

Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay

2002-2005

(Versión Preliminar sujeta a modificaciones)

Octubre, 2006

Presentación

Este producto se basa en el primer informe presentado a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como fruto del Convenio suscrito con el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales.

Dicho informe fue elaborado por los docentes Reto Bertoni y Paola Azar, y contó como contraparte MIDES con los aportes del Soc. Milton Silveira de la DINEM.

Aquí se presenta el informe de Gasto Público Social para el período 2002 – 2005, aplicando la nueva metodología de cálculo elaborada a comienzos del presente año en el ámbito de la Asesoría Técnica de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en conjunto con representantes del MIDES y de la Contaduría General de la Nación (CGN).

Es importante destacar que ésta es la primera entrega de una serie que permitirá a mediados del año próximo tener series de largo plazo e indicadores que permitirán evaluar el GPS a lo largo del último siglo, además de aproximarnos a sus impactos distributivos.

Por último, es importante resaltar que este producto es un logro de la comunión de intereses entre el ámbito académico y el institucional - ministerial, en una cooperación e integración que nos interesa estimular y fortalecer.

El agradecimiento a la Universidad de la República a través de las Facultades mencionadas, se hace extensivo a la Pro – fundación para las Ciencias Sociales, que permitió el acuerdo marco entre las instituciones involucradas.

Montevideo, diciembre de 2006.

Mtra. Marina Arismendi
Ministra

Lauro Meléndez
Director de la DINEM

Índice

Introducción.....	4
1. Gasto social y bienestar: aspectos de una relación conflictiva.....	7
1.1. El panorama regional.....	7
1.2. El caso de Uruguay.....	9
2. Principales antecedentes en el estudio del GPS en Uruguay durante los noventa	11
3. Delimitación del Gasto Público Social.....	14
3.1 Apuntes sobre la naturaleza del Gasto Público Social	14
3.2. Datos y fuentes de información	16
3.2. Metodología para la clasificación del GPS.....	17
4. Resultados.....	22
4. Resultados.....	22
4.1. Evolución y estructura del GPS.....	22
4.2. Nivel del Gasto Público Social y prioridades.....	27
5. Consideraciones finales: Gasto Público Social ¿para qué?	31
Referencias bibliográficas	34
Anexos.....	36

Introducción

Durante 2005, representantes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), de la Asesoría Técnica de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) iniciaron un trabajo conjunto orientado al diseño de una propuesta metodológica para la cuantificación del Gasto Público Social (GPS) en el país. El resultado de este esfuerzo se concretó en el documento: “*Metodología 2006 para el Sistema de Información sobre Políticas Sociales y Gasto Público Social*”. Ese primer trabajo sitúa la relevancia del cálculo del GPS en el marco de los objetivos y obligaciones de las políticas públicas; analiza con detalle los criterios para computarlo; discute los alcances y limitaciones de las metodologías ya aplicadas¹ y explicita los temas que suscitan mayor controversia en torno a la pertinencia de su inclusión/exclusión en el cálculo del GPS. Tales avances constituyen el antecedente inmediato y la principal motivación para la elaboración del presente documento.

La propuesta de este informe consiste en validar la metodología diseñada por ATPS-OPP para el cálculo del GPS. Ello ha implicado las siguientes tareas: (a) definir con precisión las áreas del gasto público asignadas a fines sociales, tomando decisiones sobre los aspectos de controversia en su clasificación; (b) aplicar los criterios adoptados a la información disponible sobre las erogaciones del Estado para el período 2002-2005; y (c) ensayar una reflexión sobre las potencialidades del manejo de indicadores sobre GPS, como instrumentos funcionales al “monitoreo y evaluación de la pertinencia y adaptación de las políticas sociales a la realidad imperante en el país” (ATPS-OPP, 2006). Se aspira a que esta validación constituya un paso relevante hacia la concreción de un sistema público integrado de información sobre el conjunto de políticas sociales del país².

Debe advertirse que, dada la brevedad del período considerado, el ejercicio contenido en este documento no aspira a revelar tendencias de largo plazo, ni permite realizar inferencias sobre la dinámica futura del GPS – a partir del presupuesto 2005-2009. Se trata de una cuantificación detallada de los datos a incorporar para el cálculo preciso del indicador, que puede constituir una información relevante para realizar análisis consistentes y homogéneos en el futuro.

Sin duda, el compromiso de las políticas públicas con la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía debe encontrar su expresión en el lugar que ocupa la agenda social en las erogaciones del sector público. No obstante, el enfoque adoptado en este texto busca subrayar que, tan importante como esa expresión cuantitativa, es la naturaleza de tal compromiso. La lectura sobre la importancia del GPS como instrumento de política, que aquí se propone, se realiza en clave de derechos humanos y de responsabilidad que cabe, por el logro de crecientes niveles de bienestar, tanto a las políticas públicas (incluidas las macroeconómicas) como a la comunidad toda.

¹ Las discusiones se elaboran básicamente en torno al documento de ATPS-OPP (2004), que es el antecedente más completo y reciente para el análisis del GPS en Uruguay.

² De acuerdo al informe, los componentes centrales de tal sistema son: (1) matriz de políticas y programas sociales; (2) registro único de beneficiarios de las políticas sociales; (3) cuantificación del Gasto Público Social.

Contar con alimentación adecuada, vivienda digna, educación imprescindible para estar integrado en una sociedad, empleos de calidad, es necesario para el bienestar humano. Pero considerarlas necesidades no establece quién es responsable de que sean satisfechas. Desde la perspectiva de derechos, el Estado tiene obligaciones éticas y jurídicas que hacen al respeto, protección y adopción de medidas para la satisfacción de los Derechos Humanos, incluidos los Derechos Económicos, Sociales y Culturales³ (Willat, 2004). En consecuencia, especificar el nivel y contenido del GPS constituye un insumo relevante para monitorear el grado en que las políticas públicas respetan y aseguran el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía.

Por otra parte, los vínculos entre las políticas sociales y las económicas no se limitan al lugar que ocupan las finanzas públicas en el logro de los equilibrios macroeconómicos y a la necesidad de obtener recursos para su financiación. Existe una dimensión de la política económica, usualmente invisible, que está dada por su contenido social (esté implícita o explícitamente definido).

Los instrumentos de política orientados al crecimiento económico, la atracción de inversiones, el combate a la inflación, la consecución de equilibrios externos y fiscales transmiten sus efectos a través del tejido social y lo modifican. Desconocer el contenido social de las decisiones involucradas en el diseño de estas políticas puede afectar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de una sociedad. Si las políticas macroeconómicas no atienden a su impacto sobre la inclusión social y el bienestar de hombres y mujeres pueden reforzar la pérdida de recursos humanos, imprescindibles para toda estrategia de expansión económica. Alternativamente, si ignoran sus repercusiones sobre las condiciones y cantidad de trabajo (remunerado, en el mercado y no remunerado, al interior de los hogares y comunitario), sus efectos pueden determinar una sobre-explotación de los recursos disponibles, que no es sustentable en el largo plazo. Asimismo, se pueden obtener grandes beneficios del imperativo moral de la equidad a la hora de establecer objetivos macroeconómicos, puesto que individuos más felices, saludables y creativos, que contribuyen a la maximización de sus potencialidades humanas, promueven sociedades innovadoras, creativas y dinámicas, que reproducen las oportunidades de crecimiento (Williams, M., 2005). En este sentido, si bien el GPS es una herramienta útil para el diseño de políticas, expresa tan sólo un aspecto del compromiso público con el bienestar de la ciudadanía.

Finalmente, tanto la asignación de recursos al área social como el diseño del resto de las políticas públicas, implica una concepción –aunque sea implícita– acerca de qué instituciones, agentes y actores tienden a ejecutar, absorber y/o a amortiguar el impacto social derivado de su ejecución. Desde este punto de vista, las decisiones de política traducen determinadas ideas sobre la distribución de responsabilidades en materia de bienestar entre Estado, mercado y hogares. Siguiendo a Esping-Andersen⁴: “...El mundo real del bienestar es producto de cómo interactúan los tres pilares del bienestar (familias, Estado y mercado). Si uno “fracasa”, existe la posibilidad de que la responsabilidad sea absorbida por los otros dos o, alternativamente, que se acumulen

³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión mediante la resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966. Adquirió fuerza de ley y rige a partir de 1976.

⁴ Esping-Andersen, G. (2002): "Towards the Good Society, Once Again?" en *Why We Need a New Welfare State*, editado por Gosta Esping-Andersen Oxford University Press, citado en Franzoni (2005)

problemas no resueltos. Cuando diseñamos políticas debemos preguntarnos: ¿puede la familia, el mercado o, alternativamente, el Estado absorber realísticamente esas responsabilidades y si es así, es esa la opción más deseable?”.

En esta medida, la información que se pretende construir más que evaluar el esfuerzo realizado para poner en práctica acciones en el área social, debe permitir apreciar el éxito obtenido con dichas acciones. Debe ser un insumo para estimar el grado de articulación entre agentes y actores estatales y sociales y el reconocimiento de sus necesidades, competencias y aptitudes diferenciadas.

Es bajo estas miradas que se ha elaborado el presente documento: buscando aportar elementos para nutrir la discusión sobre la contribución del GPS al análisis de la agenda social, en el marco de las responsabilidades del Estado como garante y protector de derechos; en el contexto de las prioridades macroeconómicas del Gobierno y en términos de la distribución de responsabilidades y prioridades relativas al bienestar entre Estado, mercado y hogares. La estimación del GPS, contemplando estas dimensiones, permitirá establecer vínculos entre el esfuerzo fiscal, sus instrumentos y los resultados de las políticas sociales y macroeconómicas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la sección 1 se presenta una breve síntesis sobre el nivel y evolución del gasto público en la región y en el país en los últimos tiempos. La sección 2 recoge algunos antecedentes bibliográficos sobre el análisis del GPS en Uruguay. A continuación, se define la propuesta de estimación de este documento. Se discute el concepto de GPS, se delimita el campo de búsqueda y se argumenta la inclusión/exclusión de distintos ámbitos y organismos del sector público (sección 3). El resultado de la aplicación de los conceptos y criterios desarrollados y el cálculo de indicadores que permiten dimensionar la importancia del GPS y su evolución frente a otras variables macroeconómicas y sociales se describe en la sección 4. Por último, se reflexiona sobre la aplicación práctica del GPS construido y sus aplicaciones como instrumento de política (sección 5).

El informe también incluye 4 Anexos. El Anexo 1 contiene las definiciones de cada categoría utilizada para clasificar el GPS. En el Anexo 2 se comparan los resultados obtenidos en la cobertura de GPS en el documento ATPS-OPP (2006) y los elaborados en este informe. El Anexo 3 presenta la grilla completa conteniendo la clasificación del GPS, de acuerdo a la metodología aplicada. Finalmente, en el Anexo 4 se realiza un análisis que incorpora la información sobre gasto social disponible para la Intendencia Municipal de Montevideo.

1. Gasto social y bienestar: aspectos de una relación conflictiva

1.1. El panorama regional

Para América Latina, la “crisis de la deuda” puede considerarse el episodio final del modelo de desarrollo que se había implementado –con diversos matices– desde la segunda posguerra. Aunque algunos países habían comenzado un giro en sus políticas de introversión desde los años setenta (Chile, Uruguay y Argentina son claros ejemplos al respecto), a partir de los ochenta, se profundizó el impulso hacia una serie de reformas orientadas a la articulación de un “nuevo modelo económico” en la región. La formulación sintética de las directrices tendientes a instaurar este nuevo modelo, a fin de superar la crisis y el estancamiento económico, se ha conocido como el “Consenso de Washington” (1989).

Aun con diversas modalidades en su implementación, los países de América Latina se embarcaron en un proceso de “reformas estructurales”, que bregaron por la liberalización económica. Las políticas se orientaron a la apertura comercial, la liberalización financiera, la desregulación de los mercados y el retraimiento de la intervención estatal en la economía. En muchos casos, estas tendencias implicaron la privatización de empresas públicas, con un impacto importante en las arcas del Estado y en el acceso y cobertura de los servicios públicos.

Tras el ajuste de los ochenta y principios de los noventa, siguió el crecimiento. Entre 1990 y 2001, la tasa media anual de expansión del PBI latinoamericano fue 3,05%, en contraste con la década previa, en que el porcentaje fue 1,18%. En términos de PBI per cápita las cifras no fueron tan alentadoras: el crecimiento medio anual fue 1.39% (Stiglitz, 2002). Sin embargo, la constatación más importante residió en que el crecimiento económico no conducía automáticamente a la resolución de los problemas sociales, de larga data, en el continente.

De este modo, como la otra cara de una misma moneda, la implementación de políticas de apertura, desregulación y privatización, fue acompañada de un conjunto de acciones tendientes a paliar los efectos (“costos”) sociales del nuevo modelo. Siguiendo a Serrano (2005), los ejes de la política social del nuevo modelo se centraron en el incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios y en la focalización hacia los más pobres, con programas de carácter asistencial. También se reorganizó la gestión de programas y políticas y se multiplicaron los fondos destinados a fines sociales.

De acuerdo a datos de CEPAL (2003), entre 1991 y 2001, el GPS en la región se elevó en promedio 58%, pasando de 342 a 540 dólares por habitante (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA (dólares de 1997)						
País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	1211	1452	1589	1584	1709	1650
Bolivia	s/d	s/d	121	147	169	183
Brasil	786	773	906	843	936	936
Chile	441	540	598	718	838	936
Colombia	158	195	297	403	357	337
Costa Rica	469	492	533	568	610	689
Ecuador	88	94	121	134	126	131
El Salvador	s/d	53	63	70	78	82
Guatemala	52	65	67	73	103	109
Honduras	60	63	60	56	57	77
México	259	334	358	352	407	456
Nicaragua	48	44	49	47	57	61
Panamá	497	582	606	653	712	853
Paraguay	7	114	132	150	153	148
Perú	76	101	146	166	178	187
República Dominicana	60	87	104	108	132	170
Uruguay	888	1095	1248	1390	1533	1494
Venezuela	320	355	287	317	307	402
América Latina (*)	342	399	444	473	513	540

Fuente: Panorama Social 2002-2003, CEPAL.

(*) Corresponde al promedio simple de los países, excluido Salvador y Bolivia.

Los países que se encuentran a la vanguardia en materia de gasto social (sin considerar a Cuba) son Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay, que han tendido a asignar a esta área una porción superior a 18% de su PBI (Cuadro 1.2).

Pese a este esfuerzo, los aumentos del GPS en los países de la región que, durante los noventa, aplicaron en distinta medida el paquete de “reformas estructurales”, no alteraron significativamente la enorme heterogeneidad e inequidad que caracteriza a las sociedades latinoamericanas.

Aún más, el impacto de las reformas se tradujo en un deterioro en la distribución del ingreso y, en general, en el incremento de las familias pobres. Aún en aquellos países en que se registran niveles relativos más altos de GPS, el resultado de las políticas sociales ha sido, sino inocuo para enfrentar el deterioro social, al menos incapaz de revertir la situación emergente de las políticas de ajuste y reforma estructural en las últimas décadas.

Para finales de la década del noventa, el ingreso nacional real per cápita fue para la región en su conjunto 15% inferior al nivel de 1980. Además, en el promedio de los datos por país, el decil más rico se apropiaba de más de 30% de los ingresos totales, y en la mayoría de ellos, con excepción de El Salvador y Venezuela, este porcentaje era de más de 35% (en Brasil llegaba a 45%). El ingreso promedio de este decil superaba en 19 veces al que recibía, en promedio, el 40% de los hogares de menores ingresos. Este último grupo percibía entre 9% y 15% de los ingresos totales. Uruguay constituye una

excepción en este aspecto, ya que estos hogares reciben cerca de 22% de los ingresos totales (CEPAL, 2004).

