

APOYO y UNICEF. *El Gasto Social en el Perú 2000–2005*. Lima: Apoyo. 2006, 58 pp.

En los últimos años se ha abierto un interesante debate acerca de cómo mejorar el actual gasto social en el Perú. Pese a que la economía ha mostrado una importante mejora (al menos desde el punto de vista macroeconómico) desde el año 1993, los principales indicadores señalan que la pobreza y la situación económico-social de la mayoría de las familias peruanas no han mostrado sustanciales mejoras.

Es en ese contexto que el libro intenta analizar qué ha ocurrido con el gasto social en el Perú en el quinquenio 2000–2005, destacándose en términos muy generales que existen dos problemas: (a) el gasto es insuficiente y (b) está mal asignado.

Las estadísticas mostradas en el documento revelan que el Perú invierte en sus sectores sociales menos que el promedio en América Latina (8% del PBI en el Perú versus 15.1% en América Latina). Al mismo tiempo destaca que el gasto social por habitante es menos de la tercera parte del gasto promedio en la región. El autor encuentra una correlación positiva entre el gasto social y el nivel de desarrollo de los países de la región, por lo que considera preocupante el nivel actual del gasto social en el Perú.

En el documento también se destaca el esfuerzo fiscal realizado en los últimos años con el fin de incrementar estos niveles de gasto. Dicho incremento ha sido de 17,000 millones de nuevos soles aproximadamente, cantidad nada despreciable en una economía pequeña como la peruana. Sin embargo, la mayor parte de este

incremento se ha destinado al gasto corriente, en especial al incremento del gasto en personal y obligaciones, mas no en otros rubros como el de bienes y servicios.

Si nos ponemos a pensar un poco en el contexto en que se dieron estos incrementos, deberíamos notar que el período analizado coincide en su mayor parte con el gobierno del presidente Alejandro Toledo, quien prometió realizar incrementos salariales a ciertos sectores (como el de los maestros). Estas promesas fueron satisfechas (al menos hasta cierto punto), por ello no es de extrañar que dicho rubro sea el que más haya crecido en esos años.

Otras tendencias destacables del gasto social son las definiciones de gasto por habitante. El estudio encuentra que el gasto social por habitante ha crecido sustancialmente en el período 2000–2005 desde 576 a 829 nuevos soles, destacando el rubro de gasto en previsión como el que más ha crecido, incluso, por encima del gasto en salud y educación. Sin embargo, observándose la estructura porcentual del gasto social por tipo de gasto, el estudio menciona nuevamente que el rubro *personal y remuneraciones* es el que ha mostrado un incremento importante a expensas del gasto en capital.

En el tercer capítulo, el documento deja la parte descriptiva para introducir en el difícil terreno de la economía normativa (“lo que debe ser”). Para ello define en un comienzo algunos parámetros que sirvan para evaluar el actual nivel de gasto social con el fin de determinar si es aceptable o no. Como punto de referencia, el autor elabora unas tablas donde se ubica el desempeño del Perú en comparación con los países de América Latina, según una serie de indicadores relativos al gasto social. En dicha tabla se muestra que el Perú se encuentra en el 50% inferior en todas las tablas.

Se menciona que el gasto social por habitante es el resultado del producto de tres razones fundamentales: el gasto público social/ gasto público total, el gasto público total/PBI y el PBI/población. La discusión posterior gira en torno a la posibilidad de incrementar alguno de los tres componentes, encontrándose que el gasto público total como porcentaje del PBI es muy bajo (17%) en comparación con los de otros países de similar desarrollo. Por ello se destaca que poco

se puede hacer para incrementar el gasto social si no se incrementa paralelamente la presión tributaria. Este asunto es interesante pues abre la discusión para una posible reforma tributaria que amplíe la base tributaria y que incorpore al sector no formal que no contribuye al fisco.

Un punto de la discusión es el tema de *a cuánto debería incrementarse el gasto social*. Una primera propuesta es elevar el gasto para que alcance los niveles promedio de América Latina. Otra posibilidad es cumplir con las metas del Acuerdo Nacional, el cual establece que el gasto social en educación debería ser del orden del 6% del PBI. Ambas son metas *ad-hoc*, pero que requieren un esfuerzo fiscal considerable para llegar a ellas, además de un estudio a profundidad que revele si esos son los niveles de gasto que realmente necesita el país.

Tal como se mencionó antes, no solo se trata de invertir más sino que este gasto social debe ser eficiente y eficaz. El autor señala que el incremento del gasto social no ha estado correlacionado con un incremento de la provisión de servicios sociales ni con la reducción de la pobreza. En el caso del sector educación, el incremento del gasto social en este rubro tampoco ha tenido un impacto visible sobre algunos indicadores, como la tasa de asistencia bruta y neta a la escuela. Algo no muy diferente ocurre en el sector salud cuando se analizan algunos indicadores como el porcentaje de partos atendidos institucionalmente. Nuevamente, el autor esboza una explicación: los incrementos del gasto han estado orientados a incrementar remuneraciones los cuales —según el autor— son insuficientes para mejorar estos indicadores sectoriales.

Otra de las causas del por qué el gasto no es efectivo tiene que ver con la equidad y la focalización del gasto. Por el lado de la equidad, las estadísticas demuestran que las regiones más necesitadas del país no son necesariamente las más favorecidas por el gasto público social. Tal es el caso de gasto en educación y salud *per cápita*, el cual exhibe una correlación negativa con respecto al índice de pobreza departamental (los más pobres reciben menos). Lo mismo se observa con el gasto en programas alimentarios para niños menores de cinco años y los índices de desnutrición. Estos indicadores son

pruebas fehacientes de que el actual gasto social en el Perú no es equitativo.

En el cuarto capítulo, el estudio realiza una interesante propuesta. Como una alternativa para incrementar el gasto social, sugiere el uso de los crecientes recursos derivados de la Ley del Canon. Dado que en los últimos años, estos recursos han tenido un crecimiento más que significativo, y que los actuales parámetros legales impiden el uso eficiente y equitativo de estos fondos, se sugiere una modificación de la ley para que una parte de estos recursos se oriente a la inversión social.

En resumen, el documento es una interesante contribución a la literatura que evalúa el actual estado del gasto social en el Perú. Deja abierta varias líneas de investigación posteriores referidas, en primer lugar, a cómo mejorar la eficiencia del gasto y luego a cómo incrementarlo. En mi opinión, la mejora en eficiencia debe ocurrir primero antes que el incremento del gasto, pues, de no ser así, los mayores recursos no tendrían el impacto deseado sobre la pobreza y bienestar social. Por esa razón, se necesita propuestas concretas para la implementación de una serie de reformas que mejoren estos dos aspectos.

Luis García Núñez
Departamento de Economía
Pontificia Universidad Católica del Perú