

# El impacto del gasto público social en la equidad distributiva

• Germán Feldman •

## Resumen ejecutivo

En el presente documento se estudia el impacto del gasto público social en la distribución del ingreso en la Argentina. Para ello, se utilizan datos provenientes de diversas encuestas de hogares que relevan, ya sea directa o indirectamente, a los beneficiarios de los distintos rubros del presupuesto en programas sociales y se emplean diversos indicadores de desigualdad que permiten caracterizar tanto la distribución de los ingresos personales como así también las transferencias efectuadas por el Estado.

Los resultados sugieren que el gasto público en programas sociales resulta significativamente progresivo y pro-pobre. A través de este instrumento, la acción del Estado permite reducir los niveles de desigualdad existentes en la distribución del ingreso. Los gastos focalizados tales como la inversión en agua potable y cloacas, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y las erogaciones del Ministerio de Desarrollo Social exhiben el mayor impacto igualador, mientras que las erogaciones de naturaleza universal se distribuyen de manera más homogénea entre los distintos quintiles de ingreso.

No obstante, para compensar los efectos adversos que resultan de la desigual distribución del ingreso en la Argentina no es suficiente que los grupos de menores ingresos perciban una mayor proporción del gasto social. Es necesario, a su vez, que el gasto público social sea manejado en forma eficiente y de manera productiva, y que financie una provisión de bienes y servicios que responda eficazmente a las necesidades reales de la población. Más aún, el impacto de largo plazo sobre la equidad y la pobreza dependerá de la medida en que dichos bienes y servicios sean provistos con la calidad adecuada.

## Introducción

En el presente documento se estima el efecto que tiene sobre la equidad distributiva<sup>1</sup> en la Argentina la actual configuración del gasto público social nacional y provincial. En este sentido, aún cuando se reconoce que existen importantes limitaciones metodológicas y de disponibilidad de datos, se cree que contar con un análisis cuantitativo constituye un aporte clave para el diseño, la evaluación y la incorporación de modificaciones en las políticas públicas vigentes.

### Cuestiones metodológicas: fuentes de datos y aspectos conceptuales

Con el fin de cuantificar el efecto de los mecanismos redistributivos estatales, usualmente se desarrollan análisis sobre la incidencia de la política fiscal<sup>2</sup>. Estos estudios apuntan a estimar el impacto de los subsidios netos del Estado (transferencias menos impuestos) sobre la distribución de ingresos de la sociedad. Para ello, se asume que los beneficiarios de un programa determinado son los usuarios y sus familias, quienes se benefician al ahorrar costos por la provisión pública gratuita o subsidiadas.

### Datos utilizados

Para llevar a cabo el ejercicio de incidencia propuesto en este documento, fue utilizada información proveniente de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2001, relevada por el SIEMPRO, y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al segundo semestre de 2004, llevada a cabo por el INDEC<sup>3</sup>. La ECV,

<sup>1</sup> A lo largo de este documento se utilizarán como sinónimos los conceptos de "equidad" e "igualdad de ingresos". Esto es así debido a cuestiones metodológicas vinculadas con el análisis de incidencia del gasto público, aún cuando se reconoce que no son conceptos necesariamente equivalentes. En efecto, la igualdad de ingresos es un caso particular de equidad que emplea al ingreso como la variable de resultados relevante.

<sup>2</sup> Para el caso argentino, numerosos autores han abordado esta temática. Entre ellos, Llach y Montoya (1999), Gasparini (1998 y 2004) y la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2002).

cuya cobertura es cercana a 85% de la población del país, cuenta con varios cuestionarios sobre aspectos sociales. Esto permite identificar a los beneficiarios de distintos programas y, por tanto, constituye un elemento esencial para estudiar la incidencia del gasto público social en la redistribución del ingreso. Por su parte, la EPH, que constituye la principal encuesta de hogares de la Argentina, releva las principales características demográficas y socioeconómicas de la población y presenta una cobertura menor que la ECV dado que abarca sólo los principales aglomerados urbanos del país<sup>4</sup>.