Cuadro 1.2. GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PBI (en porcentaje)						
País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	19,3	20,1	21,1	20	20,8	21,6
Bolivia			12,4	14,5	16,3	17,9
Brasil	18,1	17,7	19,3	17,3	19,3	18,8
Chile	11,7	12,4	12,3	13	14,7	16
Colombia	6,8	8,1	11,5	15,3	14	13,6
Costa Rica	15,6	15,2	15,8	16,8	16,4	18,2
Ecuador	5,5	5,8	7,4	8,2	8,1	8,8
El Salvador		3,1	3,4	3,8	4,1	4,2
Guatemala	3,4	4,1	4,1	4,3	6	6,2
Honduras	7,9	8,1	7,8	7,2	7,5	10
México	6,5	8,1	8,8	8,5	9,2	9,8
Nicaragua	11,1	10,9	12,2	11,3	13	13,2
Panamá	18,6	19,5	19,8	20,9	21,6	25,5
Paraguay	3,1	6,2	7	8	8,5	8,5
Perú	4	5,3	6,7	7,1	7,7	8
República Dominicana	4,3	5,9	6,1	6	6,6	7,6
Uruguay	16,9	18,9	20,3	21,3	22,8	23,5
Venezuela	8,5	8,9	7,6	8,3	8,4	11,3
América Latina (*)	10,1	10,9	11,7	12,1	12,8	13,8

Fuente: Panorama Social 2002-2003, CEPAL.

(*) Corresponde al promedio simple de los países, excluido Salvador y Bolivia.

En consonancia con esta realidad, la profundización de sociedades duales, en el período fue escandalosa. Para 2002, 44% de la población, 220 millones de personas, vivía en condiciones de pobreza y casi 100 millones eran indigentes. En América Central, tres de cada cinco personas vivían en condición de pobreza y dos de cada cinco en indigencia o pobreza extrema.

América Latina comenzó el siglo XXI manteniendo una cualidad siniestra: la de ser la región más desigual del mundo. A pesar del incremento del GPS, los resultados en términos de bienestar han sido muy desalentadores.

1.2. El caso de Uruguay

También en el país tuvo lugar un proceso de “reformas pro-mercado”. Sin embargo, debe subrayarse que, pese al debilitamiento del modelo de proveedor estatal único, estas reformas tuvieron características excepcionales respecto al resto de la región. Básicamente, factores institucionales permiten explicar la fuerte oposición de la sociedad a la versión más radical de los ajustes, que ha llevado a algún autor a hablar del “país de los cambios económicos graduales”. El resultado ha sido el mantenimiento

de una importante infraestructura estatal, desde la cual pueden diseñarse y articularse las políticas sociales.

El GPS en Uruguay ha sido de los más altos de América Latina en términos de producto y de población (Cuadro 1.1 y 1.2). A pesar de ello, los niveles de pobreza se duplicaron en los últimos diez años y hacia 2002 llegaron a niveles desconocidos para el país⁵.

La crisis, que se extendió entre 1999 y 2002, determinó un incremento de la incidencia de la pobreza de ingresos de 20%. En 2004, más de 50% de los niños menores de cinco años vivían por debajo de la línea de pobreza (PNUD, Uruguay, 2005). Juegan en la explicación de este proceso de empobrecimiento, la insuficiencia dinámica del mercado de trabajo, que consagró crecientes tasas de desempleo, el consiguiente descenso en los ingresos familiares y el incremento en la concentración del ingreso. Los datos informan que la tasa promedio de desempleo alcanzó a 20% durante la crisis, aunque en el marco de tasas de crecimiento económico positivas, el porcentaje se mantuvo en torno a 9-10%. Por su parte, el ingreso real de los hogares experimentó un descenso cercano a 30% entre 1999 y 2003, en tanto entre los dos primeros años de la década del 90 y 2001 el índice de Gini creció 3 puntos (Flood, Grau y Melgar, 2005).

Actualmente, las principales señales en torno a la atención del GPS han apuntado a la preocupación por aumentarlo, acompañada por la recuperación del interés y prioridad por los temas sociales clásicos, especialmente los referidos a la salud, la educación y la disminución de la pobreza. Han surgido nuevas instituciones, se ha iniciado el diseño de estrategias nacionales de reducción de la pobreza, se han instalado diversos mecanismos de fondos concursables para proyectos sociales. El desafío más importante radica en lograr niveles más eficientes de coordinación, instrumentos idóneos para el seguimiento y mecanismos ágiles para el redireccionamiento o rediseño de los programas.

En este marco se encuadra este trabajo: en una línea de consolidación y proyección en el ámbito público de los estudios tendientes a profundizar en el análisis, evaluación, monitoreo y articulación del esfuerzo que la sociedad realiza en el área de las políticas sociales.

Con base en las consideraciones vertidas en esta sección es que cobra especial importancia el estudio del GPS en el largo plazo y su impacto. En el contexto de una sociedad en desarrollo, es irrefutable que el Estado tiene un papel central que jugar, no solamente como regulador de instituciones y estructuras, sino también como un proveedor, garante y articulador significativo de políticas que aseguren el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. Lo que está en el centro de atención es la necesidad de ubicar junto al crecimiento económico y al equilibrio fiscal, la preocupación por su sentido último, entendido ya no como fin, sino como medio para lograr mayores niveles de bienestar y libertad de las personas.

⁵ Tomando la Línea de Pobreza (LP) del Instituto de Estadística de 1997, el Instituto de Economía estimó que las personas en situación de pobreza pasaron de 21,6% en 1995 a 41% en 2003. Si se considera la LP calculada por el INE en 2002, las cifras pasan de 17,4% a 30,9% para el mismo período.

2. Principales antecedentes en el estudio del GPS en Uruguay durante los noventa⁶

Uno de los antecedentes más completos sobre el análisis del GPS global en el país desde la última década corresponde a G. Flood, C. Grau, y A. Melgar en un estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005). Allí se releva con detalle el monto de GPS, su relación con variables macroeconómicas relevantes y sus impactos distributivos. También se abordan aspectos relativos a su financiamiento, se discute la articulación entre gasto público social y políticas sociales y se presenta una revisión de programas específicos por tramos de edad.

Otro documento importante en términos de estudio y síntesis de tendencias, corresponde a ATPS-OPP (2004). Allí se recogen los cálculos sobre gasto social por funciones y por objeto del gasto efectuados a partir de la agregación de la información del Presupuesto Nacional, del Banco de Previsión Social (BPS), de Empresas Públicas y de los gobiernos departamentales para el período 1999-2003. El informe también contiene un ejercicio sobre el impacto distributivo del GPS.

En términos de análisis comparado, CEPAL ha incluido diversas consideraciones sobre el nivel e impacto distributivo del gasto en América Latina, que incluyen a Uruguay (Panorama Social, 2001, 2003, 2004).

En base a la información contenido en la literatura disponible, es posible establecer algunos de los rasgos principales del gasto social en el país:

Como refleja el Cuadro 1.2., como porcentaje del PBI, el GPS ha ido creciendo en el promedio de América Latina, pasando de 10,1% en 1990-91, a 12,1% en 1996-97 y a 13,8 en 2000-01. Uruguay muestra esa misma evolución creciente, pero en niveles muy superiores a los del promedio regional. Los gobiernos nacionales de las últimas décadas han tendido a preservar esta orientación, a pesar de las crisis económicas, las políticas “pro-mercado” y el énfasis en el control de los desequilibrios en las cuentas fiscales.

En efecto, el Estado uruguayo históricamente ha destinado una porción muy importante de sus recursos a la cobertura de las actividades comprendidas en el área social.

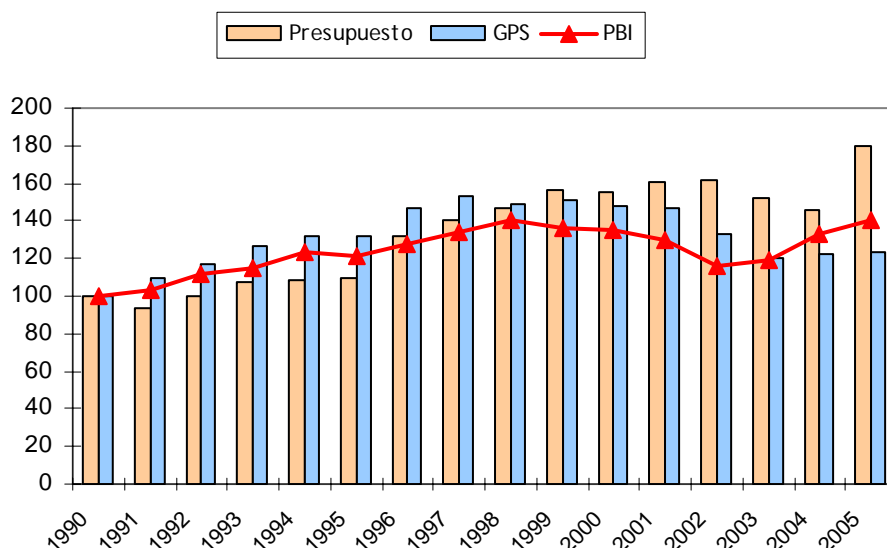
⁶ Los antecedentes que aquí se reseñan aluden a la evolución del GPS en su conjunto. Durante la década del noventa, se han realizado diversidad de análisis, que por referir a funciones específicas, no se han incluido en este breve relevamiento. Entre los estudios relativos al *gasto en educación*, se destacan: Bucheli, M. y Mendive, C. (1997): “La distribución del gasto público en enseñanza”, CEPAL- Oficina de Montevideo; Llambí, C. y Furtado, M. (2005): “Gasto Público en Educación en Uruguay...” en *Inversión en la Infancia en Uruguay*, UNICEF; además de los diversos estudios publicados por organismos de Mejoramiento de la Gestión y docencia –MEMFOD, MECAEP, MESYFOD; en cuanto a la *salud*: Grau, C., Lazarov, L. (1999): “Sistemas de salud y Previsión Social en Uruguay”, Equipo de Representación de Trabajadores – BPS, Lazarov, L. y Mieres, G. (2005): “El Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay” en *Inversión en la Infancia en Uruguay*, UNICEF. En relación a la *seguridad social* pueden citarse: Ferreira-Coimbra, N. y Forteza, A. (2004): *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002*. Santiago de Chile. OIT; Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A., Rossi, I. (2005): *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; Bucheli, M. (2004). “Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo, 1991-2002”, en Bertranou, F.M. (ed) *Protección Social y Mercado Laboral*, Santiago: OIT; Lagomarsino, G. y Lanzilotta, B. (2004). “Densidad de aportes a la Seguridad Social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003)” Equipo de Representación de los Trabajadores en BPS).

Considerando únicamente al Gobierno Central (incluidas las transferencias a los organismos de seguridad social), en 1981 alcanzaba 14,3%. Durante los noventa, osciló en torno a 20% y entre los años 1999 y 2002, durante el período de recesión económica representó aproximadamente 25% del PBI. Si se toma el GPS del Gobierno Central Consolidado (esto es, incluyendo los gastos en seguridad social), la ponderación como proporción del PBI, representó más de 25% a inicios de los noventa y supera 30%, para finales de la década (ATPS-OPP, 2004).

Tomando los datos sobre ejecución presupuestal de CGN para el promedio de la última década, los incisos relacionados con “asuntos sociales” (incluyendo la asistencia financiera a la seguridad social) representaron 47% del total. El resto del gasto público (el “no social”) ha tendido a distribuirse de la siguiente manera: 7% aproximadamente a gastos de “Administración de Gobierno” (Presidencia, Ministerio de Economía y finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo); “Defensa y Seguridad” 13% aproximadamente; “Servicios económicos” (Ministerio de Agricultura y Pesca; Ministerio de Industria y Energía; Ministerio de Turismo y Deporte; Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Subsidios y subvenciones), 7%; intereses de deuda 14%. El resto corresponde a diversos créditos y partidas a reemplazar.

Por otro lado, el gasto público presupuestal se ha caracterizado por un marcado comportamiento pro-cíclico. Esto significa que ha tendido a presentar una trayectoria similar a la del producto. De este modo, lejos de amortiguar la pérdida de ingresos determinada por las recesiones, el GPS reacciona en el mismo sentido que el ciclo económico. Como puede observarse en el Gráfico 2.1, esta pauta se reiteró durante la última crisis, si bien la reducción de gastos operó con rezago respecto a la caída del producto (el presupuesto se mantuvo durante 2002 y se contrajo en 2003 y 2004).

Gráfico 2.1.
Evolución del PBI y del presupuesto a precios constantes
índices 100=1990



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN, INE y BCU

Nota: la información sobre GPS proviene de los estudios citados como antecedentes en esta sección.

Considerando la estructura del GPS consolidado, se aprecia que ha tendido a concentrarse fuertemente en la Seguridad Social. Este componente explicó casi tres

cuartas partes del total hasta 1999, y aún durante el presente quinquenio va a ubicarse en el entorno de 60% del mismo total (11% del producto). El segundo componente de peso es la Educación, que constituye aproximadamente 14% del GPS y ha oscilado en torno a 3% del PBI. La proporción del GPS correspondiente a Salud Pública mantiene una ponderación del orden de 9% del GPS desde 1990, lo que se traduce en un peso de aproximadamente 1,9% respecto al producto.

Dada la importancia del gasto en seguridad social, el GPS en el país tiene un marcado sesgo pro-adulto. Es decir, está orientado prioritariamente a la población perteneciente a los grupos de edad más altos. Ello implica, por un lado, que sea el pago de jubilaciones y pensiones uno de los aspectos que determinan una mayor “rigidez” del presupuesto. De este modo, los ajustes siempre terminan efectuándose vía programas que cubren a la población relativamente más joven. Por otro lado, deja relativamente poco espacio para diseñar políticas públicas que promuevan y cubran a la población de las franjas etáreas inferiores, cualquiera sea el tramo de ingreso al que pertenezcan. Los programas de jubilaciones y pensiones representan en promedio el 76% de las erogaciones del sistema de Seguridad Social.

Los crecientes riesgos sociales que han ido desplazándose hacia la juventud y las familias jóvenes (por la no asistencia al sistema educativo, el embarazo adolescente, la inestabilidad laboral, el cuidado de niños, enfermos y ancianos) no han sido debidamente contemplados por el GPS. Dentro de la seguridad social, la atención absolutamente predominante a jubilados y pensionistas ha concentrado todos los esfuerzos y recursos, sin generar espacios para el funcionamiento coordinado de políticas sociales que atiendan las nuevas realidades. Esto ha llevado a que el Estado transfiera responsabilidades de prestación de servicios hacia las familias o al mercado (Espino, A., Azar, P., 2004).

El impacto distributivo del GPS, puede medirse estimando qué porción alcanza a la población distribuida de acuerdo a quintiles de ingreso. Desde esta perspectiva, se encuentra que el impacto del GPS en su conjunto es ligeramente regresivo, ya que el quintil de mayores ingresos capta 24,8% mientras que al primero le corresponde el 21,4% (Flood, Grau y Melgar, 2005).

Si se realiza un análisis por componente, resulta que el peso de las pasividades tiene una influencia significativa para el impacto distributivo. Las jubilaciones y pensiones son mayoritariamente recibidas por el quintil de ingresos más elevados de la población (el quintil de más bajos ingresos recibe el 4% de las jubilaciones y el quintil de más altos ingresos el 44,2%, ATPS-OPP, 2004). Este fenómeno se debe a que las pasividades están ligadas a la contribución realizada por la fuerza de trabajo durante su vida activa. Esta condición, de por sí, involucra a las personas que se encuentran en una posición relativa mejor respecto a quienes no han logrado generar ingresos o no lo hacen en forma suficiente (desempleados, informales, cuenta-propistas). El resto del GPS, en particular lo destinado a educación primaria, media y técnica y a salud, se distribuye de modo más progresivo.

Esta breve recorrida por los antecedentes en materia de investigación sobre GPS permite ubicar el presente trabajo en el marco de los esfuerzos de cuantificación y estudio de impactos ya realizados.

3. Delimitación del Gasto Público Social

En esta sección se emprende la tarea de definir la naturaleza del GPS y se presentan los criterios seleccionados para su estimación.

3.1 Apuntes sobre la naturaleza del Gasto Público Social

Definir el contenido y naturaleza del GPS no resulta evidente ni inmediato. En términos amplios, puede verse como el resultado de lo que cada sociedad ha ido reputando históricamente como “social”. Ello implica determinada concepción, típica de cada país y momento histórico, sobre los deberes del Estado y los derechos sociales, así como sobre los actores y sectores de la población que son “objeto” de la política social y sobre aquellos que tienen la responsabilidad de articularla (Turtolla, L., 2003).

En el camino hacia una delimitación más precisa es ineludible explicitar qué comprende, desde la perspectiva de este análisis, el ámbito de “lo social” y qué se integra en la esfera de “lo público”.

