



Nota Sobre Redes de Protección Social

Banco Mundial

Enero de 2009

Número 30

Niveles y patrones de gasto en seguridad social en países en desarrollo y en transición

El presente estudio analiza un nuevo conjunto de datos recopilados de diversos informes del Banco Mundial sobre países específicos, realizados durante el período 1996 a 2006, y cubre 87 países en desarrollo y en transición. Los hallazgos indican que el gasto promedio en redes de seguridad alcanza a 1,9% del PIB, mientras que la media en todos los países en desarrollo y en transición es de 1,4% del PIB. En aproximadamente la mitad de estas naciones, el gasto es de entre 1% y 2% del PIB. Sin embargo, hay algunas variaciones notables. Bosnia y Herzegovina, Pakistán y Tayikistán, por ejemplo, gastan mucho menos de 1% del PIB, mientras que la cifra correspondiente en Etiopía y Malawi es de cerca del 4,5% del PIB porque contabiliza la ayuda internacional. Sin embargo, ésta caería a un valor más cercano al 0,5% si se incluyera sólo el gasto financiado por el propio país. Otros países que destacan por su elevado gasto en este rubro son Mauricio, Sudáfrica y la República de Eslovaquia, donde la seguridad social se financia con cargo al propio presupuesto. Por último, el desembolso en redes de seguridad es menos variable que el gasto en protección social o en los sectores sociales.

Cómo se calcula el gasto en redes de seguridad

Ha sido difícil encontrar buenas mediciones del gasto en redes de seguridad social en el pasado. Sin embargo, este estudio muestra un nuevo conjunto de datos recopilados de informes sobre países y de bases de datos del Banco Mundial, complementado con la base de datos sobre gasto social de la OCDE (OCDE, 2004).

La dificultad de cuantificar el gasto en redes de seguridad radica en la definición conceptual, la cual no se ajusta al mandato de un ministerio en particular. En este sentido, la publicación sobre estadísticas financieras de los países del Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics (GFS) (FMI, 2001), es la fuente de referencia más rigurosa y más utilizada, y ha constituido la base de gran parte de la bibliografía sobre redes de seguridad social hasta la fecha. En este documento se informa una única cifra para “seguridad y bienestar social”, la que abarca un dominio más amplio del que normalmente se entiende por redes de seguridad social.

Definimos redes de seguridad como transferencias no contributivas destinadas de alguna manera a personas pobres o vulnerables. Se trata de una definición bastante aceptada y algunos autores, en especial en Estados Unidos, utilizan el término “bienestar” para denotar prácticamente lo mismo. Otros, en particular en Europa, lo equiparan con “asistencia social”. En esta definición conceptual se engloban variados programas, entre los cuales se cuentan transferencias en efectivo y cuasi monetarias, transferencias en especie, subsidios a los precios, programas públicos de empleo y sistemas de exenciones del pago de tarifas.

Esta definición de redes de seguridad social se concentra en programas financiados con fondos públicos; es decir, aquellos costeados por un gobierno nacional o local o a través de ayuda internacional oficial. No incluye transferencias informales entre hogares u organismos privados. Debido a esta definición más bien reducida de redes de seguridad, sus costos son

inferiores a lo que las personas suelen asociar con las mismas.

Metodología

Para completar la información faltante sobre el gasto en redes de seguridad social en los países en desarrollo, recolectamos datos de los exámenes del gasto público efectuado por el Banco Mundial y los compilamos con datos provenientes de otros trabajos analíticos similares. Realizamos una búsqueda extensa de análisis utilizando y a la vez contribuyendo al inventario de más de 250 documentos catalogados en Milazzo y Grosh (2008). Esta información fue complementada con datos de una serie de países incluidos en la base de datos sobre gasto social de la OCDE (OCDE, 2004) y con datos del Banco Mundial (2007b).

Utilizamos esta información para compilar un indicador resumido de los esfuerzos que hace un determinado gobierno para proporcionar seguridad social, medido como gasto en redes de seguridad como porcentaje del PIB. En nuestro análisis de sensibilidad, también ampliamos las mediciones para dar cabida a conceptos más amplios de gasto: definimos protección social como la suma de las redes de seguridad (asistencia social) y seguro social (pensiones, seguro de desempleo). A su vez, definimos los sectores sociales como la suma del gasto en protección social, salud y educación.

Sin embargo, hay que hacer tres importantes advertencias respecto de estos datos. En primer lugar, la cobertura es incompleta. Aunque mostramos datos de 87 países entre los años 1996 y 2006, la cobertura varía según región: es alta para Europa y Asia central, donde se incluyen 25 de los 29 países (y el 96% de la población), pero muy baja para África al sur del Sahara, donde apenas se incorporan 9 de los 47 países (y el 18% de la población). En segundo lugar, hay problemas de comparabilidad, ya que las cifras sobre el gasto fueron calculadas por diferentes autores de muchos informes. Utilizamos las medidas compuestas casi tal como se presentan, situación que apunta a una gran confianza en los juicios de los autores. Por último, los datos deben interpretarse con la debida prudencia. Lo que los países efectivamente gastan podría ser diferente de lo que se indica en los estudios, puesto que las cifras fueron recopiladas cuando el gasto era una cuestión de política.

