

Resumen de la Investigación

Marzo de 2010

Estudio sobre el Impacto Distributivo del Gasto Público Social

Cecilia Llambí, Gabriel Oddone, Marcelo Perera y Cecilia Velázquez (i)

Existe consenso en que la **función redistributiva del Estado recaiga en el gasto social más que en el sistema impositivo**. Los sistemas impositivos tienden a ponderar cada vez más su compatibilidad con la asignación eficiente de los recursos, mientras que la función redistributiva es el eje de la política de gasto social. En la medida en que los ingresos de los hogares en Uruguay han tendido a concentrarse desde mediados de la década de los noventa, el rol del gasto público como instrumento redistributivo adquiere una relevancia creciente.

Objetivo y alcance

El objetivo del trabajo es **evaluar el impacto distributivo gasto público social (GPS) en Uruguay entre 1998-2008**. Cuatro grandes componentes del gasto fueron analizados: Educación, Salud, Seguridad Social, y Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). También se realizó un análisis por separado del impacto distributivo de la provisión de agua potable y saneamiento. Debido a la dificultad para imputar el gasto en Vivienda en las Encuestas Continuas de Hogares, este componente no fue incluido en el estudio.

El trabajo no realizó una evaluación de la eficiencia del gasto, así como tampoco de su calidad. Estas dimensiones quedaron fuera del alcance de este estudio, pero son clave para una evaluación global del GPS.

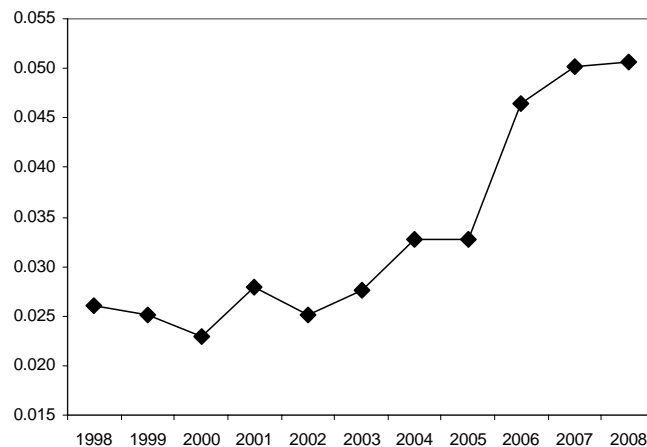
Impacto redistributivo del GPS aumenta a partir de 2003, aunque mayor avance tiene lugar en 2008

Entre 1998 y 2002 el impacto distributivo del GPS se mantuvo estable. Ello se explica por dos efectos contrapuestos: por un lado, el GPS se volvió más regresivo, y por otro, creció su peso (incidencia) en el total de los ingresos de los hogares. Entre 2003 y 2005, el impacto distributivo del GPS aumentó, y esto se debió a una mejora en la progresividad del gasto. Entre 2006 y

2007, el impacto distributivo del GPS aumentó pronunciadamente, debido exclusivamente a una mayor progresividad del gasto, y a pesar de que su incidencia en el total de los ingresos de los hogares cayó levemente. Finalmente, en 2008 se registra un nuevo aumento del impacto distributivo debido una mayor progresividad en un contexto de una incidencia media estable.

Como resultando de dicha evolución, el **GPS en 2008 muestra el mayor impacto redistributivo**, casi duplicando el observado en 1998. La desigualdad de ingresos en Uruguay (medida a través del coeficiente de Gini) se reduce en 5,1 puntos en 2008 luego de considerar el GPS, mientras que en 1998 se reduce en 2,6 puntos.

Gráfico 1. Impacto distributivo del GPS total neto: evolución del índice de Reynolds y Smolensky entre 1998 y 2008. Uruguay (pob. de 5000 y más hab.)



Fuente: Estimaciones en base a ECH-INE y otras fuentes.

En 2008 se constata el mayor avance en términos de progresividad del GPS de todo el período 1998-2008. Esto se explica fundamentalmente por la mayor progresividad del gasto en Salud a partir del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS); en las

Asignaciones Familiares (AFAM) implementadas con el Plan de Equidad; así como del gasto en Educación.

Salud y Educación son los componentes con mayor impacto redistributivo

Cualquiera sea el año considerado, dos subcomponentes del gasto explican en gran medida el impacto redistributivo del GPS. Primero, el gasto en el sistema de salud pública (ASSE, Hospitales Públicos y Hospital de Clínicas). Segundo es el gasto en educación primaria y preescolar. Ambos gastos tienen una elevada incidencia media y son altamente progresivos.

Los cambios más significativos en la caracterización de los gastos desde el punto de vista de su progresividad e impacto corresponden a: i) la reforma de la salud; ii) la reforma de las AFAM; y iii) el aumento del gasto en educación. El primero implicó en 2008 una significativa mejora en la progresividad del gasto del sistema DISSE-FONASA, así como un aumento de su peso en el total del ingreso de los hogares. Las AFAM tuvieron dos reformas con efectos significativos, la de 2004 y la de 2008 (Plan de Equidad). Ambas, especialmente la de 2008, introdujeron mayor progresividad a la transferencia, al tiempo que aumentaron su peso en el total de ingresos de los hogares. Finalmente, el gasto en educación contribuyó a un aumento del impacto distributivo fundamentalmente a través del aumento de su incidencia en el total de ingresos.

Más mujeres, jóvenes y habitantes del interior alcanzados por GPS

En 2008, también se observan cambios en la distribución del GPS según sexo, edad y región de residencia. En dicho año aumentó la proporción del gasto captada por las mujeres (de 52% al 54%), lo que se explica por el mayor número de beneficiarios mujeres del gasto en Salud y el significativo aumento del número de contribuyentes mujeres en el sistema de AFAM. También aumentó el gasto con destino a la población más joven (menores de 19 años), que pasó de 19% a 22%. Ello es explicado enteramente por el aumento de la incidencia del gasto en salud en la población más joven a partir del SNIS. Finalmente, también aumentó el GPS captado por

la población residente en el Interior, pasando del 46% al 48% del total.

El GPS es cada vez más importante para redistribuir el ingreso

El mayor impacto distributivo del GPS se verifica en un contexto en el que la distribución de los ingresos muestra, desde mediados de los noventa, una tendencia concentradora. Entre los principales factores concentradores del ingreso se encuentra la evolución de los retornos de la educación que determina crecientes diferenciales salariales entre los niveles de calificación. El rol del gasto público como instrumento redistributivo es cada vez más importante si dichas tendencias se mantienen. En definitiva, **los niveles de inequidad que nuestra sociedad esté dispuesta tolerar, condicionará el énfasis en la función redistributiva del gasto público en el futuro.**

ⁱ Investigadores del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)