Respecto a la dimensión “social”, en este trabajo consideramos al GPS como la aproximación cuantitativa al esfuerzo fiscal en actividades estatales orientadas a incidir positivamente en la *disminución de la pobreza* (por ingresos o por necesidades básicas insatisfechas); *la redistribución del ingreso* (procurando la reducción de la desigualdad, con recursos para compensar, temporal o permanentemente cambios en la distribución de ingresos de la población); *la formación, expansión o renovación de capacidades humanas*, con recursos que representan una inversión, en la medida en que permiten el desarrollo del potencial productivo de las personas; el *cumplimiento, respeto, protección y promoción de los derechos* de la ciudadanía.

Para abordar la dimensión “pública” del gasto, el antecedente más completo se recoge en el documento de ATPS-OPP (2006: 10 a 12). Allí, siguiendo a Grau (2005)⁷, se plantean las diversas alternativas derivadas de las distintas fuentes de financiamiento y de la identificación del efectivo proveedor de un servicio o prestación. Con base en dicha discusión, en este trabajo se ha definido como GPS al conjunto de erogaciones que insumen las acciones emprendidas por agencias del sector público en materia social y que se financian a través de la tributación o del endeudamiento del Estado, *más allá de quien sea el proveedor efectivo*.

Definir el carácter “público” del gasto en estos términos implica descartar aquellas prestaciones o transferencias financiadas a través de precios cobrados a la población por la actividad industrial, comercial o financiera del Estado⁸.

Las empresas públicas son parte del patrimonio del Estado y desempeñan funciones que la sociedad uruguaya ha considerado que debían permanecer bajo la órbita estatal. No obstante, la mayoría de los recursos que administran y ejecutan provienen del cobro a

⁷ Grau, C. (2005): “El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el período 1999-2002” en *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*, pp. 83-117, UNICEF.

⁸ La excepción a esta regla aparece cuando las Empresas Públicas realizan aportes a Rentas Generales, esos dineros pasan a financiar gastos no identificables comprendidos en el presupuesto general del Estado, y por lo tanto, pierden su carácter de “ingresos contra venta de servicio”.

los consumidores por la utilización de los servicios que prestan o por los bienes que producen. Es decir, los gastos en que pueden incurrir en el área social son financiados en esencia, por el pago de un precio por parte de los usuarios, más allá de las particularidades que puedan tener las políticas de fijación de las tarifas públicas. Si, contrariando este criterio, se aceptara la inclusión de este tipo de gasto, también estaría justificado incluir gastos sociales realizados por empresas privadas. Esta opción instala una primera diferencia con la clasificación del GPS adoptada por ATPS-OPP (2004).

La única salvedad en la aplicación de esta pauta ha correspondido a los servicios de “agua potable y saneamiento” cubiertos por la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE). Aunque es indiscutible el carácter de empresa pública de dicho ente, en su caso primó la consideración del carácter esencial del servicio y el tipo de necesidad básica que cubre la empresa, junto al extraordinario impacto que el tipo de prestación tiene sobre la salud y la higiene públicas. El suministro de agua potable y las obras de saneamiento urbano que realiza OSE en el interior del país son fundamentales para el mantenimiento de las condiciones sanitarias de la población, evitando la propagación de epidemias y enfermedades. La relevancia de estas acciones trasciende la satisfacción de una necesidad individual como contrapartida de un pago monetario, para convertirse en un tema social. Por otra parte, la propia ley de creación del ente (Ley N°11.907, 1952) establece en su art. 3° que: “La prestación del servicio de obras sanitarias, y los cometidos del Organismo, deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico”. Aunque en la creación de las empresas públicas en Uruguay, la impronta batllista enfatizó el rol social de estos entes, en el caso de OSE resulta particularmente minimizada la lógica empresarial.

Otro ámbito polémico es el de la seguridad social, específicamente las prestaciones de carácter contributivo. En su caso, las fuentes de financiamiento provienen de aportes de los contribuyentes al sistema. Pero dado que su concepción, organización y sostenimiento –en última instancia– recaen en la órbita del Estado y que la contribución tiene carácter coactivo (lo que la hace análoga a un impuesto), se considera que corresponde integrar estas prestaciones en la categoría GPS.

De acuerdo con esta opción metodológica, se incluye dentro de lo relativo a “Seguro de Enfermedad”, la asistencia médica mutual bajo el régimen de la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE). Esta inclusión constituye otra diferencia con trabajos anteriores, pero es consistente con la definición planteada, en el sentido de que más allá del proveedor de la prestación es decisivo el carácter coactivo del financiamiento.

Finalmente, dadas las dificultades que ofrece la información disponible para incursionar en su tratamiento, también han sido excluidas las exoneraciones tributarias que, como un impuesto negativo, pueden beneficiar a determinados agentes/actores y ser parte del GPS⁹.

⁹ Un claro ejemplo podrían ser las exoneraciones tributarias a la enseñanza privada.

3.2. Datos y fuentes de información

Como resultado de la aplicación de los criterios reseñados se ha llegado a delimitar la órbita de “lo público”, de modo de completar el ámbito institucional en el que se realizará la búsqueda del GPS. En definitiva dicho ámbito comprende:

- a) La Administración Central y los organismos descentralizados (incisos 02 al 19, 22 y 25 al 27 del Presupuesto)¹⁰
- b) Los incisos 21, 23 y 24 de subsidios y subvenciones¹¹.
- c) El Banco de Previsión Social (BPS)
- d) Los Gobiernos Municipales
- e) Administración de las Obras Sanitarias del Estado

En todos los casos, la información refiere a los años 2002, 2003, 2004 y 2005. La fecha de inicio del relevamiento responde a que la disponibilidad de datos para el Gobierno Central, con el grado de apertura apropiado para la aplicación de la metodología que se presenta en este estudio, proviene del Sistema de Distribución del Gasto (SDG) dependiente del Área de Gestión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia (OPP), que comienza a funcionar en 2002¹².

La información referida a la Administración Central y los organismos descentralizados corresponde al Presupuesto General de Gastos y proviene de los datos enviados por la CGN al SDG. Se trata de cifras de ejecución presupuestal.

A los efectos de evitar duplicaciones, de las cifras presupuestales manejadas han sido excluidas las transferencias al Banco de Previsión Social. Esto significa que para los fines de este estudio, el gasto relativo a Seguridad Social en el Presupuesto General de Gastos se limita a Jubilados y Pensionistas Militares y Policiales (datos obtenidos de los incisos 3 y 4) y a aquellas transferencias no destinadas al BPS que se canalizan a través del inciso 22, las cuales se sintetizan en el cuadro siguiente.

¹⁰ Los incisos por su nombre son los siguientes: 02 - Presidencia de la República; 03- Ministerio de Defensa Nacional; 04 - Ministerio del Interior; 05- Ministerio de Economía y Finanzas; 06 - Ministerio de Relaciones Exteriores; 07 - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; 08 - Ministerio de Industria, Energía y Minería; 09 - Ministerio de Turismo y Deporte; 10 - Ministerio de Transporte y Obras Públicas; 11 - Ministerio de Educación y Cultura; 12 - Ministerio de Salud Pública; 13- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 14- Mtrio. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; 15 - Ministerio de Desarrollo Social; 16 - Poder Judicial; 17 - Tribunal de Cuentas; 18 - Corte Electoral; 19 - Tribunal de lo Contencioso Administrativo; 22-Transferencias Financieras a la Seguridad Social; 25 - Administración Nacional de Educación Pública; 26 - Universidad de la República; 27- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

¹¹ El Inciso 20 corresponde al pago de intereses de deuda y si bien integra el Presupuesto de Gastos y en esa medida se lo ha incluido en las cifras globales, no constituye un ámbito de búsqueda de GPS.

¹² El Sistema de Distribución del Gasto (SDG) tiene por finalidad reflejar qué Unidades Organizativas realizan la ejecución del gasto en las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional. La información se presenta con periodicidad trimestral.

Transferencias a Seguridad Social incluidas en Presupuesto (Inciso 22)
Asig.Fliar.Empl.Act.Priv.(A2L15084)HOGAR BAJO RECUR.A4L17139
Asignaciones Familiares Clases PasivasA10L13426
Asist.financiera retirados militares L.14.550 A.47
Asist.financiera retirados policiales L.14550 A.47
Asistencia Financiera Pre-Jubilados B.P.S.
Asistencia Financiera Pre-Jubilados Policiales
Caja Jub.Pens.Univ.para Jub.y Pens.de cargo RRGG A145L17738
Funcionarios en situación de retiro (MDN), sentencia reintegro.
Jubilaciones
Jubilados Reincorporados MDN A23 L12587 Res.76-161 24/12/97
Pensiones
Pensiones Graciables

Los incisos 21, 23 y 24 comprenden, respectivamente, los gastos en subsidios y subvenciones; partidas a reemplazar y diversos créditos. También las cifras corresponden a lo efectivamente ejecutado y han sido provistas, en forma desagregada, en virtud de los datos que provee CGN al SDG.

La información referida al BPS fue tomada de los Anuarios Estadísticos del organismo y da cuenta de la totalidad de erogaciones, discriminada por tipo de riesgo. Para hacer frente a tales erogaciones, el Banco recibe anualmente una asistencia financiera del Gobierno Central. A fin de evitar duplicaciones, se ha deducido del GPS a nivel del Presupuesto el monto correspondiente a dicha asistencia según lo informan los Anuarios del BPS y se ha tomado el monto total de gasto en seguridad social (integrando la asistencia y el gasto en Seguros de Enfermedad) que cubre el Banco.

La incorporación de datos sobre Gobiernos Municipales enfrentó dos tipos de dificultades. Por un lado, no fue posible acceder a información precisa y detallada sobre presupuestos y gasto social de los Municipios del Interior. De hecho, en el informe ATPS-OPP (2004) su inclusión se basó en estimaciones. Por otro lado, los datos obtenidos para la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) –para el año 2005– no captan los gastos sociales con el mismo nivel de desagregación que en el mencionado informe. Dada la dificultad para compatibilizar las cifras disponibles, se optó por incorporar un Anexo –el número 4– en que se detalla la información de la IMM y se ensaya su agregación al monto total de GPS.

Finalmente, en el caso de OSE, para 2004 y 2005 se ha trabajado con cifras tomadas de los “Resultados del Gobierno General Consolidado y las Empresas Públicas”, elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas y publicados por el Banco Central del Uruguay (BCU). Los datos de 2002 y 2003 provienen de ATPS-OPP (2004).

Debe destacarse que, salvo por la omisión respecto a los gobiernos municipales, las áreas comprendidas en este estudio refieren al total de los ámbitos que, según lo que aquí se considera, deben ser incluidos para la búsqueda y estimación del GPS.

3.2. Metodología para la clasificación del GPS

Una vez definido “qué” y “dónde” buscar, corresponde explicitar los criterios y la metodología utilizada para la clasificación del GPS. En ese sentido, este trabajo es

tributario de los documentos reseñados en la sección 2 y del informe ATPS-OPP (2006). De hecho, como fuera señalado, puede considerarse un ejercicio de validación de la propuesta metodológica elaborada en ese último informe.

El procedimiento aplicado consiste en analizar los gastos por Inciso del Gobierno Central según Unidad Ejecutora y, dentro de ellas, por Unidad Organizativa. Con esta apertura (Unidad Ejecutora-Unidad Organizativa) es posible discriminar qué organismos, dentro de cada Inciso, ejecutan efectivamente el gasto y, partiendo de su denominación, identificar si constituye GPS y a qué función asignarlo. El acceso a este grado de desagregación de los datos fue posible gracias a la información derivada del SDG (OPP).

Con el objetivo de lograr una mayor precisión, tanto en lo referido al gasto como a su financiamiento, se intentó un ejercicio de complementación utilizando la información sobre presupuesto registrada por la CGN, que discrimina los datos por inciso, programa y proyecto de inversión. Debe señalarse que al no poder cruzar los datos provenientes de ambas fuentes, no se lograron determinar, en forma sistemática, los programas y proyectos de inversión (en general, financiados con recursos externos) que son ejecutados dentro de cada Unidad Organizativa¹³. Esto constituye una debilidad de la metodología, en tanto pueden quedar ocultas en el agregado de la Unidad Organizativa, cierto tipo de acciones correspondientes a diferentes clases de GPS.

Cada Unidad Organizativa donde se identificó GPS, fue clasificada a partir de un Código tomado del informe ATPS-OPP (2004)¹⁴. A este clasificador, que se presenta en el Cuadro 3.1., se le incorporaron algunas categorías que se explicitan más adelante en esta sección. En el Anexo 1 se incluye la descripción detallada de cada categoría de gasto contenido en el cuadro.

Como resultado de la revisión detallada de las Unidades Organizativas comprendidas en cada inciso, fue posible detectar GPS en Unidades Ejecutoras que no suelen clasificarse dentro del ámbito social (por ejemplo, el gasto en investigación y desarrollo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca o las políticas de rehabilitación en establecimientos carcelarios y de apoyo a excarcelados dependientes del Ministerio del Interior). Del otro lado, se consiguió detallar la naturaleza del GPS comprendido en Unidades Ejecutoras usualmente asignadas globalmente al área social (como en el caso de las que integran el Ministerio de Salud Pública).

A este respecto, deben introducirse algunas indicaciones importantes. En primer lugar, que tanto en el caso de la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) como de la Universidad de la República, debido a que no remiten al SDG la información desagregada por Unidad Organizativa, los datos debieron manejarse por Unidad Ejecutora. El segundo caso es el del Poder Judicial, que también aparece con ese nivel

¹³ Por ejemplo, los recursos asignados al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) están dentro del Inciso 2, Unidad Ejecutora 4, proyecto de inversión 727; Infancia y Familia (INFAMILIA) corresponden al Programa 1, dentro del Inciso 24. En el caso de la Educación, como todos sus gastos fueron imputados como GPS, los programas y proyectos financiados con endeudamiento externo, quedaron incorporados “por defecto”.

¹⁴ Se trata de la clasificación funcional del gasto realizada por la Contaduría General de la Nación ajustada según ATPS-OPP (2004).

de desagregación, lo que no permite distinguir el gasto en Defensorías de Oficio, por ejemplo, que podrían ser imputados a la clasificación del GPS.

Con relación al inciso 15, Ministerio de Desarrollo Social, fue creado en 2005, tras la desaparición del Ministerio de Deporte y Juventud. Las actividades que desarrolló hasta 2004 la “Dirección Nacional de Deporte” pasaron a formar parte del Ministerio de Turismo y Deporte. A nivel presupuestal, el MIDES no tiene aprobada su estructura organizativa, por lo que el gasto aparece imputado globalmente a la Unidad Ejecutora “Dirección General de Secretaría” del nuevo inciso 15, y no pudieron distinguirse Unidades Organizativas.

Con respecto a los organismos paraestatales (Laboratorio Tecnológico del Uruguay-LATU, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria- INIA, por ejemplo), los datos sobre ejecución son manejados por la CGN y no están incorporados en el SDG. En consecuencia, no están contenidos en el presente estudio. En cambio, están considerados los recursos destinados a las diversas Comisiones Honorarias (lucha antituberculosa, hidatidosis, etc), ya que se encuentran contemplados dentro del Inciso 21 (subsidios y subvenciones).

Como resultado del ejercicio de clasificación fue posible alcanzar una cifra más próxima al monto real de GPS en el país e identificar con mayor precisión cuánto se destina por función, con independencia del ámbito institucional que contribuye a conformarlo. Es decir, dentro de Salud se integran tanto los Hospitales dependientes del Ministerio de Salud Pública, como los del Ministerio de Defensa y del Interior y el Hospital de Clínicas. También en el caso de Educación, se incluyeron no solamente los incisos del “art. 220”, sino también los gastos de formación y capacitación distribuidos en Unidades Ejecutoras fuera de esos incisos.

A medida que se avanzó en el relevamiento, se encontró que la incorporación de ciertos tipos de GPS en las categorías definidas en el Cuadro 3.1. implicaba una pérdida de información o de especificidad en términos del resultado final de la clasificación. Para evitarlo, discriminando con mayor precisión los componentes del GPS, se adicionaron cinco áreas de gasto con sus respectivos códigos.