Hallazgos más importantes

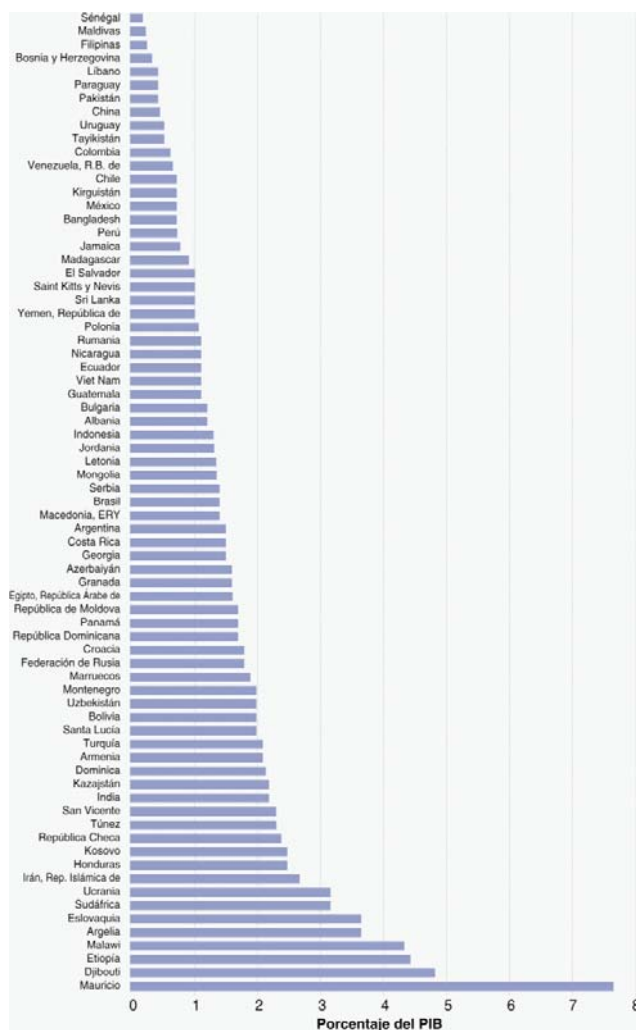
- El gasto promedio en seguridad social es de 1,9% del PIB y la media del gasto, 1,4% del PIB. En cerca de la mitad del total de países, el gasto se sitúa entre 1% y 2% del PIB.
- Hay ciertas variaciones notorias. Bosnia y Herzegovina, Pakistán y Tayikistán, por ejemplo, gastan mucho menos del 1% del PIB en redes de seguridad social, mientras que este gasto se acerca al 4,5% del PIB en Etiopía y Malawi debido a la incorporación de la ayuda internacional, pero se acercaría al 0,5% si se contabilizara sólo el gasto financiado con recursos nacionales. Otros países con un alto nivel de gasto en relación con el PIB y que financian estas redes con recursos propios son Mauricio, Sudáfrica y la República de Eslovaquia.
- Como se podría esperar, los patrones regionales también difieren entre sí: la región de Oriente Medio y Norte de África es la que más gasta (2,2% en promedio), seguida de Europa y Asia central (1,7% en promedio) y de América Latina y el Caribe (1,3% en promedio). La menor cantidad de observaciones resta solidez a las cifras de las demás regiones. Por ejemplo, el 3,5% promedio de África al sur del Sahara se funda sólo en seis observaciones y también incluye financiamiento externo.
- El gasto en redes de seguridad es menos variable que el gasto en protección social o en sectores sociales (Figuras 2 y 3).

Fuentes que generan variación en el gasto en redes de seguridad social entre países

Para intentar comprender lo que genera variaciones en los patrones de gasto los examinamos en relación con las variables que habitualmente se discuten en la bibliografía sobre países desarrollados, como ingreso nacional, distribución del ingreso, participación, fragmentación étnica, democracia y actitudes respecto de la desigualdad.

