

GASTO PÚBLICO

Diferencias abismales

Existen inequidades manifiestas en los montos absolutos per cápita destinados por los gobiernos a salud y educación. Además, en los países subdesarrollados las proporciones presupuestales asignado a esos servicios son menores. Dado que en la mayor parte de los países pobres el gasto privado en estos rubros es mayor que el público, los recursos no terminan de llegar a quienes tienen mayores dificultades de acceso. Es necesario que los países puedan manejar su deuda pública de manera de no comprometer los objetivos nacionales de desarrollo.

Equipo de Investigación de Social Watch¹

Indicadores seleccionados:

- Gasto público en salud (% del PBI)
- Gasto público en educación (% del PBI)
- Servicio de deuda externa (% del INB)
- Gasto militar (% del PBI)

El gasto público es el valor de los bienes y servicios comprados por el Estado y sus dependencias. El análisis de la distribución del gasto público permite poner de manifiesto las prioridades que establecen los gobiernos para responder a sus diferentes obligaciones.

El gasto social público 'compite' por los recursos dentro de la estructura presupuestal. Su propósito es garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, u obligaciones legales de los gobiernos establecidas en una variedad de acuerdos internacionales sobre derechos humanos. Como mecanismos para la asignación de recursos públicos, los presupuestos son instrumentos clave para el cumplimiento de esos derechos. En un Estado democrático el presupuesto público debería ser una expresión de la 'voluntad pública' manejada a través de los partidos políticos y las instituciones participativas.

A partir de los cuatro indicadores seleccionados se evalúa por un lado la participación del gasto en salud y educación (prestaciones sociales) y por otro los gastos militares y pagos de deuda externa, en el entendido de que los últimos limitan la capacidad de un Estado para atender los primeros.

Cuando se busca analizar comparativamente la asignación del gasto público por parte de los Estados, es útil considerar las cifras respecto al total del PBI, es decir el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por un país en un período determinado. Esta medición evita las diferencias abismales entre el tamaño de las economías y las magnitudes asignadas al gasto social per cápita entre los países ricos y pobres.

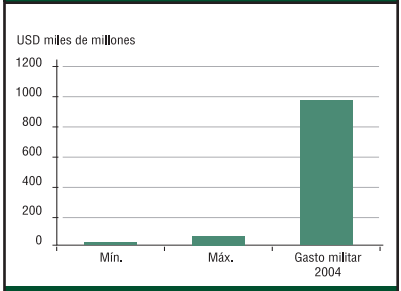
Los gastos en salud per cápita son un ejemplo paradigmático de estas desigualdades, tanto entre

países como al interior de los mismos. Mientras que el gasto per cápita en salud promedio a nivel mundial no alcanza USD 500, el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para 2003 fue USD 2.307. En un extremo, el país que más gasta es Estados Unidos (USD 5.635), muy por encima de estados de Europa como Suiza o Noruega (USD 3.800) y más aún que otros como España (USD 1.640). En el otro extremo, en algunas regiones este gasto alcanza valores 20 veces más pequeños que el promedio mundial, como África Subsahariana, donde no superó USD 29 anuales y Asia Meridional, donde apenas llegó a USD 21.

La situación es también alarmantemente desigual si se consideran los gastos en educación. Los países industrializados representan, en conjunto, menos de una quinta parte de la población mundial, pero consumen cuatro quintas partes del gasto educativo. Asia Meridional, con 25% de la población global, solo consume 4% de dicho gasto, mien-

La evolución del gasto público se relaciona directamente con todas las metas sociales de los gobiernos. En primer lugar, porque de las asignaciones implementadas en sus presupuestos dependerán en gran medida las posibilidades de desarrollo de los países, y en particular de los grupos más vulnerables de ciudadanos al interior de cada sociedad. Parte de los compromisos asumidos por los gobiernos al firmar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es asignar la mayor cantidad posible de recursos para lograr el efectivo ejercicio de los derechos humanos en cada una de sus dimensiones. Pero, además, es necesario que los países puedan manejar su deuda pública de manera de no comprometer los objetivos nacionales de desarrollo. La flexibilización y la reducción de la deuda externa forma parte del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8, comprometiendo a la comunidad internacional – en particular a los países acreedores y a la banca multilateral – con la búsqueda de negociaciones que signifiquen mejoras reales para los deudores en el manejo de sus recursos. ■

GRÁFICO 1. Gasto necesario para cumplir el ODM en salud



tras que África Subsahariana, con 10% de la población y un tercio de los niños y niñas del mundo, solo se beneficia de 1% de la inversión educativa internacional. Frente a un promedio mundial de USD 630, los países de la OCDE invierten una media de casi USD 4.636 por alumno en enseñanza primaria y secundaria, frente a USD 49 que destinan los países africanos y USD 38 los de Asia Meridional.