Un primer caso está referido a los gastos en Investigación y Desarrollo (I+D). Este ítem ha sido recogido en diversos trabajos que refieren al Gasto Público Social en América Latina. Se busca con ello captar el esfuerzo fiscal por generar condiciones de desarrollo sustentable. En este trabajo se considera que el gasto en “investigación y desarrollo experimental” constituye una inversión social, en la medida que contribuye decisivamente al desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como de la capacidad innovadora de la sociedad y por ello es preciso discriminarlo como una categoría específica (código 152). No obstante, respecto a la información que realmente pudo reflejar este nuevo código, deben realizarse dos advertencias. Por un lado, que bajo el código 152 se integraron todas las actividades de I+D, a excepción de las vinculadas a la Salud (para las que ya existe un código previsto en la clasificación original: el 125). Del otro, que en virtud del tipo de información que remite al SDG la Universidad de la República, no es posible distinguir el monto de gasto destinado a cada una de sus funciones: investigación, extensión y enseñanza. En consecuencia, no puede discriminarse la realización de I+D de la institución que más gasta en este rubro en el país. Por lo tanto, si bien la incorporación del nuevo código contiene una potencialidad

importante para organizar la información, los datos que han podido ser incluidos refieren únicamente a la Administración Central.

Cuadro 3.1. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO Y CÓDIGOS GPS	
1	Gasto Público Social
1.1	Educación
1.1.1.	Enseñanza primaria e inicial
1.1.2.	Enseñanza media
1.1.3.	Enseñanza terciaria
1.1.4.	Enseñanza no definida por nivel
1.1.5	Servicios auxiliares de la enseñanza
1.1.9	Otros servicios de educación
1.2.	Salud
1.2.1.	Asuntos y servicios de hospitales
1.2.2	Clínicas, médicos, odontólogos y paramédicos
1.2.3.	Asuntos y servicios de salud pública
1.2.4	Medicamentos, prótesis y equipo médico
1.2.5	Investigación aplicada y desarrollo experimental
1.2.9	Asuntos y servicios de sanidad no especificada
1.3.	Seguridad y Asistencia Social
1.3.1.	Seguridad Social
1.3.2.	Asistencia social (incluye alimentación)
1.3.9.	Otros
1.4.	Vivienda y Servicios comunitarios
1.4.1.	Vivienda y desarrollo comunitario
1.4.2.	Abastecimiento de agua
1.4.3.	Saneamiento y control de la contaminación
1.4.4.	Alumbrado público
1.4.9	Otros servicios de vivienda y comunitario
1.5.	Otros Gastos Sociales
1.5.1	Culturales y religiosos
1.5.9	Otros
2	Otros gastos Públicos (no sociales)
3	Total Gasto Público

Fuente: ATPS-OPP (2004)

La identificación del esfuerzo fiscal realizado para encarar la “articulación y ejecución de acciones de desarrollo social” se ha contabilizado bajo el código 155. Esto ha permitido discriminar ni más ni menos que el gasto canalizado a través de una innovación institucional relevante, como lo es el Ministerio de Desarrollo Social.

Asimismo, con el objeto de aislar una actividad que potencialmente puede ofrecer un canal de integración social y promoción de la salud, las actividades de “deporte y recreación” se han clasificado bajo el código 153.

Un caso distinto fue el que se presentó al percibir gastos definidos como “servicios médicos”, de exclusivo alcance para los funcionarios de un determinado inciso, no necesariamente reflejo de políticas sociales. A los efectos de distinguir este tipo de prestación, de los servicios de salud que tienen carácter universal o pertenecen a programas de focalización que son parte de políticas sociales, se incluyó un código 126 en el rubro Salud. Este contiene las erogaciones de cada inciso asociadas a la provisión de beneficios vinculados al área salud a sus funcionarios, tal como se sugiere en ATPS-OPP (2006). Como dentro de los ámbitos institucionales considerados en el presente informe, no se han integrado las Empresas Públicas, este tipo de erogación corresponde únicamente a los datos de la Administración Central.

Por último, se consideró que en los incisos “no sociales” en los que se identificó GPS, parte de los gastos imputados a las Direcciones Generales de los Ministerios debían imputarse al GPS. La idea fue reflejar la cuota-parte de gastos “administrativos” que correspondería en cada caso a la prestación de servicios sociales en incisos que no pertenecen estrictamente a esa área. Para ello se estimó dentro de las Direcciones Generales, que un porcentaje igual al peso del GPS en el inciso se destinaría al apoyo del mismo. A este tipo de gasto se le asignó el código 160.

Otro aspecto que surgió durante el procesamiento refiere a los gastos vinculados a la “reforma del Estado”, donde se incluyen los incentivos al retiro de funcionarios y excedentarios. Si bien en todos los casos se trata de gastos que aparecen en el monto global de Presupuesto, siempre que se trabajó con Incisos y Unidades Ejecutoras íntegramente incluidas en el área social, se descartó este tipo de erogación¹⁵. Otra fue la solución respecto a rubros tales como “compras a distribuir”, “inversiones y transferencias fuera de la Unidad Ejecutora” y “clientes externos”. En estos casos, tratándose de incisos que desarrollan claramente su actividad en el área social, se optó por incluir dichos gastos como GPS, dado que en cualquier caso resultarían funcionales al desarrollo de acciones sociales.

En síntesis, el conjunto de criterios explicitados en este apartado permite contar con una metodología precisa para la identificación de los rubros a incluir en el GPS. Con ello se cree haber avanzado en la calidad de la información, lo que permitiría ajustar los diagnósticos y uniformizar las conclusiones posibles respecto a los efectos de las políticas en esta materia. La estimación precisa del monto del GPS contribuye a evaluar la prioridad de las políticas sociales y los derechos de los ciudadanos frente a otras relativas al cumplimiento de las obligaciones con acreedores, por ejemplo.

Es importante subrayar que, tal como se expresó en la presentación de este informe, los recursos asignados al GPS constituyen “una parte central” de las opciones que realiza el Estado por el logro de objetivos de orden social, pero no abarca todas las dimensiones sociales involucradas en el diseño de política. Esto significa que, para acceder a un cuadro comprehensivo de la orientación del Estado en la arena social, además de las políticas sociales también es necesario tomar en cuenta los contenidos sociales de las políticas macroeconómicas.

¹⁵ En el caso de los Incisos y Unidades Ejecutoras no sociales, este rubro queda automáticamente excluido, dado que sólo se contemplaron las Unidades Organizativas vinculadas al área social.

4. Resultados

4.1. Evolución y estructura del GPS

Como resultado de la aplicación de los criterios descriptos en la sección anterior, se ha conseguido identificar el GPS en los distintos ámbitos institucionales donde se genera la erogación. Es de destacar que, siendo el Presupuesto General de Gastos el origen de los datos de la Administración Central y Organismos Descentralizados, en el período bajo análisis rigen dos presupuestos, correspondientes a dos administraciones: 2000-2004 y 2005-2009 respectivamente. En el caso de esta última sólo se puede cuantificar muy parcialmente el alcance de las políticas sociales, ya que los compromisos financieros determinaron una estrategia de incremento progresivo a lo largo del quinquenio. Dado que la información disponible es de 2005, sólo se pueden apreciar los gastos asociados a programas de emergencia social (MIDES). La información se presenta en pesos corrientes en el Cuadro 4.1. Allí puede observarse en qué reparticiones del sector público se origina el gasto, cuál ha sido su monto y cuál su finalidad.

Si bien el orden de los montos globales calculados no difiere sustancialmente de los manejados en otros análisis, para el caso de los incisos presupuestales los resultados captan los recursos específicos con que cuentan las Unidades Organizativas para el desarrollo de acciones en el área social. Así, se ha podido identificar el tipo de gasto efectivamente realizado, más allá de los cometidos formales de las Unidades Ejecutoras en las que tuvo lugar. Por el momento, esta es la máxima desagregación que permiten los datos de cara a la construcción del “Sistema de Información sobre Políticas Sociales y Gasto Público Social”, propuesto en ATPS-OPP (2006).

Los gastos presupuestales dan cuenta de algo más de un tercio del total del GPS. En este ámbito, los servicios de educación concentran 40%; en tanto, salud y seguridad social¹⁶ se distribuyen, de manera casi idéntica otro 50%. La ponderación de los gastos en Vivienda promedia 4% en todo el período. Obsérvese que la creación del Ministerio de Desarrollo Social lleva a una duplicación de “otros gastos sociales” entre 2004 y 2005. Si bien en términos absolutos la cifra no es muy significativa, puede considerarse un cambio cualitativo al incorporarse una repartición pública encargada de la “articulación y ejecución de acciones de desarrollo social”.

Al interior del presupuesto, la utilización de esta metodología permitió identificar un muy importante incremento del GPS en el Inciso 2 (Presidencia), canalizado a través de la Unidad Organizativa “Políticas Sociales”. También habilitó la posibilidad de incluir un 10% del gasto del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en 2005, como GPS en el área de Investigación y Desarrollo y casi 5% del gasto del Ministerio de Industria, Energía y Minería en la misma categoría para dicho año. En otros casos fue posible ajustar las cifras a la realidad de su destino, como en 2003 en que INDA transfirió recursos fuera de la Unidad Ejecutora (Cuadro 4.2).¹⁷

¹⁶ El gasto en Seguridad Social no incluye la asistencia financiera al BPS, por lo que se trata – fundamentalmente– de jubilaciones y pensiones policiales y militares, pensiones graciables, beneficios pre- jubilatorios, y otros gastos menores.

¹⁷ En ese año, el Instituto Nacional de Alimentación transfirió más de 75% de su presupuesto hacia “otras unidades ejecutoras”. De esta manera, los rubros originalmente adjudicados a alimentación terminaron aplicándose a otros destinos. La información disponible no permite conocer cuál (es).

Cuadro 4.1 GASTO PÚBLICO SOCIAL POR ÁMBITO INSTITUCIONAL Y FUNCIÓN (pesos corrientes)					
		2002	2003	2004	2005
I. PRESUPUESTO (sin transferencias a seguridad social)		22.390.424.050	24.710.317.361	27.317.044.841	29.972.072.056
1.1	Educación	8.842.230.119	10.479.955.479	11.795.097.498	12.496.632.737
1.1.1.	Enseñanza primaria e inicial	3.398.885.617	3.843.627.547	4.589.520.156	4.842.142.011
1.1.2.	Enseñanza Media	2.825.380.394	3.121.949.595	3.566.322.211	3.989.687.649
1.1.3.	Enseñanza terciaria	1.389.103.842	1.717.575.801	1.908.568.987	2.043.390.629
1.1.4.	Enseñanza no definida por nivel	237.784.407	286.595.190	321.641.971	361.962.971
1.1.9	Otros servicios de educación	991.075.859	1.510.207.346	1.409.044.173	1.259.449.477
1.2.	Salud	5.546.807.179	5.913.940.037	6.385.918.544	6.876.839.477
1.2.1.	Asuntos y servicios de hospitales	3.236.109.779	4.005.013.442	4.482.982.545	4.771.599.596
1.2.2	Clínicas, médicos, odontólogos y paramédicos	1.075.089.059	1.238.622.760	1.203.425.001	1.441.880.717
1.2.3.	Asuntos y servicios de salud pública	740.954.610	113.836.400	103.108.956	119.962.103
1.2.4	Medicamentos, prótesis y equipo médico	1.058.235	11.897.712	1.493.095	3.023.579
1.2.5	Investigación aplicada y desarrollo experimental (I+D)	31.425.802	46.763.360	51.896.351	48.171.819
1.2.6	Servicios Médicos para funcionarios del inciso	15.378.428	16.536.347	14.596.959	14.806.073
1.2.9	Asuntos y servicios de sanidad no especificada	446.791.266	481.270.016	528.415.637	477.395.590
1.3.	Seguridad y Asistencia Social	5.761.109.054	6.114.674.847	6.596.913.465	7.130.121.942
1.3.1.	SS menos asistencia financiera a BPS	4.040.798.828	4.516.055.470	4.741.011.201	5.056.001.820
1.3.2.	Asistencia social (incluye alimentación)	1.714.902.871	1.591.584.964	1.847.511.243	2.065.522.722
1.3.9.	Otros	5.407.355	7.034.413	8.391.021	8.597.400
1.4.	Vivienda y Servicios comunitarios	1.164.483.295	1.132.765.443	1.312.092.463	1.177.373.915
1.4.1.	Vivienda y desarrollo comunitario	1.092.449.359	1.057.294.542	1.228.005.442	1.061.632.814
1.4.3.	Saneamiento y control de la contaminación	72.033.936	75.470.901	84.087.021	115.741.101
1.5.	Otros Gastos Sociales	573.471.134	576.919.097	675.205.349	1.700.346.899
1.5.1	Culturales y religiosos	334.865.286	330.365.223	384.356.311	399.546.260
1.5.2	Investigación aplicada y desarrollo experimental (I+D)	94.385.758	101.388.427	117.834.934	120.966.469
1.5.3	Deporte y Recreación	132.135.023	137.283.047	152.206.862	72.458.331
1.5.5	Articulación y ejecución de acciones de desarrollo social	0	0	0	1.073.159.740
1.5.9	Otros	12.085.067	7.882.400	20.807.242	34.216.099
1.6.0.	Direcciones Generales	502.323.270	492.062.458	551.817.522	590.757.086
II. BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL		38.471.872.216	40.041.762.960	42.636.827.323	46.655.497.702
1.3.	Seguridad y Asistencia Social	38.471.872.216	40.041.762.960	42.636.827.323	46.655.497.702
1.3.1.	Seguridad Social	36.891.550.488	38.403.921.291	40.559.411.311	44.268.818.522
1.3.2.	Asistencia social (incluye alimentación)	1.580.321.728	1.637.841.669	2.077.416.012	2.386.679.180
III. OSE		3.017.018.933	3.236.434.117	3.253.739.500	3.597.294.500
1.4.	Vivienda y Servicios comunitarios	3.017.018.933	3.236.434.117	3.253.739.500	3.597.294.500
1.4.2.	Abastecimiento de agua	3.017.018.933	3.236.434.117	3.253.739.500	3.597.294.500
TOTAL GENERAL		63.879.315.199	67.988.514.438	73.207.611.664	80.224.864.258

Fuente: Elaborado en base a información del SDG-Área Gestión Pública-OPP, CGN, Anuario Estadístico BPS 2005.

Un rápido recorrido por las cifras que ofrece el Cuadro 4.2, permite apreciar la importancia del GPS en los incisos 3 y 4. Obsérvese que su incidencia alcanza a casi un cuarto y un sexto, respectivamente. Esto se explica por el peso de los retiros, jubilaciones y pensiones militares y policiales, así como por los servicios de salud y asistencia social ofrecidos a los funcionarios de esos incisos.

Cuadro 4.2				
GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL RESPECTO AL GASTO TOTAL DE CADA INCISO (porcentaje) (*)				
INCISO	2002	2003	2004	2005
2 - Presidencia de la República	3,3	3,0	3,5	8,6
3 - Ministerio de Defensa Nacional	19,2	22,7	23,9	24,4
4 - Ministerio del Interior	14,2	15,2	16,3	15,0
5 - Ministerio de Economía y Finanzas	0,3	0,0	0,0	0,0
6 - Ministerio de Relaciones Exteriores	0,5	0,6	0,5	1,8
7 - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	12,8	15,0	16,2	10,2
8 - Ministerio de Industria, Energía y Minería	10,4	8,1	6,4	4,8
9 - Ministerio de Turismo y Deporte (hasta 2004 "Turismo")	2,9	2,0	2,8	60,5
10 - Ministerio de Transporte y Obras Públicas	0,1	0,2	0,2	0,1
11 - Ministerio de Educación y Cultura	47,2	45,5	47,8	43,2
12 - Ministerio de Salud Pública	96,8	97,1	96,9	95,8
13 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	79,2	20,1	43,9	46,7
14 - Ministerio. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	99,7	99,6	99,4	99,2
15 - Ministerio de Desarrollo Social (hasta 2004 "Deporte y Juventud")	96,2	96,7	95,3	99,4

(*) Incluye gasto atribuido a "Dirección General" en Incisos "no-sociales"

Fuente: Elaborado en base a información del SDG-Área Gestión Pública-OPP.