En lo que sigue, se hará especial hincapié en los efectos que tiene el gasto social, que representa alrededor de 45% de las erogaciones públicas totales (excluida la previsión social) sobre la equidad, y se excluirán otras finalidades del gasto público total (funcionamiento del Estado, servicios económicos y servicios de la deuda pública). Esta reducción del universo de análisis se debe a que los programas sociales permiten identificar con mayor claridad que otros rubros del gasto público a los beneficiarios potenciales. Por su parte, el gasto en previsión social es excluido debido a que las jubilaciones y pensiones de tipo contributivo, en general, están estrechamente ligadas a los aportes de los cotizantes al sistema de seguridad social, y representan, en buena medida, una devolución de los aportes realizados en el pasado<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> El análisis original elaborado por CIPPEC (2008) fue realizado con datos de la ECV 2001, EPH 2004 y del gasto público consolidado de 2004. Si bien para este documento se podría utilizar el gasto consolidado de 2006 y una base usuaria de la EPH de ese mismo año, estas observaciones se alejarían demasiado de la estructura de beneficiarios de los programas sociales, que esencialmente se obtiene de la ECV de 2001 (última vez que esta encuesta fue realizada).

<sup>4</sup> Las observaciones incluidas en la ECV representan 85% de la población del país mientras que la EPH cubre a alrededor de 65% de los individuos.

<sup>5</sup> En este sentido, la moratoria previsional impulsada en 2006 constituyó una excepción. Esta medida, que permitió a individuos no aportantes ingresar al sistema mediante el pago de una suma menor al total de aportes necesarios tuvo un fuerte impacto redistributivo.

## Aspectos conceptuales

La intervención estatal puede generar diversos impactos redistributivos, los que pueden apreciarse en el **Gráfico 1**.

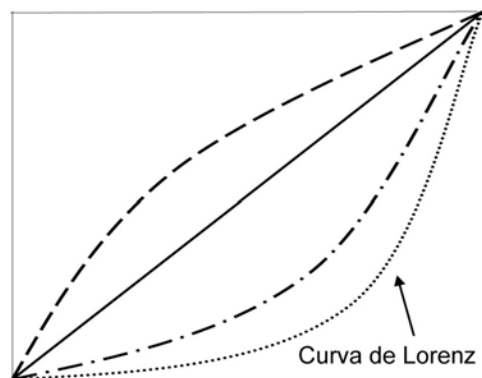
La línea de perfecta igualdad (LPI) es la única línea recta del gráfico. La línea de puntos (curva de Lorenz), en la parte inferior de la figura, indica la distribución del ingreso previa a la intervención del Estado.

Todo gasto cuya curva de distribución se sitúe por debajo de la curva de Lorenz es regresivo. Los casos que se sitúan por encima pueden ser de dos tipos: progresivos pro-ricos y progresivos pro-pobres.

Los casos progresivos pro-ricos, cuya curva de distribución queda ejemplificada por la línea de rayas y puntos situada por debajo de la LPI, son aquellos que generan una distribución del ingreso más igualitaria que la existente antes de la acción estatal, aún cuando la mayor parte de los beneficios del programa en cuestión no estén dirigidos a la mitad más pobre de la población.

Los casos progresivos pro-pobres, representados por la línea de rayas que se encuentra por encima de la LPI, son aquellos en los que la intervención del Estado beneficia, en su mayoría, a la mitad más pobre de la población.

### Gráfico N°1: Impacto redistributivo de las políticas públicas: progresivas pro-ricos vs. progresivas pro-pobres



El análisis gráfico puede complementarse con algunos indicadores numéricos.