No solo existe una inequidad manifiesta en los montos absolutos per cápita destinados a las prestaciones sociales recibidas por las personas por el mero hecho de haber nacido en un país rico o pobre, sino que además en los países pobres son menores las proporciones presupuestales destinadas a atender estas prestaciones.

Si consideramos los países de la OCDE, el gasto total (público y privado) promedio en salud alcanzó 8,6% del PBI (con valores extremos como Estados Unidos, con 15%, del que 6,8% corresponde a gasto público). En África Subsahariana y Asia Meridional el gasto total es menor a 5% del PBI. A estas disparidades debe agregarse que en los países más pobres el gasto privado en salud representa la mayor proporción del gasto total en el rubro, por los que los promedios de gasto exclusivamente público apenas superan 2%. Dado que en la mayor parte de los países pobres el gasto privado es mayor que el público, no termina de llegar a quienes tienen más dificultades de acceso. Este fenómeno ocurre incluso al interior de los países ricos en que hay alta participación del sector privado. Por ejemplo, según la Organización Mundial de la Salud, Estados Unidos está situado en el puesto 37, por detrás de países como Marruecos (puesto 29) y con solo USD 186 de gasto), España (puesto 7) o Francia (puesto 1). Estados

¹ Los integrantes del Equipo de Investigación en Ciencias Sociales de Social Watch se detallan en la página de Créditos, al inicio del libro.

Unidos está solo dos puestos por delante de Cuba (que tiene un gasto de USD 236). La razón, entre otras, es que en Estados Unidos, el país que más gasta, más de cuarenta millones de personas no tienen ninguna cobertura de salud.

La dimensión del gasto social por sí mismo no asegura una mejora en las condiciones de vida de la población, sino que son las políticas sociales y las modalidades en que ese presupuesto es ejecutado lo que puede significar una diferencia o un impacto en la calidad de vida de los habitantes.

Mientras el Banco Mundial estima que se necesitarían entre USD 25.000 millones y USD 70.000 millones anuales en ayuda extranjera adicional para alcanzar los ODM relacionados con la salud, solo en 2004 el gasto militar global fue USD 976.000 millones. Un incremento de 11% respecto del año anterior debido principalmente al aumento del gasto de Estados Unidos en la guerra en Iraq. Apenas 31 países de más altos ingresos son responsables de 75% del gasto militar mundial, del que Estados Unidos por sí solo representa 50%². De todas maneras, los enormes ingresos de estos países hacen que su gasto militar signifique una parte relativamente pequeña de su PBI, por lo que no aparecen en las posiciones más evidentes al estudiar indicadores relativos tales como el gasto militar como porcentaje del Producto Bruto Interno PBI o del Ingreso Nacional Bruto (INB). Sin embargo, otras comparaciones delatan realidades absurdas como, por ejemplo, que estos países destinan 10 veces más recursos al sector militar que a la asistencia oficial para el desarrollo³.

Los gastos destinados al pago del servicio de deuda externa han constituido un obstáculo de considerable peso a la hora de destinar recursos para el desarrollo en general y para mejorar el gasto en prestaciones sociales básicas en particular. Incluso la banca multilateral ha reconocido que el peso de estos pagos significa un serio obstáculo al crecimiento y la estabilidad económica de un importante conjunto de países. En 1996 se consolidó la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), emprendida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como un primer intento general para eliminar una deuda insostenible en los países más pobres y más endeudados del mundo⁴.

2 Stockholm International Peace Research Institute (2004). *SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press. Disponible en: <editors.sipri.se/pubs/yb04/aboutyb.html>.

3 *Ibid.*

4 Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento. (1999). *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Perspectivas sobre el marco actual y opciones para el futuro*. Preparado por funcionarios del FMI y el Banco Mundial. Aprobado por Jack Boorman y Masood Ahmed. Disponible en: <www.imf.org/external/np/hipc/options/options.pdf>.