Es necesario comentar también lo que ocurre en los incisos 2, 9 y 13. En el caso de Presidencia de la República, el salto en 2005 se debe al incremento notable de los gastos ejecutados por la Unidad Organizativa "Políticas Sociales", que pasa de 2 a 34 millones de pesos entre 2004 y 2005. En el caso del inciso 9, se observa otro aumento significativo del peso del GPS en 2005, resultado de que en ese año se radica en el Ministerio de Turismo (desde entonces "Turismo y Deporte"), la Dirección Nacional de Deportes (que antes se hallaba en el Inciso 15 "Ministerio de Deporte y Juventud"). En tercer lugar, llama la atención el extraordinario peso del GPS en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el año 2002. La explicación se encuentra en el reforzamiento de las partidas destinadas al Instituto Nacional de Alimentación para hacer frente a la crisis. Al año siguiente (2003) la participación del gasto social se reduce a menos de un tercio y en 2004 y 2005 se estabiliza en una cifra promedio de 45%.

Volviendo al análisis por ámbito institucional (Cuadro 4.1), la participación del BPS contribuyó, a lo largo de los cuatro años analizados, con aproximadamente 60% del GPS, incluidas las jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares y seguros de salud. Finalmente, el abastecimiento de agua potable y servicios comunitarios vinculados al saneamiento correspondiente a OSE, se ubicó en torno a 5% del GPS total.

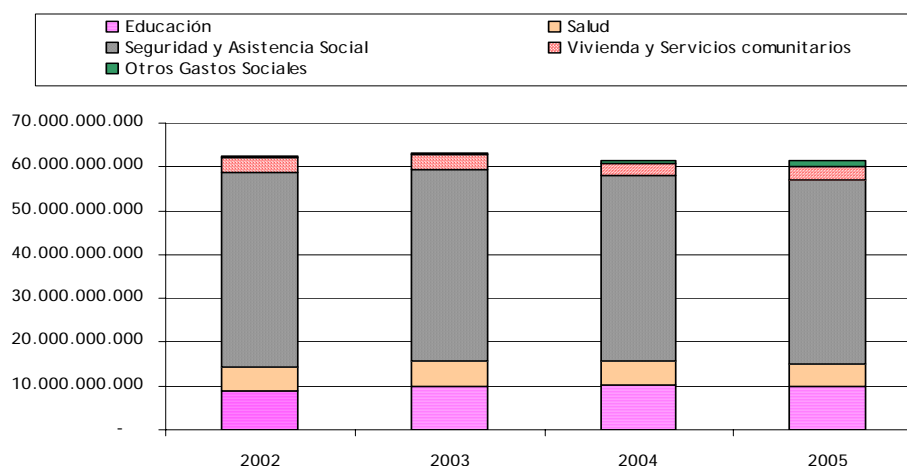
Aunque a fin de calcular sin duplicaciones el monto total de GPS, los datos del Presupuesto se presentan deduciendo el aporte al BPS, esta asistencia es financiada por Rentas Generales, y por lo tanto, constituye un gasto presupuestal orientado al área social, tan importante como cualquier otro. En virtud de su relevancia para el Presupuesto, el Cuadro 4.3 ofrece la información sobre su evolución para el período. Como se aprecia, su tendencia es decreciente en términos absolutos y también con relación a las obligaciones del BPS. En consecuencia, podría concluirse que el déficit del BPS habría evolucionado favorablemente, haciendo caer la asistencia del Gobierno Central desde un tercio del gasto hasta menos de un quinto del mismo.

Cuadro 4.3.			
ASISTENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL AL BPS			
(miles de pesos)			
	Erogaciones Totales BPS	Asistencia Neta	% Asistencia sobre erogaciones
2002	38.471.872	12.358.201	32
2003	40.041.762	11.577.483	29
2004	42.636.827	9.864.045	23
2005	46.655.497	8.489.851	18

Fuente: Anuario Estadístico de BPS, 2005

En cuanto al GPS por función, en el Gráfico 4.1 puede observarse la evolución real del total y de lo asignado a cada tipo de gasto. En razón de que no se cuenta con un deflactor preciso, que indique la evolución de los precios de los bienes, servicios y remuneraciones comprendidos en el volumen total del GPS, se aplicó como deflactor un promedio simple entre el Índice Medio de Salarios (IMS) y el Índice Medio de Salarios Públicos (IMSp). El IMS permite extraer el efecto inflacionario contenido en la evolución de las pasividades, en tanto el IMSp habilita lo propio para el caso de los salarios de funcionarios del Estado, siendo ambos tipos de gastos los componentes principales del GPS.

Gráfico 4.1
Evolución del GPS real y por función (pesos)

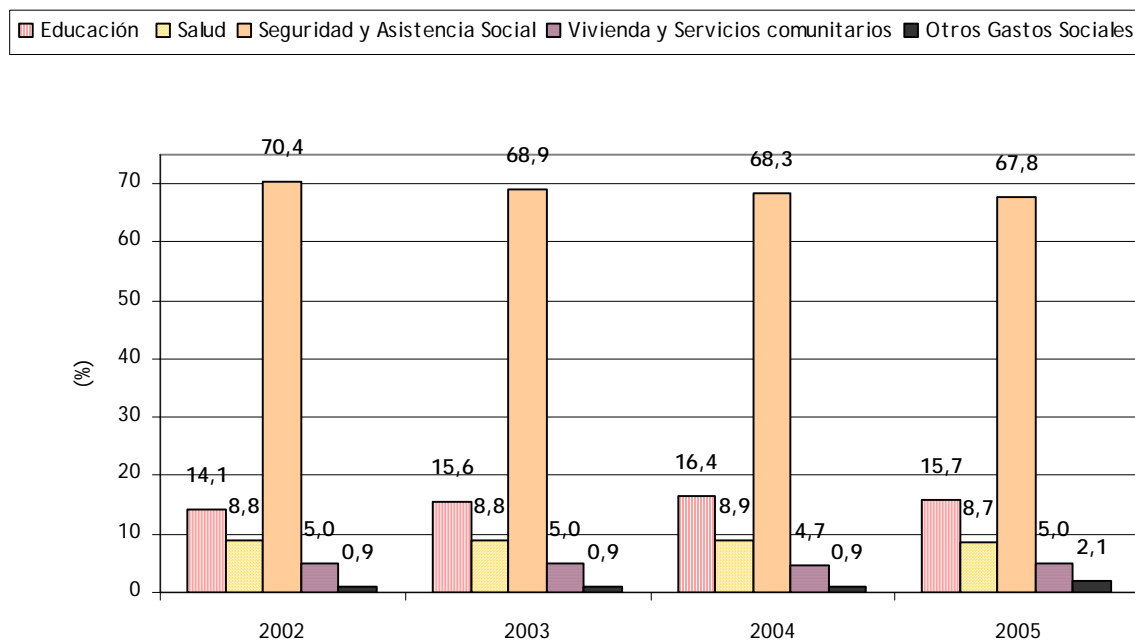


Fuente: Elaborado en base a información del SDG-Área Gestión Pública-OPP.

El nivel de GPS es estable durante el período considerado. El cambio más importante en la evolución por componentes reside en la tendencia a la baja del gasto en Seguridad Social.

De manera sintética, en el Gráfico 4.2 la participación de los distintos componentes del GPS en el monto global. En términos generales, la estructura presenta una gran estabilidad en los cuatro años.

Gráfico 4.2
Distribución funcional del GPS (en porcentaje)



Fuente: Cuadro AE 2 del Anexo 3

El gráfico permite apreciar un fuerte y persistente predominio de los gastos en Seguridad Social, que se ubican por encima de los dos tercios del total y de los cuales 90% se canaliza a través del BPS. El Cuadro 4.4. contiene la información con origen en el propio BPS, que permite apreciar la distribución de ese gasto al interior del organismo.

Cuadro 4.4. GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (miles de pesos)							
	Prestaciones de carácter contributivo			Prestaciones de carácter no contributivo		Gastos de funcionamiento	Total
	Invalidez, Vejez y Subsistencia	Seguro de enfermedad	Fondo especial	C. Flía y Maternidad	Seguro de desempleo		
2002	28.631.251	4.157.963	323.413	1.580.322	1.643.176	2.135.749	38.471.872
2003	29.736.756	4.706.184	243.115	1.637.842	1.063.870	2.653.997	40.041.763
2004	31.396.149	5.448.586	307.273	2.077.416	699.983	2.707.420	42.636.827
2005	33.779.107	6.309.977	470.815	2.386.679	712.270	2.996.649	46.655.498

Fuente: Anuario Estadístico de BPS, 2005

Las cifras señalan que el “gasto contributivo” representa a lo largo del período entre 86 y 87%. Aunque la participación de jubilaciones y pensiones (Invalidez, Vejez y Supervivencia-IVS) domina el panorama, se aprecia una caída de dos puntos porcentuales en su peso relativo (74,4% en 2002 y 72,4% en 2005), acompañada de una tendencia creciente del “seguro de enfermedad” (DISSE) que pasa de 10,8% a 13,5%

del total. Probablemente, esta evolución esté vinculada a la mejora en los indicadores sobre formalización en el mercado laboral, que se verificaron durante 2005.¹⁸

El segundo componente en importancia dentro de la distribución funcional es el gasto en educación, que a partir de 2003 se ubica en torno a 16% del total del GPS. A su interior puede observarse una tendencia creciente de la participación de los servicios dependientes de ANEP, tanto a nivel de primaria e inicial como de enseñanza media, y una situación estacionaria de la enseñanza terciaria. La categoría “enseñanza no definida por nivel”, que ha permitido captar este tipo de gasto en Unidades Organizativas aparentemente extrañas a la función, sólo da cuenta de 0,5% del GPS y no muestra cambios a lo largo del período.

El gasto en salud ocupa el tercer lugar en términos relativos, representando en 2004-2005, aproximadamente 8,5% del GPS. Es de destacar que los servicios hospitalarios representan casi tres cuartas partes del GPS, mientras que las actividades de investigación y desarrollo experimental en materia de salud se ubican en 0,1%. En realidad, debe señalarse que este tipo de gasto se encuentra subestimado, ya que la ausencia de información por Unidad Organizativa a nivel de la Universidad de la República impide aproximarnos al gasto en I+D en el Hospital de Clínicas.

En cuarto lugar se ubica el gasto en “vivienda y servicios comunitarios” (6% del GPS total). Dentro de la categoría, los gastos en vivienda (correspondientes al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente) explican un quinto del total. El componente central es el servicio de agua potable y saneamiento por parte de OSE, que da cuenta del 70-75% del total de este rubro.

Los “otros gastos sociales” representan sólo 1% del total de GPS entre 2002 y 2004 y duplican su participación en 2005, como ya se comentó, debido a la inclusión del Ministerio de Desarrollo Social. El esfuerzo por identificar actividades de investigación y desarrollo experimental en la Administración pública (fuera del ámbito de la salud) dio cuenta de una cifra que oscila en torno al 0,1% del total del GPS.

Por último, como quedó de manifiesto en la sección metodológica, se estimó un gasto en materia de apoyo a la ejecución del GPS en incisos “no sociales” de la Administración Central y se obtuvo una modesta cifra que está por debajo de medio punto porcentual.

El Cuadro AE 2 del Anexo 3 contiene la distribución funcional del GPS, abierto según sub-componentes.

4.2. Nivel del Gasto Público Social y prioridades

En este apartado se realiza una aproximación a la evolución del GPS con relación a otras variables.

¹⁸ Efectivamente, según información del propio BPS, entre diciembre de 2003 y noviembre de 2005, el número de cotizantes-dependientes creció más de 25%.

Como muestra el Cuadro 4.5, el GPS real no creció en relación a la población, manteniéndose en una cifra cercana los 20.000 pesos. No obstante, el GPS per cápita de Uruguay se mantiene entre los más altos de América Latina.¹⁹

	Población Total (INE)	GPS real	GPS per cápita
2002	3.308.527	63.116.217.519	19.077
2003	3.303.540	63.712.674.113	19.286
2004	3.301.732	61.960.419.350	18.766
2005	3.305.723	62.030.776.575	18.765

Fuente: Elaborado en base a información del SDG-Área Gestión Pública-OPP, INE y BPS

La incidencia del GPS en las políticas públicas queda reflejada en la manera en que evoluciona su participación en el gasto público total (“prioridad fiscal”) y también en su ponderación respecto al PBI. La información sobre estos indicadores se presenta en el Cuadro 4.6.

	2002	2003	2004	2005
Producto Bruto Interno	260.966.690	315.677.680	379.352.723	411.042.077
Gasto Público Total	98.874.257	121.089.350	124.536.687	132.282.098
Gasto Público Social	62.864.702	66.991.753	72.042.412	79.379.492
Gasto total/PBI	37,9	38,4	32,8	32,2
Prioridad macro (GPS/PBI)	24,1	21,2	19,0	19,5
Prioridad fiscal (GPS/GT)	63,6	55,3	57,8	60,6

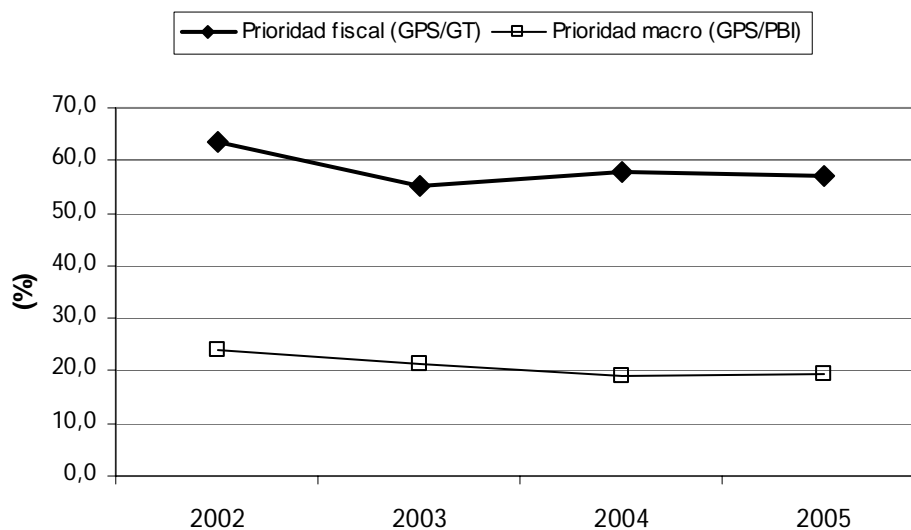
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SDG-CEPRE, CGN, Anuarios Estadísticos de BPS y BCU.

La prioridad macroeconómica cae entre 2002 y 2003 y se recupera a partir de 2004. Partiendo de niveles considerables en 2002, en los años siguientes, en un marco de fuerte expansión de la actividad económica general, el nivel de GPS recién comienza a recuperar su participación en 2004. Esta tendencia parecería consolidarse como reflejo de la asignación presupuestal correspondiente al período 2005-2009. Dados los datos manejados en este informe, tal como ya se ha señalado, cuantitativamente sólo se podrán apreciar los cambios operados en la nueva distribución presupuestal a partir de 2006/2007.

En cuanto a la prioridad fiscal, la pérdida de peso relativo en el total del GPS, se detiene en 2005. También en este caso parecería que el nuevo presupuesto contribuiría a mejorar los valores del indicador. Cabe aquí el mismo comentario referido a la prioridad fiscal en términos de impacto cuantitativo de la asignación presupuestal al GPS. El Gráfico 4.3 resume el comportamiento de ambos indicadores:

¹⁹ CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Documento Informativo. 2005

Gráfico 4.3
Prioridad fiscal (GPS/GT) y prioridad macroeconómica (GPS/PBI)



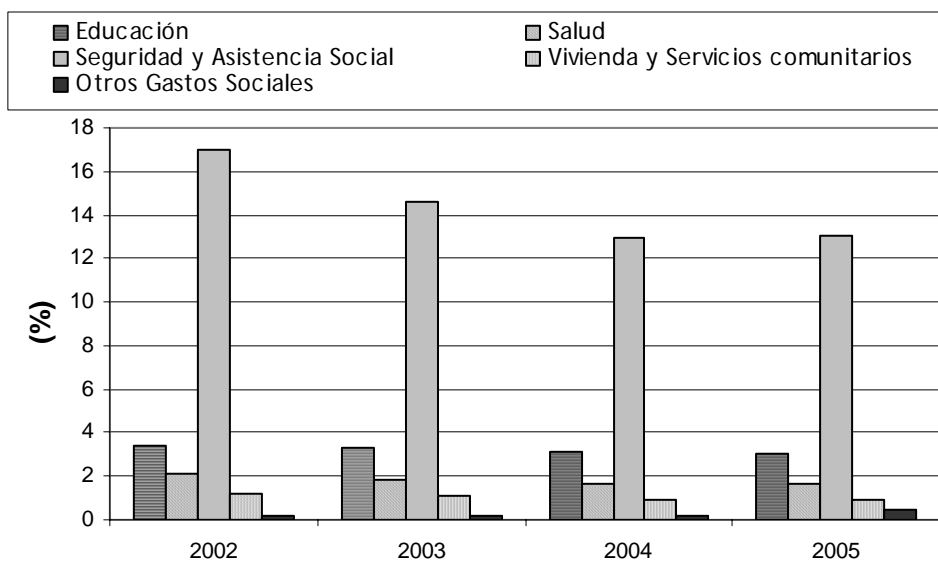
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SDG-CEPRE, CGN, Anuarios Estadísticos de BPS y BCU.

