530	55 744
1.1 Gasto Social Básico 4/	7 114	8 566	10 560	12 139	13 213	14 104	16 381	19 355	21 038	24 606	26 773
1.2 Gasto Social Complementario 5/	10 420	11 533	12 668	16 218	16 798	17 045	20 901	24 471	29 673	29 924	28 971
2. Gastos Previsionales 6/	9 394	9 448	9 241	9 764	10 605	11 639	11 587	12 854	13 366	12 602	13 449

1/ Considera una taxonomía del gasto social basada en registros típicos del clasificador funcional programático.

2/ Considera el gasto de los tres niveles de Gobierno: nacional, regional y local.

3/ Incluye gasto de tipo administrativo

4/ En el marco del Consenso de Oslo, éste se define como los gastos en : Educación básica (Inicial y Primaria), Salud básica, Alimentación y Nutrición y Agua y Saneamiento

5/ Corresponde al conjunto de actividades y/o proyectos de carácter social que no están considerados dentro del gasto social básico, como por ejemplo: educación secundaria, educación superior, infraestructura social y productiva, electrificación rural, carreteras rurales, etc.

6/ Considera el gasto previsional de tipo administrativo

7/ Preliminar

Fuente: SIAF- MEF (MAY17)

ANEXO N° 06

INDICADORES SOCIALES SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

En el siguiente cuadro se muestra el Gasto Social Complementario según las funciones de Educación, Protección Social, Salud y Saneamiento durante el período 2006 al 2016.

	GASTO SOCIAL BÁSICO SEGÚN FUNCIÓN 1/										
	Ejecución (En Millones de Soles)										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^{2/}
EDUCACION ^{3/}	3 519	3 937	5 049	5 274	5 409	5 606	6 342	7 690	7 985	8 340	8 862
PROTECCION SOCIAL	923	1 423	785	1 631	1 847	1 846	1 944	2 785	3 057	4 107	4 233
SALUD	1 943	2 187	3 183	2 966	3 299	3 608	4 360	4 813	5 535	8 702	10 066
SANEAMIENTO	729	1 019	1 542	2 269	2 657	3 044	3 734	4 067	4 462	3 457	3 612
TOTAL	7 114	8 566	10 560	12 139	13 213	14 104	16 381	19 355	21 038	24 606	26 773

1/ Incluye gasto básico administrativo.

2/ Preliminar

3/ Comprende algunas actividades de la función Cultura

Fuente SIAF-MEF (MAY17)

ANEXO N° 06

Formula de Hodrick-Prescott para obtener el comportamiento cíclico a partir de

los datos del gasto social, sus componentes y PBI

Filtro de Hodrick-Prescott

$$\min \sum_{t=1}^T (y_t - \tau_t)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(\tau_{t+1} - \tau_t) - (\tau_t - \tau_{t-1})]^2.$$

Siempre:

$$\sum_{t=1}^T (y_t - \tau_t) = 0$$

es decir, que la tendencia calculada pasa por el "centro" de la serie básica.