Para evaluar si un componente del gasto es pro-pobre o pro-rico puede utilizarse el índice de concentración del gasto ( $C_g$ ), que mide el grado de concentración del gasto en los quintiles inferiores de la distribución del ingreso. De acuerdo con su forma de cálculo, si adopta un valor negativo implica que el gasto es pro-pobre, es decir, que aumenta en términos absolutos a medida que se consideran estratos de menor ingreso. Por lo tanto, cuanto mayor es el valor absoluto del  $C_g$ , más concentrados están los beneficios de la política social en las personas de menor ingreso.

Para analizar si el gasto es progresivo o regresivo también puede utilizarse el **índice de Kakwani**. Este índice es igual al coeficiente de Gini<sup>6</sup> antes de la política social menos el  $C_g$  respectivo. Adopta valores en el intervalo  $[-1,2]$ , donde valores positivos implican que los beneficios del gasto como porcentaje del ingreso disponible disminuyen a medida que aumenta el ingreso familiar, lo que equivale a decir que el gasto es progresivo.

### La distribución del ingreso antes de la intervención del Estado

En términos gráficos, la distribución del ingreso en la Argentina presenta una marcada asimetría hacia la derecha.

Si se divide a la población en función de sus ingresos, los cuatro quintiles más pobres concentran tan sólo 44% del ingreso

<sup>6</sup> El coeficiente de Gini es el indicador más difundido en los estudios sobre desigualdad. Toma valores en el rango  $[0,1]$  donde "0" corresponde a la igualdad absoluta y "1" a la desigualdad absoluta. Gráficamente, se corresponde con el área entre la curva de Lorenz y la línea de perfecta igualdad (LPI).

<sup>7</sup> En este estudio se utiliza como variable de bienestar el ingreso por adulto equivalente ajustado por economías de escala internas al hogar. Dicha medida es el ingreso observado ajustado por las características demográficas del hogar.

total<sup>7</sup>. Adicionalmente, el último quintil, el más rico, tiene ingresos 27,5 veces superiores a los del primer quintil.

Por su parte, si se consideran indicadores de desigualdad más robustos, tales como el coeficiente de Gini, las asimetrías se vuel-

**Cuadro N°1: Distribución del ingreso personal anualizado según quintiles, previa a la intervención del Estado**

Quintil	Ingreso medio (en \$ corrientes)	Ingreso acumulado (en %)
1	562	2
2	2.013	9,3
3	3.571	22,3
4	5.965	43,9
5	15.483	100

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de la EPH-INDEC, segundo semestre de 2004.

ven aún más evidentes: el coeficiente de Gini a nivel nacional alcanza un valor de 0,518<sup>8</sup>.

## El gasto público social

El gasto público social está destinado a brindar educación, salud, agua potable, servicios sanitarios y vivienda; a realizar políticas compensatorias destinadas a la población carenciada (nutrición, promoción y asistencia social), y a garantizar los seguros sociales, que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo (DGSC, 1998).

Si se ignora el sistema previsional contributivo y el gasto que ejecutan los municipios en forma directa, el gasto público social alcanzó en el año 2004 un valor de \$51.398 millones. Este monto, que equivale a 11,5% del producto bruto interno, se concentró en mayor medida en las áreas de salud (34%) y

**Cuadro N°2: Gasto público social consolidado. Año 2004**

	Millones \$	%
<b>Gasto público social (*)</b>	<b>51.398</b>	<b>96,0</b>
1, Educación, cultura, ciencia y técnica	18.098	33,8
2. Salud	18.222	34,0
3. Agua Potable	602	1,1
4. vivienda y urbanismo	1.686	3,1
5. Promoción y asistencia social	4.774	8,9
6. Previsión - Pensiones no contributivas	1.046	2,0
7. Trabajo	6.491	12,1
8. Servicios urbanos	479	0,9

(\*) excluye Seguridad social y el gasto que ejecutan los municipios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPPS), Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>8</sup> Se sugiere retener este valor dado que será utilizado como referencia para analizar el efecto de la política fiscal sobre la desigualdad en los ingresos.

educación (28,8%), y en menor medida en el rubro trabajo (12,1%).