Finalmente, se realiza una aproximación a la evolución de los distintos componentes del GPS en relación a la evolución global de la economía (Gráfico 4.4). Las cifras confirman tendencias históricas en cada uno de los rubros, quizá con sólo dos novedades. Por un lado, la tendencia decreciente de la porción de la riqueza generada anualmente que se destina a los gastos en Seguridad Social. Y, por otro, la duplicación del peso de “otros servicios sociales”, debido a la puesta en marcha del Ministerio de Desarrollo Social en 2005.

Merece un comentario especial cómo permanecen inmóviles, luego de la aprobación del nuevo presupuesto, los porcentajes de educación y salud respecto al PBI. Especialmente por los anuncios relativos a priorizar gastos en estos dos constreñidos ámbitos del área social. Un análisis de la ley presupuestal y de los mecanismos a través de los cuales se prevé el incremento de las partidas para aquellos dos rubros ofrece una explicación. Efectivamente, las prioridades fiscales están definidas en el propio texto de la Ley de Presupuesto 2006-2009, donde se plantea que las ampliaciones de gastos se dirigen a recuperar las remuneraciones en términos reales y a aumentar las inversiones: “ello permitirá ir ganando margen de maniobra durante los años subsiguientes, lo que redundará en una mayor flexibilidad en la utilización de los recursos públicos”²⁰. Por otro lado, en el caso de la educación, los incrementos se encuentran “atados” a la evolución del producto y recién se estima que el objetivo de alcanzar a 4,5% del producto recién se lograría para 2009.

²⁰ Exposición de Motivos, Ley de Presupuesto 2005-2009.

Gráfico 4.4.
Gasto Público Social en relación al PBI
(en porcentaje)



Fuente: Cuadro AE 3 del Anexo 3.

5. Consideraciones finales: Gasto Público Social ¿para qué?

¿Cuál es el objetivo de conocer el volumen de gastos que el Estado destina al área social? La captación precisa del nivel de GPS, su desagregación por componentes y la posibilidad de construir series continuas y homogéneas sobre su trayectoria tiene importantes ventajas para el diseño de políticas y la toma de decisiones. Conocer dónde se encuentran los ejecutores del gasto social en todas sus variantes y cuánto se destina exactamente a cada una permite cuantificar el esfuerzo fiscal y mejorar la articulación de las dependencias estatales involucradas.

En la propuesta planteada en el documento ATPS-OPP (2006), el GPS constituye uno de los componentes del “Sistema Integrado de Información sobre Políticas Sociales”. En este sentido, la estimación del GPS constituye un insumo determinante para la articulación de los siguientes instrumentos:

- mapeo de políticas sociales a nivel nacional, departamental, de empresas públicas y servicios descentralizados.
- programas, ejecutores, población objetivo.
- registro único de beneficiarios.

Asimismo, se espera que los resultados obtenidos contribuyan a la labor indagatoria referida al impacto distributivo del GPS, así como a proveer nueva información a los efectos de discutir la posibilidad y pertinencia del manejo contracíclico del gasto.

Partiendo de lo realizado en el presente documento, la incorporación del GPS en un esquema como el mencionado, requiere avanzar en algunos aspectos complementarios:

– I –

Los canales de información que permitan construir un verdadero sistema deberían confluir a criterios similares, o al menos, a líneas de elaboración que hicieran sencilla la tarea de compatibilización. El hecho de no poder cruzar la información sobre gasto proveniente del SDG -según el criterio de UE y UO-, con la de CGN -de acuerdo a Programa y Proyecto-, dificulta el manejo y la interpretación de los datos, al tiempo que impide profundizar en las fuentes de financiamiento.

Por otra parte, no todos los organismos públicos remiten datos al SDG. Tal es el caso, por ejemplo, de ANEP y de la Universidad de la República. En ambos, sólo es posible integrar bajo el gran título de “educación” el tipo de GPS que realizan, con excepción del Hospital de Clínicas. Sin embargo, sabemos que en ambos organismos se despliegan muchos programas, proyectos y acciones vinculados a “salud”, “seguridad y asistencia social”, “investigación y desarrollo” y otros gastos sociales.

Estos ejemplos promueven la reflexión sobre la necesidad de articular esfuerzos y potenciar sinergias entre los distintos organismos generadores de información, a los efectos de contribuir a la conformación de un “sistema integrado de información”.

– II –

Tan importante como el gasto es su forma de financiamiento: esto es, quién o quiénes proveen los recursos para su ejecución y la forma en que se da la distribución entre endeudamiento externo y recursos nacionales. Así como se ha logrado descomponer las erogaciones por Unidad Organizativa, también del lado del financiamiento debería intentarse una desagregación detallada. La información disponible sobre financiamiento no permite su compatibilización con los datos por Unidad Organizativa. Se trata de información ordenada por programa y procesada por la CGN en el caso del financiamiento con endeudamiento y Rentas generales. El seguimiento preciso de los préstamos externos destinados al área social (PRIS) no está disponible para 2005. De este modo, podría contarse con datos precisos acerca de qué fuente de financiamiento prevalece en el sostenimiento de cada componente del GPS.

A diferencia de otros instrumentos de política, los efectos del GPS sobre las condiciones de vida de la población pueden evaluarse más directamente que en el caso del manejo de variables monetarias, cambiarias, productivas o comerciales. En consecuencia, realizar la consideración conjunta de gastos y recursos, permite estimar el verdadero impacto distributivo del gasto para las generaciones actuales y su transferencia a las futuras.

Asimismo, este tipo de información es clave a la hora de analizar los niveles de GPS frente al ciclo económico. En la medida que la acentuada pro-ciclicidad del gasto se explica por las carencias de fondos para sustentarlo, conocer y estabilizar su financiamiento podría evitar las consecuencias adversas de su disminución en las fases recesivas del ciclo económico.

– III –

El trabajo de identificación y clasificación del GPS ha permitido la aproximación a acciones sociales de diferente naturaleza promovidas y/o ejecutadas por el Estado. De manera sintética, se puede mejorar los insumos para quienes tienen en sus manos la definición de las políticas sociales si se avanza en dos direcciones. Por un lado, es posible racionalizar la asignación de recursos si se logra articular acciones sociales, de gran incidencia, pero que no se encuentran más que tangencialmente relacionadas a alguna política. Por otro lado, se tiene la convicción de que es posible avanzar en la precisión del impacto del gasto si se logra realizar una discriminación entre acciones de protección y de bienestar.

Sería importante avanzar en una línea que permitiera precisar en qué medida el GPS es reflejo de políticas y programas sociales explícitos. Del manejo de la información, al nivel de desagregación que ha sido posible consultar, surge la intuición de que hay importantes montos de GPS ligados a situaciones particulares de algunas reparticiones públicas, que reflejan acuerdos *ad hoc* para solucionar algunas problemáticas concretas. La clasificación de estas acciones como GPS parece incuestionable, pero en la misma medida debe aceptarse que no constituyen un reflejo de políticas sociales. En el camino de generar un “sistema integrado de información” se cree conveniente incursionar más profundamente en este tipo de problemática. Con este objetivo se sugiere evaluar la incorporación de un nuevo criterio de clasificación, complementario del utilizado en

este trabajo. En este caso, el código indicaría la vinculación directa (o no) del GPS identificado, con políticas sociales definidas.

En cuanto al carácter de los gastos en el área social, se entiende que ellos se aplican tanto a “la protección” como “al bienestar”. Los primeros serían el reflejo de políticas que apuntan a proteger a grupos o personas que atraviesan situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, de modo de satisfacer las necesidades básicas y ampliar sus posibilidades de integración social. En el segundo caso, el esfuerzo se orientaría a la promoción de acciones tendientes a garantizar el efectivo goce de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, con criterios de equidad e igualación de oportunidades sociales (Serrano, 2005). La construcción de indicadores de “protección” o “bienestar” permitiría cuantificar el sesgo de las políticas sociales. Ello haría posible identificar cuánto del gasto social es “reactivo” y cuánto “proactivo”. En otras palabras, qué porción de los recursos públicos se orientan a aminorar la desigualdad generada por el funcionamiento de la economía, pero no fortalecen las capacidades de los sectores postergados (“gasto reactivo”) y cuáles disminuyen la desigualdad, apelando a reforzar el potencial creativo y productivo de los involucrados (“gasto proactivo”) determinando avances hacia la disminución de la desigualdad en forma sostenible (Arocena, R. y Sutz, J., 2004).

– IV –

El análisis del GPS abre también otro frente relevante para la toma de decisiones de política: la necesidad de elaborar nuevos indicadores que den cuenta real de la eficiencia de ese gasto.

El abordaje de esta problemática permitiría avanzar para dar respuesta a interrogantes como las siguientes: ¿en qué medida los recursos destinados al GPS permiten revertir las situaciones de incumplimiento de derechos? ¿cómo medir qué tan eficiente ha sido el gasto? ¿en función de qué indicadores sobre sus componentes? ¿cuáles son las metas que pueden fijarse a mediano y largo plazo? ¿cómo se monitoreará su cumplimiento?

Los indicadores de la evolución y estructura del GPS no informan acerca del grado de eficiencia o efectividad de las políticas ni permiten una aproximación al grado de éxito en la consecución de los objetivos. Para ello, es necesario apuntar al grado de cumplimiento de metas y de los derechos básicos que efectivamente se aseguran a las personas a través de la acción del Estado.

A los efectos de contribuir a la discusión sobre estos tópicos se sugiere incorporar un criterio de clasificación –nuevamente complementario del utilizado en este trabajo– que permita discriminar el gasto originado en la prestación o servicio concreto y el que deriva de la logística o apoyo para que aquella acción sea cumplida. En otras instancias, se han utilizado conceptos como por ejemplo “gasto sustantivo” y “gasto accesorio o de apoyo” para intentar dar cuenta de esto. La consideración de este tipo de problemática y el diseño de una metodología para poder capturar la información necesaria para su análisis contribuiría decisivamente al mejoramiento de las políticas sociales y a la evaluación del impacto del GPS.

Referencias bibliográficas

Arocena, R. y Sutz, J. (2004): “Desigualdad, subdesarrollo y procesos de aprendizaje”, *Revista Nueva Sociedad sobre Desarrollo y Desigualdad*, N°193, pp. 46 a 61.

CEPAL (2003): *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Capítulo IV.

----- (2004): *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*.

Davrieux, Hugo (1987). “El Papel de los Gastos públicos en el Uruguay 1955 – 1984”, CINVE

Espino, A., Azar, P. (2004): “Changes in economic policy regimens in uruguay from a gender perspective (1930- 2000)”, estudio preparado para el Informe sobre Género y Desarrollo de UNRISD, CIEDUR-Uruguay (no publicada).

Flood, C. (Coordinadora), Grau, C. y Melgar, A. (2005): *Análisis del gasto público social*, Serie de Estudios económicos y sociales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Martínez Franzoni, J. (2005): “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, volumen 4, número 2.

Ministerio Economía y Finanzas (2005): “Resultados del Gobierno General Consolidado y las Empresas Públicas”, en <http://www.bcu.gub.uy>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto –OPP- y Asesoría Técnica en Políticas Sociales -ATPS- (2004): *El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003)*, OPP-ATPS.

----- (2006): *Metodología 2006 para el Sistema de Información sobre Políticas Sociales y Gasto Público Social. Lineamientos básicos para la elaboración de un sistema de información sobre políticas sociales y gasto público social*.

PNUD (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano-Uruguay hacia una estrategia de Desarrollo basada en el Conocimiento*, Montevideo.

Serrano, C. (2005): La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina, Serie Mujer y Desarrollo, N° 70, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL.

Solimano, A. (2005): “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”, en *Revista de la CEPAL* N° 87.

Stiglitz, J. (2002): “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, Conferencia magistral con ocasión de la Segunda Cátedra Raúl Prebisch, dictada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile.

Willat, F. (2004): *¿Qué es la Perspectiva de Derechos?*, SERPAJ-Uruguay

Williams, M. (2005): “The Interface of research on gender and trade with the negotiations of trade agreements and trade policy-making”, Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio, en www.generoycomercio.org

Turolla, L., coord. (2003): Primer Informe de Desarrollo Humano de Panamá Gasto Público e Inversión Social, Arden & Price Consulting.

Anexo 1. Definición de criterios de clasificación del GPS (extraído de ATPS-OPP, 2004)

Educación

En los servicios de educación se adopta la discriminación efectuada por la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en donde los niveles se identifican en función de la educación previa mínima exigida para el ingreso. Y donde se entiende como educación a la comunicación organizada y sostenida con el objeto de producir aprendizaje.

Enseñanza primaria y previa Se corresponde con el nivel 0 y 1 de la CIUE. Comprende la gestión, inspección funcionamiento y apoyo de las escuelas e instituciones que imparten enseñanza a estos niveles del CIUE. Entendiendo por nivel 0 aquella instrucción organizada en un medio de tipo escolar que constituye una etapa intermedia entre el hogar y la escuela, donde el nivel de ingreso no es inferior a tres años y el superior es el de ingreso en la escuela primaria.

En general los programas se denominan primera infancia, educación infantil o educación preescolar. El nivel 1 corresponde a niños entre cinco a siete años hasta diez o doce años, y son programas destinados a impartir un conocimiento apropiado de la lectura, escritura y matemática básica y un conocimiento elemental de otros temas. Puede incluirse a veces la instrucción vocacional y los programas de alfabetización para personas de edad superior a la escolar.

Enseñanza secundaria Se corresponde con el nivel 2 y 3 de la CIUE y comprende la administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo de los programas de educación de estos niveles. El nivel 2 corresponde al primer ciclo de educación secundaria con una edad de ingresos de once a doce años y una de egreso de catorce a quince años. Este nivel amplía los programas de enseñanza primaria acorde con una pauta de orientación temática. El nivel 3 comprende el segundo ciclo de la enseñanza secundaria

destacando temas especiales, carentes de carácter técnico, como las matemáticas y las ciencias naturales y las humanidades y las ciencias sociales. El mismo es de una duración de tres o cuatro años (hasta los diecisiete ó dieciocho años) llevando al estudiante a una preparación previa para el ingreso a la universidad o a la formación técnica y profesional.

Enseñanza terciaria Se corresponde con el nivel 5, 6, y 7 de la CIUE y comprende la administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo a la enseñanza de estos niveles. Los programas de estos niveles son distintos tanto en contenido como en el alcance con respecto a los de enseñanza secundaria. Para cursar el nivel 5 y 6 se deben haber cumplido con once años de educación previa, mientras que para ingresar al nivel 7 se debe haber terminado con el nivel 6. Con el nivel 5 y 6 se prepara al estudiante para empleos altamente calificados o para el ingreso en profesiones que ofrecen buenas perspectivas de carrera; mientras que con el nivel 7 la enseñanza es más especializada que el nivel 6. El nivel 5 tiene programas paralelos al nivel 6 pero generalmente son más prácticos y no permiten obtener un primer título universitario o su equivalente, mientras que el nivel 6, lleva a un primer título universitario o su equivalente y que el nivel 7

lleva a un título de posgrado o a una preparación profesional superior al del nivel 6. Se incluyen becas, donaciones, préstamos y subvenciones de estudio para estudiantes que siguen este tipo de preparación.