Encontramos que la mayoría de los factores tienen el signo esperado en correlaciones sencillas, pero la solidez de la correlación suele aumentar en función directa a la mayor amplitud del concepto del gasto que se utilice. Si se trata sólo del gasto en redes de seguridad, ninguno de los factores examinados tiene una correlación significativa. No obstante, en lo que se refiere al gasto en protección social y en sectores

Figura 1. Gasto en redes de seguridad social (% del PIB, algunos países y años)
Gasto en asistencia social como porcentaje del PIB
Todos los países (n=73)



Fuentes: Ver fuentes detalladas para países en desarrollo y en transición en Anexos de Weigand y Grosh (2008), OCDE 2004

Figura 2: Asistencia social y seguro social (% del PIB por región, algunos años)

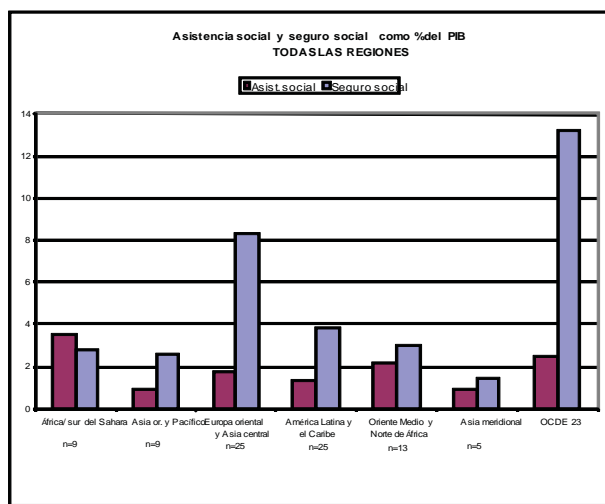
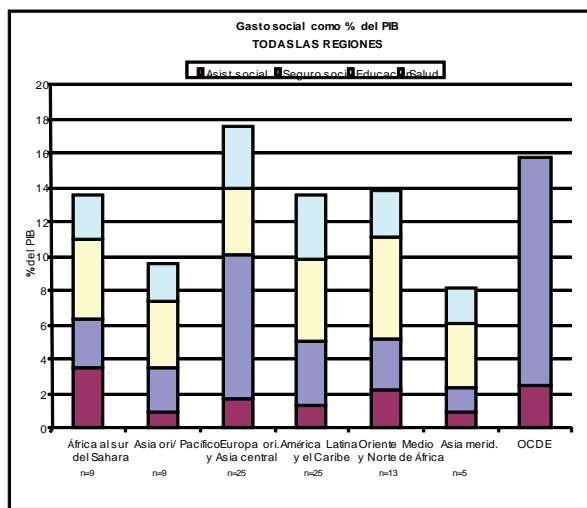


Figura 3. Gastos en políticas de protección social como porcentaje del PIB, algunos países y años



Fuentes: Ver fuentes detalladas para países en desarrollo y en transición en Anexos de Weigand y Grosh (2008), OCDE 2004

Cuadro 1: Correlaciones entre gasto en sectores sociales y otros factores

Factor	Redes de seguridad como porcentaje del PIB	Protección social como porcentaje del PIB	Sectores sociales como porcentaje del PIB
PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo)	0,00768	0,5045**	0,5460**
Coefficiente de Gini	-0,1104	-0,3410**	-0,2686*
Participación	0,0678	0,2294**	0,2607**
Fragmentación étnica	0,1628	-0,0204	-0,0972
Democracia	0,1733	-0,0533	0,1907
Actitudes respecto de la desigualdad	0,1234	-0,1694	-0,1559

Fuente: Cálculos de los propios autores.

Nota: * indica que los coeficientes son significativos al nivel de 10% o más.

** indica que los coeficientes son significativos al nivel de 5% o más.

sociales, éste es considerablemente más alto a mayor ingreso o participación y más bajo a mayor desigualdad.

Conclusiones

Interpretamos el patrón de los resultados, esto es, que los correlatos del gasto social percibidos en términos amplios son más definitivos que los factores que determinan el gasto en redes de seguridad, como una señal de que las sociedades están de acuerdo en la necesidad de contar con cierto nivel de redes de seguridad, pero que también tienen sus reservas respecto de dejarlas crecer demasiado.

El gasto en redes de seguridad como porcentaje del PIB no sufre demasiadas variaciones, ya que en la mayoría de los países oscila entre 1% y 2%. Podría haber razones fundadas para que los países que están muy por debajo de este umbral hicieran esfuerzos por alcanzarlo y para aumentar el gasto en los países de ingreso bajo, pero en muchas naciones el problema más apremiante ciertamente no radica en aumentar el presupuesto destinado a la seguridad social, sino en hacer rendir al máximo dichos recursos.

La serie Informes de redes de protección social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas que diseñan y ejecutan programas de redes de protección social en todo el mundo. El lector encontrará información acerca de prácticas recomendadas para una diversidad de intervenciones, contextos de países, temas y grupos beneficiarios, como asimismo acerca de la actual perspectiva sobre la función social que desempeñan las redes de protección social en los programas de desarrollo más generales.



Banco Mundial, Red sobre desarrollo humano
Protección social, Redes de protección social
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Instituto del Banco Mundial

Promover el Conocimiento y el aprender para un mundo mejor