### Resultados del análisis de incidencia

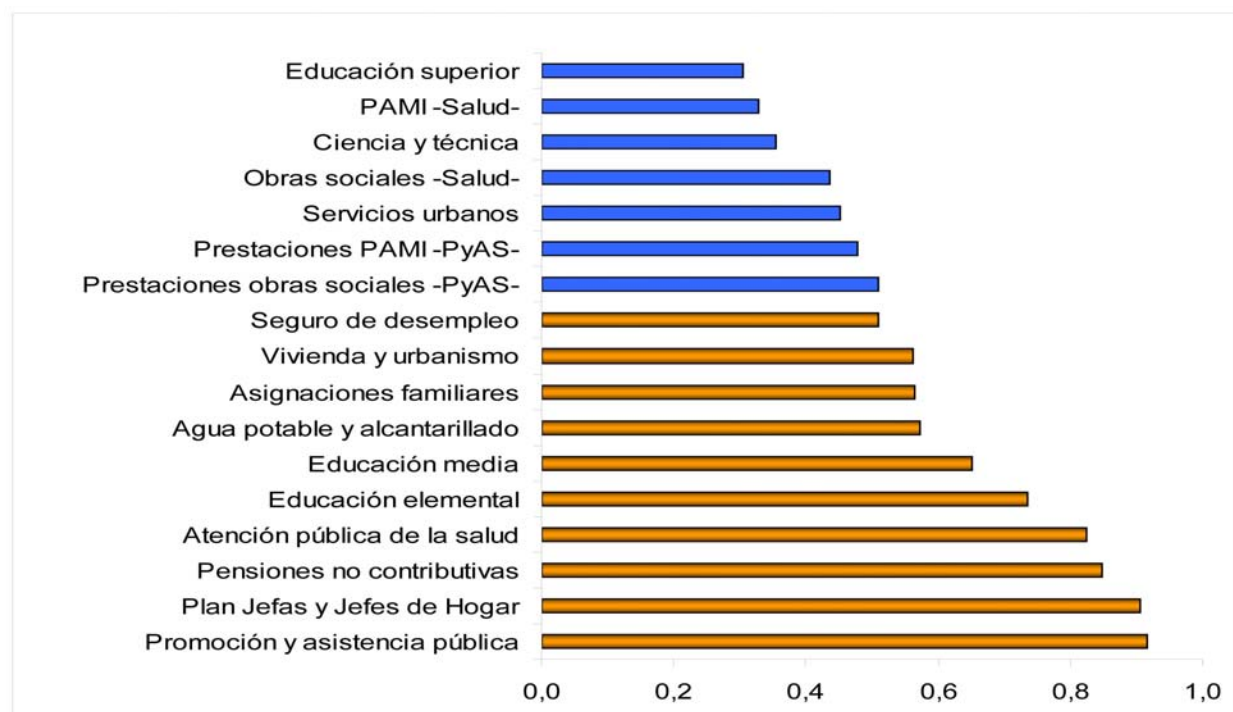
El **Gráfico 2** presenta los índices de Kakwani para rubros seleccionados del área social. Los colores utilizados permiten identificar qué rubros tienen un carácter pro-pobre (en naranja) y cuáles poseen un carácter pro-rico (en azul). Como puede apreciarse, **las áreas del gasto social más progresivas resultan ser aquellas que comprenden programas más focalizados**: promoción y asistencia social pública, Plan Jefas y Jefes de Hogar y pensiones no contributivas. En el extremo opuesto, las erogaciones menos progresivas son las vinculadas a la educación superior, el gasto en salud del PAMI y la función de Ciencia y Técnica.

**En síntesis**, teniendo en consideración la incidencia de cada uno de los rubros del

gasto social y su relevancia dentro del presupuesto total, se corrobora que esta finalidad del gasto público resulta ser pro-pobre. En el marco de un índice de concentración del gasto (Cg) negativo (-0,120), las personas ubicadas en el primer quintil reciben 21,7% de las transferencias estatales. Si bien este porcentaje se incrementa levemente en el segundo quintil (24,3%), luego presenta una estructura decreciente a lo largo de la distribución del ingreso: 21,8% para el tercer quintil, 18,6% para el cuarto y 13,5% para el último quintil. De este modo, **el gasto social en la Argentina es progresivo, y contribuye a reducir las desigualdades de ingresos "pre-fiscales"**.