Enseñanza no definida por nivel Se corresponde con el nivel 9 del CIUE y comprende la administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo a la enseñanza no definida por nivel, es decir aquella que no exige una educación previa específica para su ingreso; pero se diferencian de las actividades recreativas por ser organizados es decir tener cursos con objetivos y planes de estudio y por ser sostenidos es decir tener cierta duración y continuidad. Es una formación de tipo no formal cuya finalidad es fortalecer ciertas habilidades especialmente de carácter laboral o técnico.

Servicios auxiliares de la enseñanza Comprende la administración, gestión, funcionamiento, inspección o apoyo en materia de transporte, alojamiento, alimentos, atención médica y odontológica y otros servicios conexos principalmente para estudiantes. Las donaciones, préstamos, subvenciones, etc., en efectivo, con que se sufragan los gastos de los servicios auxiliares se clasifican por nivel.

Otros servicios de educación Administración general de asuntos de enseñanza que no pueden clasificarse en uno de los grupos anteriores.

Salud

Asuntos y servicios de hospitales Comprende la gestión, funcionamiento, inspección o apoyo de hospitales generales y especializados (que tratan una afección o enfermedad particular), centros médicos y de maternidad, servicios de hogares para ancianos y para convalecientes que se recuperan de intervenciones quirúrgicas, enfermedades o afecciones. Se incluyen además los gastos de construcción de hospitales, equipo y suministros generales y de alojamiento y servicios para el personal. Se incluyen los hospitales militares excepto los de campaña.

Clínicas, médicos, odontólogos y paramédicos Comprende la administración, gestión, funcionamiento o apoyo de los servicios médicos prestados por clínicas médicas generales o especializadas, como así también los servicios prestados por odontólogos, higienistas dentales u otros auxiliares de odontología en clínicas odontológicas generales o especializadas y otras clínicas supervisadas por personal paramédico como ser enfermeras, parteras, fisioterapeutas, etc.. Se incluyen además los gastos de construcción, equipos médicos y suministros (medicamentos, lentes correctivas suministradas al paciente por la institución o el especialista durante el tratamiento), alojamiento y demás servicios de esta índole. Se incluyen también los optometristas, podólogos, quiroprácticos, practicantes de medicina tradicional, etc.

Asuntos y servicios de salud pública Comprende la administración, gestión, funcionamiento, apoyo, etc.. De servicios de salud pública tales como bancos de sangre, servicio de diagnóstico de enfermedades, servicios de prevención, servicios de control de la población, que en general son prestados por grupos especiales no vinculados a un hospital, clínica o profesional. Se incluyen aquí los gastos por concepto de apoyo de laboratorios vinculados a estos servicios, mientras que los gastos de laboratorios dedicados a determinar las causas de la enfermedad se clasifican en 1.2.5.

Medicamentos, prótesis y equipo médico Comprende el suministro de medicamentos, prótesis, equipo médico y aparatos ortopédicos u otros productos relacionados con la salud para el consumo o uso de una persona o familia fuera del servicio o institución sanitaria; pues si se proporcionan dentro de estas se clasifican según la naturaleza en 1.2.1 si es odontológico o en 1.2.2 si por ejemplo son anteojos correctivos.

Investigación aplicada y desarrollo experimental Comprende la administración, gestión, promoción, apoyo, etc., de la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la naturaleza, la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la incidencia de enfermedades y otros problemas de salud tales como las perturbaciones mentales, problemas de nutrición, farmacología, toxicomanía y rehabilitación, etc.; así como la investigación en medicina espacial.

Asuntos y servicios de sanidad no especificados Comprende la administración, funcionamiento, o apoyo de los asuntos de sanidad que no se pueden clasificar en uno de los grupos anteriores.

Seguridad y Asistencia Social

Seguro social Se incluyen los servicios de seguro social los que se definen como los pagos de transferencias (inclusive en especie) para compensar la reducción o pérdida de ingresos o una capacidad suficiente para ganarse la vida. Es decir entonces que este grupo comprende la administración, gestión y funcionamiento de las prestaciones (de acuerdo a un plan de seguro social o por indemnización a los trabajadores) por pérdida de ingresos a causa de enfermedad, maternidad (abarca del período prenatal al posnatal) o incapacidad temporal debido a accidentes industriales o de otro tipo. También incluye tanto los planes de jubilación, pensión o incapacidad, como las prestaciones por vejez, incapacidad o supervivencia para empleados públicos, tanto civiles como militares, y sus supervivientes. Además comprende las prestaciones por seguro de desempleo, las prestaciones familiares y subvenciones por familiares a cargo, pagos para compensar la pérdida de bienes debida a incendios, inundaciones u otras catástrofes, las prestaciones para contribuir al pago del arrendamiento de viviendas, donaciones especiales (subsidios) y cualquier otro servicio de seguro social que no pueda incluirse en los grupos anteriores.

Asistencia social Comprende la asistencia social la que se define como la asistencia que se presta a beneficiarios o grupos de beneficiarios con necesidades especiales, tales como los jóvenes, los ancianos o los incapacitados. Es decir que incluye la administración, gestión, inspección, funcionamiento, apoyo, etc., de servicios de asistencia social para niños, adolescentes, ancianos (incluidos los ancianos inválidos o incapacitados en que se requieren pocos servicios médicos) y personas físicamente incapacitados (ciegos, sordos, o incapacitados mentales) prestados por instituciones que proporcionan principalmente alojamiento, tales como orfanatos, pensiones y albergues, ciudades infantiles guarderías, albergues para madres y lactantes, etc. ; así como los no prestados por instituciones residenciales (visitas a domicilio, asesoramiento por asistentes sociales, centros diurnos para adultos, adquisición y almacenamiento de alimentos, equipo y otros suministros para utilizar en emergencias tales como catástrofes en tiempo de paz, etc.).

Comprenden además los gastos de construcción de edificios y equipo, gastos de investigación. Los gastos en servicios prestados por instituciones para niños reclusos por actos delictivos se clasifican en Orden Público y Seguridad, y los gastos en servicios de esparcimiento no vinculados a la asistencia social se clasifican en 1.5.9.

Otros servicios de seguridad y asistencia social Comprende la administración, funcionamiento, o apoyo de los asuntos de asistencia social que no se pueden clasificar en uno de los grupos anteriores.

Vivienda y Servicios Comunitarios

Vivienda y desarrollo comunitario Comprende la administración, ejecución, vigilancia y evaluación de actividades de vivienda con o sin el auspicio de las autoridades públicas, así como asuntos generales de ordenación urbana y rural, tales como la planificación de nuevas comunidades (esta planificación no sólo comprende viviendas e industrias, sino también servicios de sanidad, educación, cultura y esparcimiento para la comunidad, como también renovación rural y urbana, desalojos de poblaciones residentes y la administración de las normas de zonificación). Esto implica el suministro de soluciones habitacionales a través de la administración del control de los arrendamientos y las normas para la determinación de quienes tiene derecho a ocupar tierras, suministros de viviendas a la población (compra, construcción, remodelación y reparación de viviendas y la adquisición de tierras para la construcción de viviendas). Las subvenciones, donaciones o préstamos para vivienda, excepto las subvenciones de arrendamiento pagadas a las familias se consideran una forma de ayuda pecuniaria y se clasifican en 1.3.1. Los gastos en la construcción concreta de viviendas, edificios industriales, calles, servicios públicos, instalaciones culturales, etc., se clasifican en el grupo principal según el papel funcional.

Abastecimiento de agua Comprende las oficinas, direcciones y dependencias de programas que elaboran y administran las reglamentaciones relativas al abastecimiento de agua potable, incluida la pureza del agua, el control de precios y cantidad, como así también evalúan las necesidades futuras. Incluye además la explotación de redes de abastecimiento de agua carentes de carácter empresarial, además del apoyo en forma de transferencias, préstamos, subvenciones u otra ayuda para la ordenación, expansión, o explotación de redes de abastecimiento de agua, independiente del tipo de régimen de propiedad. SE incluye por último la investigación aplicada a esta área.

Saneamiento y control de la contaminación Comprende la administración de las tareas de recolección y eliminación de residuos y de los asuntos de reducción y control de la contaminación. Esto implica la supervisión o control de empresas dedicadas a la recolección y eliminación de residuos, la concesión de licencias a empresas privadas y la explotación de estas tareas por las autoridades públicas (materias inocuas o nocivas, nocivas, sólidas, líquidas o gaseosas, incluida el agua de lluvia, ya sea de las familias, de las fábricas o minas, y ya sea recogidos por camiones, tuberías, alcantarillas pluviales y tratados posteriormente por incineración o transformados químicamente o sin tratamiento). Se incluyen además las subvenciones, donaciones o préstamos para construir, mejorar, conservar o explotar estos sistemas de saneamiento; los gastos en investigación y desarrollo experimental para reducir y controlar la contaminación.

Alumbrado público Comprende la administración de los temas de alumbrado público así como la formulación y vigilancia de las normas de alumbrado público. Incluye además los gastos de diseño, instalación funcionamiento, conservación, mejoramiento del alumbrado público.

Otros servicios de vivienda y comunitarios Comprende la administración, funcionamiento, o apoyo de los asuntos de vivienda y comunitarios que no se pueden clasificar en los grupos anteriores.

Otros Gastos Sociales

Culturales y religiosos Incluye la gestión, funcionamiento, apoyo, suministros, etc., de instalaciones para actividades culturales y religiosas, tales como bibliotecas, museos, galerías de arte, teatros, salones de exposición, monumentos, casas y lugares históricos, jardines zoológicos y parques botánicos, acuarios, parques forestales, etc. Comprende además la organización y apoyo celebraciones nacionales, regionales o locales (si el fin es atraer turistas se clasifica en Otros Servicios Económicos) de actos culturales, incluso conciertos, producciones teatrales y cinematográficas, exposiciones de arte, etc., así como donaciones a artistas, escritores, diseñadores, compositores, etc.. Los gastos en actos culturales fuera de frontera se incluyen en Servicios Generales. A nivel religioso incluye pagos al clero y al personal de las instituciones religiosas, ayuda económica a la celebración de servicios religiosos. Además incluye otros servicios comunitarios tales como el suministro de instalaciones, donaciones, préstamos y otros tipos de ayuda a fraternidades, organizaciones cívicas, juveniles y sociales, y a sindicatos y partidos políticos.

Por último incluye la gestión, funcionamiento, apoyo, suministro, etc., de servicios de radiodifusión y publicaciones, esto es gastos, donaciones, préstamos y otro tipo de ayuda en la construcción de televisión o radiodifusión, en la construcción o adquisición de plantas, equipos o materiales para la publicación de periódicos, revistas o libros, en la obtención de noticias u otras informaciones, en la distribución de las obras publicadas y en la producción de programas de radio y su difusión. Los gastos de las oficinas y las plantas impresoras del gobierno se clasifican en Servicios Generales.

Otros gastos sociales Incluye la gestión, funcionamiento, apoyo, suministros, etc., de instalaciones para la práctica de deportes activos o pasivos y actividades recreativas (campos de juego, canchas para juegos de pelota, pistas de atletismo, campos de golf y otros deportes, cuadriláteros de boxeo, pistas de patinaje, gimnasios, salas para juegos de cartas y en tableros y otros juegos similares, parques, plazas, lugares para acampar y lugares de alojamiento conexos de tipo no comercial con piscinas de natación y baños públicos para la higiene personal). También comprende los gastos en equipos que representen a la Nación, región o localidad, así como los gastos de adiestramiento, entrenamiento, así como las subvenciones a equipos profesionales o competidores individuales.

Comprende, finalmente, la administración, funcionamiento, o apoyo de los asuntos sociales que no se pueden clasificar en ninguno de los grupos anteriores.

Anexo 2

Diferencias entre ATPS-OPP 2006 y el presente documento

A continuación se detallan las UEs y las UOs integradas por este documento a GPS y no consideradas en ATPS-OPP 2006

Inciso	Unidad Ejecutora	Unidad Organizativa	Nombre Unidad
2	3	4	2.3.4 - Monumento en Memoria del Gral. Artigas y Mausoleo
2	8	8	2.8.8 - Capacitación
2	8	15	2.8.15 - Capacitación a Distancia
2	8	16	2.8.16 - Cursos Presenciales y Espec.
4	10	9	4.10.9 - Policlínica
4	26	74	4.26.74 - DEPARTAMENTO DE ENSEÑANZA TECNICA Y GESTION INDUSTRIAL
4	26	146	4.26.146 - Oficina de atención al Familiar del Recluso
4	26	147	4.26.147 - Oficina de atención al Personal Penitenciario
4	26	162	4.26.162 - Enseñanza Técnica y Gestión Industrial
4	26	166	4.26.166 - Servicio de Enfermería
4	26	168	4.26.168 - Odontología
4	26	169	4.26.169 - Coordinaciones Médicas
4	26	171	4.26.171 - Servicios Médicos
4	26	182	4.26.182 - ESCUELA PENITENCIARIA
4	26	184	4.26.184 - Cuerpo de Alumnos
4	26	185	4.26.185 - Jefatura de Estudio
4	26	187	4.26.187 - Cuerpo de Instructores
4	26	202	4.26.202 - DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
4	26	204	4.26.204 - Area de Extensión Educativa
4	26	206	4.26.206 - Centro de Observación, Diagnóstico y Tratamiento
4	26	217	4.26.217 - AREA EDUCACIONAL
4	26	218	4.26.218 - SERVICIO MEDICO
4	26	233	4.26.233 - SERVICIO MEDICO
4	26	246	4.26.246 - AREA EDUCACIONAL
4	26	247	4.26.247 - SERVICIO MEDICO
4	26	260	4.26.260 - AREA EDUCACIONAL
4	26	261	4.26.261 - SERVICIO MEDICO
4	26	272	4.26.272 - SERVICIO MEDICO
4	26	285	4.26.285 - AREA EDUCACIONAL
4	26	286	4.26.286 - SERVICIO MEDICO
4	26	287	4.26.287 - SALA PENITENCIARIA DE HOSPITAL SAINT BOIS
4	28	35	4.28.35 - Escuela de Criminalística
7	1	20	7.1.20 - Desarrollo de personal
7	3	11	7.3.11 - Estudios Básicos de Suelos
7	3	12	7.3.12 - Uso y Conserv. de Suelos
7	3	13	7.3.13 - Uso y Manejo del Agua
7	3	14	7.3.14 - Tierras y Prod. Predial
7	3	15	7.3.15 - Servicios y Controles de Lab.
7	3	16	7.3.16 - Microbiología de Suelos
7	3	17	7.3.17 - Control Fertilizantes y Enmiendas
7	3	24	7.3.24 - Planificación y Estudio
7	3	28	7.3.28 - Estudios Básicos
7	3	29	7.3.29 - Fiscalización
7	3	30	7.3.30 - Relev.Suelos e Inf.Geo.