De acuerdo a declaraciones recientes del Banco Mundial, a partir de julio de 2006 se comenzarían a procesar algunas condonaciones de deuda anunciadas por el Grupo de los Ocho (países más industrializados más Rusia) en julio de 2005.

El Gráfico 2 presenta el desempeño de los países en el rubro gasto público de acuerdo a su categorización según el Índice de Capacidades Básicas (ICB). Puede observarse que los países con una mejor calificación en el uso del gasto

público están asociados con las mejores posiciones del ICB.

La Tabla 1 pone de manifiesto que los países con mayores carencias (según el ICB) son los que asignan menor proporción de su presupuesto a la salud y a la educación frente a otros gastos. En relación al servicio de deudas, los países con ICB medio y alto son los más afectados, con porcentajes que en promedio superan 7,5%. Es relevante apreciar que estos países no califican para la iniciativa PPME.

Gráfico 2. Posición final en gasto público según ICB

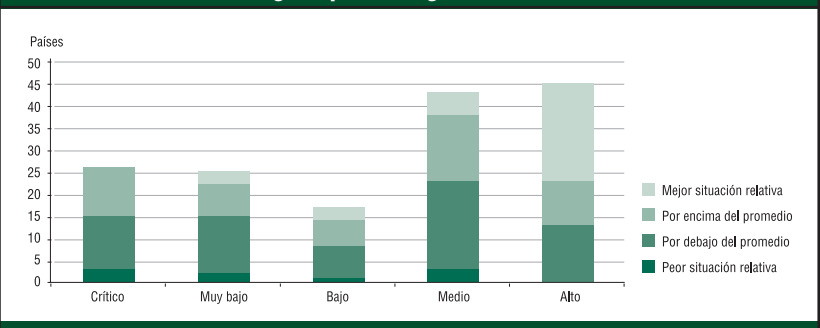


TABLA 1. Indicadores de gasto público para países según niveles del ICB

ICB 2006		GASTO PÚBLICO (% INB 2003-2004)			
		SALUD	EDUCACIÓN	SERVICIO DEUDA	MILITAR
Crítico	Promedio	2,1	3,6	3,3	3,4
	Cantidad de países	26	24	26	25
Muy bajo	Promedio	2,6	4	4,5	2,6
	Cantidad de países	26	19	24	22
Bajo	Promedio	3,4	4,9	5,1	2,1
	Cantidad de países	17	15	15	14
Medio	Promedio	3,5	4,8	7,5	2,4
	Cantidad de países	46	40	38	32
Alto	Promedio	5,6	5,6	9	2,2
	Cantidad de países	45	44	15	42

TABLA 2. Indicadores de gasto público según regiones

REGIONES	GASTO PÚBLICO (% INB 2003-2004)			
	SALUD	EDUCACIÓN	SERVICIO DEUDA	MILITAR
Asia Oriental y Pacífico	4,2	5,5	4,9	1,8
Europa	5,7	5,3	8,4	1,7
Asia Central	2,3	3,4	8,0	2,6
América Latina y Caribe	3,5	4,6	7,6	1,3
Medio Oriente y Norte de África	3,1	5,5	5,6	5,0
Asia Meridional	2,0	4,0	2,9	2,4
África Subsahariana	2,4	4,0	3,9	3,0
América del Norte	6,8	5,5	-	2,5

En la Tabla 2 es posible observar que en promedio el gasto social (salud más educación) del total de países ronda 8,5% del PBI frente a 2,5% de los gastos militares. Dichos promedios esconden obviamente altas heterogeneidades. En los países de mejor situación según el ICB los promedios de educación y salud son tres veces más que los países en peor situación. Esta tabla muestra que los países en mejor situación relativa (33) se caracterizan por una estructura de gasto público en la cual la educación y la salud tienen un peso importante (en promedio, 13,6% del PBI). Estos países gastan en promedio USD 9 en estos rubros por cada USD 1 utilizado en presupuesto militar. Para estos estados el servicio de su deuda pesa en forma sustancialmente menor que para el resto de los países, en promedio 2,8% del INB. El extremo de las peores situaciones está representado por aquellos países (11) cuyo gasto promedio en educación y salud alcanza 4,3% del PBI, monto bastante similar al que utilizan estos países con fines militares (3,7%). Otro aspecto negativo está dado por la abultada proporción del INB comprometida con el pago de los servicios de deuda externa (14,4%).