Efectivamente, al considerar conjuntamente el gasto público y el ingreso de bolsillo, la distribución del ingreso presenta cambios significativos. Los primeros cuatro quintiles pasan a recibir 56,4% del ingreso equivalente total. Asimismo, la brecha de ingresos

**Gráfico N°2: Índices de progresividad del gasto, por rubros seleccionados**



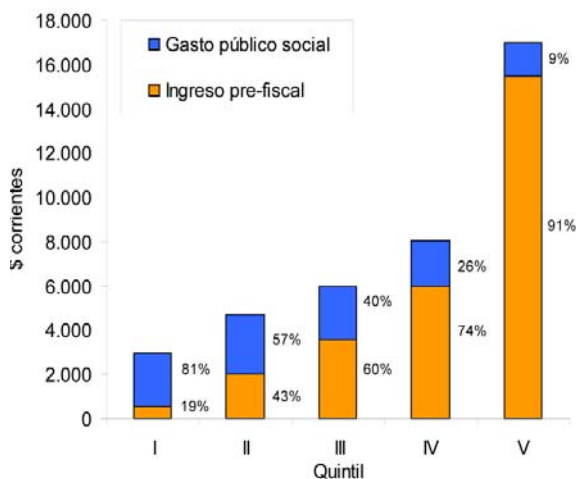
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ECV (2001), EPH (segundo semestre de 2004) y DAGPPS, Mecon.

entre los quintiles 1 y 5 se reduce de 27,5 a 5,7 veces.

Por su parte, empleando el coeficiente de Gini como medida de desigualdad, el gasto público social agregado reduce la dispersión en 18 puntos: mientras que el Gini antes de las transferencias es de 0,518, después de las mismas -y asumiendo impuestos proporcionales<sup>9</sup> -, sería de 0,343.

Una manera alternativa de apreciar el efecto redistributivo del gasto público social es la que se presenta en el **Gráfico 3**. Allí se combinan la magnitud de este gasto con las estimaciones de su distribución sectorial con el fin de determinar el nivel de subsidio implícito, es decir, cuánto representan las transferencias monetarias y las transferencias de bienes y servicios gratuitos o subsidiados dentro del ingreso total de los hogares de cada estrato. Del esquema se desprende que **la importancia relativa del gasto público social es mucho mayor en los estratos de**

**Gráfico N°3: Impacto redistributivo del gasto público social sobre el ingreso de los hogares**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ECV (2001), EPH (segundo semestre de 2004) y datos de la DAGPPS, Ministerio de Economía de la Nación.

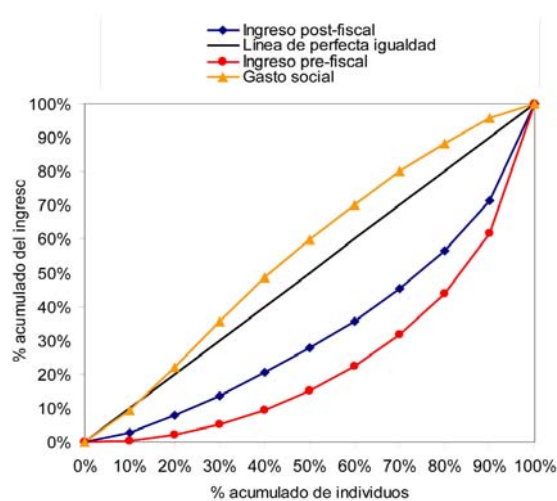
<sup>9</sup> Una estructura impositiva proporcional implica que todas las personas tributan un mismo porcentaje de su ingreso. En este sentido, Gómez Sabaini et al. (2002) sostienen que la estructura tributaria argentina es de

**menores ingresos:** representa 81% y 57% del ingreso de los quintiles 1 y 2 respectivamente, y tan sólo 9% de los recursos que dispone el quintil más rico.