7	3	31	7.3.31 - Evaluación de Tierras
7	3	32	7.3.32 - Cartografía y Publicaciones
7	3	34	7.3.34 - Riego, drenaje y Conservación
7	3	35	7.3.35 - Análisis foliares suelos y aguas
7	3	36	7.3.36 - Caracterización suelos y aguas
7	4	5	7.4.5 - Protección de Alimentos Vegetales
7	4	6	7.4.6 - Análisis y Diagnóstico
7	4	7	7.4.7 - Protección Agrícola
7	4	10	7.4.10 - Verificación y Certificación
7	4	11	7.4.11 - Laboratorio de Alimentos
7	4	12	7.4.12 - Laboratorios Químicos Físicos
7	4	13	7.4.13 - Laboratorios Biológicos
7	4	14	7.4.14 - Verificación y Certificación
7	4	15	7.4.15 - Mejora Fito-Sanitaria
7	4	16	7.4.16 - Vigilancia y Cuarentena
7	4	17	7.4.17 - Control de Insumos
7	4	18	7.4.18 - Pasos de Frontera
7	4	19	7.4.19 - Fiscalización
7	4	20	7.4.20 - Servicios Fito-Sanitarios
7	4	21	7.4.21 - Campañas
7	5	3	7.5.3 - Sanidad Animal
7	5	6	7.5.6 - Laboratorios Veterinarios Miguel C. Rubino
7	5	8	7.5.8 - Patobiología
7	5	9	7.5.9 - Bacteriología
7	5	10	7.5.10 - Virología
7	5	11	7.5.11 - Parasitología
7	5	13	7.5.13 - Protección Alimentos
7	5	14	7.5.14 - Control de Prod.Veterinarios
7	5	16	7.5.16 - Control de Comercio Internacional
7	5	17	7.5.17 - Control Sanitario de Lácteos
7	5	21	7.5.21 - Control de Comercio Internacional
7	5	28	7.5.28 - Patología
7	5	29	7.5.29 - Toxicología
7	5	30	7.5.30 - Reproducción
7	5	31	7.5.31 - Serología
7	5	33	7.5.33 - Análisis y ensayos
7	5	34	7.5.34 - Ectoparasitosis
7	5	35	7.5.35 - Endoparasitosis
7	5	36	7.5.36 - Laboratorios Regionales
7	5	37	7.5.37 - Microbiología
7	5	38	7.5.38 - Físico químico
7	5	42	7.5.42 - Cuarentenaria
7	5	43	7.5.43 - Paso de Frontera
7	5	63	7.5.63 - Enfermedades Infecciosas
7	5	64	7.5.64 - Enfermedades Parasitarias
8	7	4	8.7.4 - Minería
8	7	5	8.7.5 - Geología
8	7	10	8.7.10 - Geología Económica
8	8	4	8.8.4 - Planificación y Estudios Energéticos
8	11	5	8.11.5 - Promoción y Desarrollo Tecnológico
8	11	10	8.11.10 - Desarrollo Tecnológico Nuclear
10	1	16	10.1.16 - Servicios Sociales

10	6	5	10.6.5 - Estudios Topográficos
10	6	20	10.6.20 - Geodesia y Cartografía
13	1	18	13.1.18 - Capacitación
13	2	10	13.2.10 - Consultas laborales
13	2	11	13.2.11 - Consultas salariales
13	6	10	13.6.10 - Educación
21	1		Subsidios y Subvenciones
22	1		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	2		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	3		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	3		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados Militares
22	3		Jubilados Reincorporados MDN A23 L12587 Res.76-161 24/12/97
22	3		Asignaciones Familiares Clases PasivasA10L13426
22	3		Func.sit.retiro MDN, sentencia: reintegro p/equipo reglam.
22	4		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados Policiales
22	5		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	6		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	7		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	8		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	9		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	10		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	11		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	12		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	13		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	14		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	15		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	16		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	17		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	18		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	19		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	22		Asistencia financiera al B.P.S - L.14.550 A.47
22	22		Jubilaciones
22	22		Pensiones
22	22		C.Jub.Pens.Univ.para Jub.y Pens.de cargo de RRGG A145L17738
22	22		Asignaciones Familiares Clases PasivasA10L13426
22	22		Pensiones Graciables
22	22		Asig.Fliar.Empl.Act.Priv.(A2L15084)HOGAR BAJO RECUR.A4L17139
22	22		Asist.financiera retirados policiales L.14550 A.47
22	22		Asist.financiera retirados militares L.14.550 A.47
22	25		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	26		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
22	27		Asistencia Finaciera Pre-Jubilados B.P.S.
24	2		De Asistencia Social
24	24		ANEP imp.primaria s/inm.rural 1994 (IMEBA e IRA)- A687L16736
24	24		Aporte Estado (IMAE) MSP L16343 A3 Lit.A S/CARNÉ ASISTENCIA
24	25		Servicios médicos, sanitarios y sociales

Notas:

1. ATPS-OPP 2006 incluye la UO 4.23.40 "servicio sanitaria" que no corresponde
2. Los incisos 16 (Poder Judicial), 17 (Tribunal de Cuentas), 18 (Corte Electoral) y 19 (Tribunal de lo Contencioso Administrativo) no fueron analizados en este trabajo por no disponerse de información desagregada a nivel de UOs

Anexo 3

Cuadros Estadísticos

Cuadro AE 2					
GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIÓN					
(en porcentaje)					
		2002	2003	2004	2005
	GPS TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00
1.1	Educación	14,07	15,64	16,37	15,74
1.1.1.	Enseñanza primaria e inicial	5,41	5,74	6,37	6,10
1.1.2.	Enseñanza media	4,49	4,66	4,95	5,03
1.1.3.	Enseñanza terciaria	2,21	2,56	2,65	2,57
1.1.4.	Enseñanza no definida por nivel	0,38	0,43	0,45	0,46
1.1.9	Otros servicios de educación	1,58	2,25	1,96	1,59
1.2.	Salud	8,82	8,83	8,86	8,66
1.2.1.	Asuntos y servicios de hospitales	5,15	5,98	6,22	6,01
1.2.2	Clinicas, médicos, odontólogos y paramédicos	1,71	1,85	1,67	1,82
1.2.3.	Asuntos y servicios de salud pública	1,18	0,17	0,14	0,15
1.2.4	Medicamentos, prótesis y equipo médico	0,00	0,02	0,00	0,00
1.2.5	Investigación aplicada y desarrollo experimental	0,05	0,07	0,07	0,06
1.2.6	Servicios Médicos para funcionarios del inciso	0,02	0,02	0,02	0,02
1.2.9	Asuntos y servicios de sanidad no especificada	0,71	0,72	0,73	0,60
1.3.	Seguridad y Asistencia Social	70,36	68,90	68,34	67,76
1.3.1	Seguridad Social	65,11	64,07	62,88	62,14
1.3.2.	Asistencia social (incluye alimentación)	5,24	4,82	5,45	5,61
1.3.9.	Otros	0,01	0,01	0,01	0,01
1.4.	Vivienda y Servicios comunitarios	5,04	5,03	4,72	4,95
1.4.1.	Vivienda y desarrollo comunitario	0,13	0,09	0,09	0,28
1.4.2.	Abastecimiento de agua	4,80	4,83	4,52	4,53
1.4.3.	Saneamiento y control de la contaminación	0,11	0,11	0,11	0,14
1.5.	Otros Gastos Sociales	0,91	0,86	0,94	2,14
1.5.1	Culturales y religiosos	0,53	0,49	0,53	0,50
1.5.2	Investigación aplicada y desarrollo experimental (I+D)	0,15	0,15	0,16	0,15
1.5.3	Deporte y Recreación	0,21	0,20	0,21	0,09
1.5.5	Articulación y ejecución de acciones de desarrollo social	0,00	0,00	0,00	1,35
1.5.9	Otros	0,02	0,01	0,03	0,04
1.6.0.	Direcciones Generales	0,80	0,73	0,77	0,74

Fuente: Elaborado en base a información del SDG-Área Gestión Pública-OPP.

Cuadro AE 3				
GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIONES COMO PORCENTAJE DEL PBI				
	2002	2003	2004	2005
<i>Educación</i>	3,4	3,3	3,1	3,0
Salud	2,1	1,9	1,7	1,7
Seguridad y Asistencia Social	16,9	14,6	13,0	13,1
Vivienda y Servicios comunitarios	1,2	1,1	0,9	1,0
Otros Gastos Sociales	0,2	0,2	0,2	0,4
Direcciones Generales	0,2	0,2	0,1	0,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SDG-CEPRE, CGN, Anuarios Estadísticos de BPS y BCU.

Anexo 4

El Gasto Público Social en la Intendencia Municipal de Montevideo (2002-2005).

La estimación y el análisis del GPS a nivel de los gobiernos departamentales reviste gran importancia para la elaboración de políticas sociales, pues permitiría potenciar sinergias y evitar duplicaciones. Sin embargo, se constata un déficit en la información, que ha tornado imposible incorporar su consideración en el cuerpo central de este documento. Más que eso, en el caso de las intendencias municipales del Interior, no se pudo contar con información alguna.

Este anexo presenta la información referida al GPS en la IMM y, en la medida que ella lo permite, intenta su tratamiento en línea con lo desarrollado en el trabajo respecto al GPS presupuestal, de BPS y OSE.

Los datos que fue posible manejar provienen para los años 2002 y 2003 del trabajo realizado por ATPS-OPP en 2004. Considerando que los mismos han sido elaborados con arreglo a decisiones metodológicas coincidentes –en gran medida– con la metodología utilizada en este informe, su articulación ha sido relativamente sencilla. No obstante, no ha sido posible aplicar algunos de los criterios de clasificación del GPS definidos en este documento. Nos referimos específicamente a la restricción que significa no poder detectar gasto en “educación” o “I+D”, así como la imposibilidad de discriminar en el gasto en “salud” lo orientado a la comunidad y lo gastado en el servicio médico para los funcionarios municipales.

La información para el año 2005 ha sido suministrada por la División Administración Fiscal del Departamento de Recursos Financieros de la Intendencia Municipal de Montevideo, de acuerdo a un criterio de agregación distinto al desplegado por ATPS-OPP. Ello no permite “empalmar” directamente las cifras anuales. Este problema se ve agudizado por la ausencia de datos para el año 2004.

En síntesis, con la información disponible se intentó una aproximación al GPS por funciones en la IMM, se estimó la prioridad fiscal municipal y se articularon los valores agregados con los obtenidos a nivel de Administración Central, BPS y OSE. Dadas las restricciones de información, los comentarios que acompañan la presentación de los datos deben considerarse como provisionales.

En el Cuadro A4.1, se puede observar la discriminación del GPS municipal entre las distintas categorías y es posible comparar el total de ese tipo de gasto con el gasto “no social”.

En 2005 ha sido imposible la distinción entre “gasto en salud” y “gasto en seguridad y asistencia social” que aparecen integrados en el gasto del Departamento de Desarrollo Social. Asimismo, no se ha podido obtener una explicación satisfactoria que de cuenta del extraordinario incremento de “saneamiento y control de la contaminación” (código 143). Las cifras que manejamos informan que el 50% del monto del gasto en dicho rubro corresponde a la “división limpieza”, cuya ubicación no fue posible a partir de los datos de ATPS-OPP (2004).

El análisis del GPS por funciones permite observar un predominio de los gastos en “vivienda y servicios comunitarios”, que representa más de un 45% del total en 2002 y

2003, elevándose dicha participación al 64% en 2005. Esta última cifra, como ha sido adelantado, podría ser producto de una incompatibilidad entre el registro de los datos de ATPS-OPP y de IMM (2005).

Cuadro A4.1: Gasto Público Social por funciones en la IMM (pesos corrientes)

	2002	2003	2004	2005
1.2. Salud	122.275.849	144.864.593	s/d	342.552.388
1.2.3. Asuntos y Servicios de Salud Pública	122.275.849	144.864.593	s/d	
1.3. Seguridad y Asistencia Social	302.614.234	406.925.520	s/d	
1.3.2. Asistencia Social (incluye alimentación)	64.844.840	101.611.508	s/d	
1.3.9. Otros	237.769.394	305.314.012	s/d	
1.4. Vivienda y Servicios Comunitarios	811.601.148	1.011.554.176	s/d	1.795.292.015
1.4.1. Vivienda y Desarrollo Comunitario	26.248.787	35.644.137	s/d	44.405.544
1.4.3. Saneamiento y Control de la Contaminación	581.101.600	719.574.940	s/d	1.298.202.459
1.4.4. Alumbrado Público	204.250.761	256.335.099	s/d	452.684.012
1.5. Otros Gastos Sociales	493.538.437	577.716.728	s/d	661.337.304
1.5.1. Culturales y Religiosos	352.699.022	483.188.428	s/d	539.653.347
1.5.9. Otros	140.839.415	94.528.300	s/d	121.683.957
TOTAL GPS IMM	1.730.029.668	2.141.061.017	s/d	2.799.181.707
Otros Gastos (NO SOCIALES)	2.780.513.047	3.155.563.866	s/d	3.450.953.447
GASTOS IMM PRESUPUESTALES (TOTAL)	4.510.542.715	5.296.624.883	s/d	6.250.135.154
Prioridad Fiscal Municipal	38,4%	40,4%		44,8%

Fuente: ATPS-OPP (2004) y IMM.

Aproximadamente $\frac{1}{4}$ del GPS aparece bajo el rótulo “otros gastos sociales”, predominando ampliamente los fines culturales y, posiblemente, también recreación y turismo.

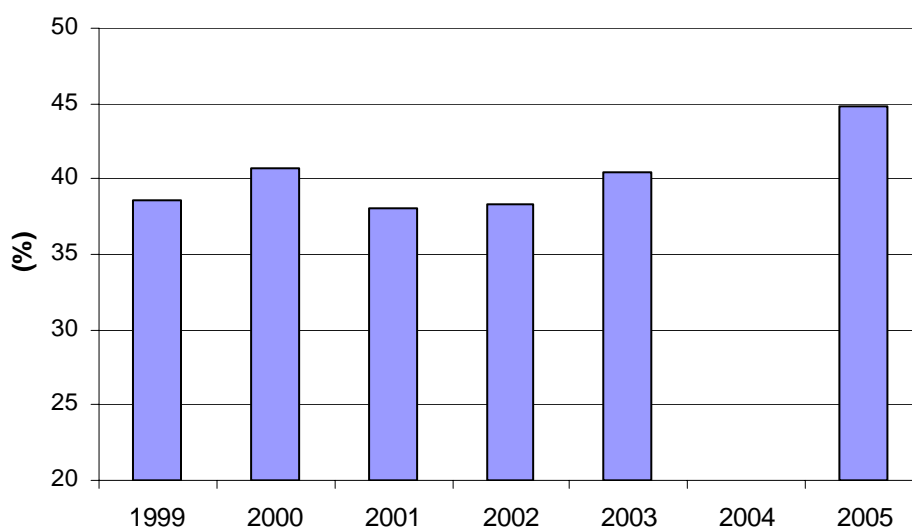
Finalmente, para 2002-2003, el restante 25% se distribuye entre “salud” y “seguridad y asistencia social”, a razón de $\frac{1}{3}$ y $\frac{2}{3}$ respectivamente. En 2005, seguramente debido a cambios en la forma de realizar los registros, al clasificar el GPS la suma de ambos rubros cae al 12% del total.

Al manejarnos con la información agregada se puede estimar la “prioridad fiscal” a nivel municipal; esto es, la relación entre el GPS y el total de los gastos presupuestales de la IMM. En el Gráfico A4.1 puede observarse una participación creciente del GPS entre 2002 y 2005, pero es difícil interpretar esto como una tendencia, dada la escasa información. En términos de evolución, el indicador muestra fluctuaciones. Durante 2001-2002 se produce un debilitamiento del GPS, situación que recién se revierte en 2003, alcanzado en ese año guarismos similares a los de 2000²¹. El valor de 2005 - 44,8%- podría dar cuenta de un cambio de nivel, dado que el promedio de los cinco años comprendidos entre 1999 y 2003, se ubicó en 39%.

Al incorporar los datos de la IMM a la información relevada en el cuerpo del documento sobre GPS por ámbito institucional, obtenemos un nuevo agregado que permite seguir aproximándonos al esfuerzo realizado por la sociedad en el área social, medido en términos de gasto público (Cuadro A4.2).

²¹ ATPS-OPP (2004), Cuadros 6 al 10, pp. 41-45.

Gráfico A4.1
Evolución del GPS real y por función (pesos)



Fuente: ATPS-OPP (2004) y IMM

Como se ha señalado anteriormente, aunque las cifras deben ser manejadas cuidadosamente, el año 2005 estaría marcando un cambio de nivel del GPS municipal, que se reflejaría en que su participación en el total se incrementa en un punto porcentual.

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR ÁMBITO INSTITUCIONAL								
(pesos corrientes y porcentajes)								
	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
GPS Presupuestal	22.390.424.050	34	24.710.317.361	35	27.317.044.841	37	29.972.072.056	36
GPS BPS	38.471.872.216	59	40.041.762.960	57	42.636.827.323	58	46.655.497.702	56
GPS OSE	3.017.018.933	5	3.236.434.117	5	3.253.739.500	4	3.597.294.500	4
GPS IMM	1.730.029.668	3	2.141.061.017	3	-	-	2.936.341.611	4
TOTAL GPS	65.609.344.867	100	70.129.575.455	100	73.207.611.664	100	83.161.205.869	100

Fuente: Elaborado en base a información del SDG-Área Gestión Pública-OPP, CGN, Anuario Estadístico BPS 2005, ATPS-OPP (2004) y IMM.

En la medida que se pueda mejorar la información referida a la IMM, también podría estimarse su participación en el GPS por funciones, pudiendo advertirse, en ese caso, la incidencia del gasto municipal en las diversas categorías.