Al ubicar geográficamente el desempeño de los países en relación al gasto público, Asia Central se muestra como la región con mayor porcentaje de países por debajo del promedio (8 de los 9 que la integran). Regionalmente, tanto en Asia como en África la proporción de países ubicados por debajo del promedio es muy alta. Sin embargo, la situa-

Se destaca la disminución del peso del servicio de deuda externa en... (% del INB)		
	1990	2004
Congo, Rep.	22,9	10,7
Jordania	16,5	6,0
Jamaica	15,9	9,9
Argelia	14,7	7,1
Côte d'Ivoire	13,7	3,7
Honduras	13,7	4,7
Mauritania	13,5	3,5
Nigeria	13,0	4,0
Siria	10,0	1,4
Kenya	9,6	2,3
Trinidad y Tobago	9,6	3,4
Costa Rica	9,2	3,8

GRÁFICO 3. Situación actual en gasto público según regiones

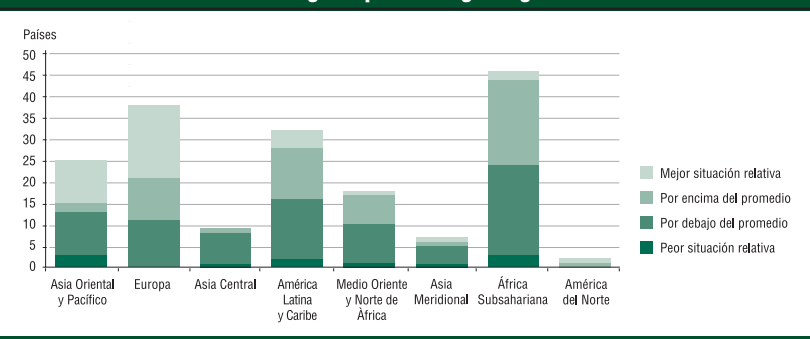


TABLA 3. Situación actual según evolución en gasto público

SITUACIÓN ACTUAL	RETROCESO SIGNIFICATIVO	RETROCESO LEVE	ESTANCAMIENTO	PROGRESO LEVE	PROGRESO SIGNIFICATIVO	TOTAL
Países en peor situación	0	4	6	1	0	11
Países por debajo del promedio	4	14	45	13	0	76
Países por encima del promedio	0	9	23	18	4	54
Países en mejor situación	1	1	18	13	3	36
Total	5	28	92	45	7	177

TABLA 4. Promedios por indicador de los países en mejor y peor situación relativa en gasto público (2003-2004)

SITUACIÓN ACTUAL		GASTO PÚBLICO EN SALUD (% DEL PBI)	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (% DEL PBI)	SERVICIO DE DEUDA EXTERNA (% DEL INB)	GASTO MILITAR (% DEL PBI)
Países en peor situación relativa	Promedio	1,8	2,7	14,4	3,7
	Cantidad de países	11	11	9	10
Países en mejor situación relativa	Promedio	6,4	7,2	2,8	1,5
	Cantidad de países	36	33	10	26
Total de países	Promedio	3,7	4,8	5,8	2,5
	Cantidad de países	187	159	133	151

ción difiere según el indicador estudiado. La peor situación en relación a los gastos públicos en educación y salud se localiza en Asia Central y Meridional y en África Subsahariana, con promedios inferiores a 2,5% del INB en salud y cercanos a 4% en educación. El gasto militar, por su parte, es máximo en Medio Oriente y el Norte de África, con 5% del PBI. Europa, Asia Central y América Latina son las regiones que presentan, en promedio, mayor peso del servicio de deuda como porcentaje del INB (8,6%, 8% y 7,6% respectivamente).

La evolución del desempeño en el gasto público entre 1990 y los primeros años de la presente década indica que, de los 177 países para los que se cuenta con información, apenas 4% (7 países) ha tenido avances significativos, mientras que 25% ha progresado levemente. Como contrapartida, la mitad de los países no experimentaron cambio alguno y 18,6% redujo el peso de la asignación presupuestaria con fines sociales. ■