Por último, si se observa el **Gráfico 4**, son nuevamente confirmadas las conclusiones estilizadas sugeridas por el índice de Kakwani y coeficiente de Gini. La curva de Lorenz de los ingresos pre-fiscales se sitúa por debajo de la curva post-fiscal, lo cual confirma que **luego del accionar público, la desigualdad se reduce**.

Dicho efecto se explica por el carácter pro-pobre -y por ende progresivo- del gasto público social, reflejado en una curva de concentración (Lg) ubicada por encima de la línea de perfecta igualdad (LPI).

**Gráfico N°4: Curva de Lorenz del ingreso pre y post-fiscal y curva de concentración de los beneficios del gasto público social**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ECV (2001), EPH (segundo semestre de 2004) y DAGPPS, Ministerio de Economía de la Nación.

### ¿Cómo deben leerse los resultados obtenidos?

Respecto de los programas existentes, muchas veces se plantea la disyuntiva entre expandir la población beneficiaria -avanzándose así hacia la universalización- o incrementar la calidad del servicio que reciben los actuales beneficiarios -profundizándose de este modo la focalización-.

En el marco de esta tensión, para compensar los efectos adversos que resultan de la desigual distribución del ingreso en la Argentina no es suficiente que los grupos de menores ingresos perciban una mayor proporción del gasto social. **Es necesario, a su vez, que el gasto público social sea manejado en forma eficiente y de manera productiva, y que financie una provisión de bienes y servicios que responda eficazmente a las necesidades reales de la población.** Más aún, el impacto de largo plazo sobre la equidad y la pobreza dependerá de la medida en que dichos bienes y servicios sean provistos con la calidad adecuada.

El gasto público social en la Argentina resulta ser significativamente progresivo. Al respecto, es reveladora la variación en el

valor del índice de Gini posterior al gasto público social. Cuando se centra la mirada sobre los distintos tipos de gasto se comprueba que, como era de esperar, los programas más focalizados son aquellos que poseen un mayor impacto igualador de los ingresos personales.

Los resultados cuantitativos presentados permiten apreciar la importancia del gasto público social desde su impacto sobre la equidad. Teniendo en cuenta que uno de los problemas largamente diagnosticados en la Argentina es el alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso, **este enfoque puede contribuir a diseñar, evaluar e introducir modificaciones en las políticas públicas, en particular cuando debe decidirse cómo gastar recursos adicionales.**

## Bibliografía

CIPPEC: Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia. Compilado por Gabriel Filc -1ra ed.- Buenos Aires, 2008.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados: "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social, Período 1980-1997", Buenos Aires, 1998.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados: "El impacto distributivo de la política social en la Argentina", *Documento de Trabajo N° GP/12, Serie Gasto Público*, Buenos Aires, 2002.

Gómez Sabaini, Juan Carlos, Santieri, Juan José y Rossignolo, Darío: "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", *Serie Gestión Pública 20, CEPAL*, mayo de 2002.

Gasparini, Leonardo: "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en *La Reforma Tributaria en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires, 1998.

Gasparini, Leonardo (2004): "Poverty and Inequality in Argentina: Methodological issues and a Literature Review", CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, enero de 2004.

Llach, Juan José y Montoya, Silvia: *En pos de la equidad*, IERAL, Buenos Aires, 1999.

---

**Germán Feldman:** Analista del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires y Magíster en Economía, Universidad de San Andrés.

**Si desea citar este documento:** Feldman, Germán: "Equidad distributiva y gasto público", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°65*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2009.

**Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC** ingrese a [www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php](http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php) .

*La opinión del autor no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.*

## Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Democráticas, Desarrollo Local, Política y Gestión de Gobierno y Protección Social.