



observatorio social

conTexto

Publicación periódica del Observatorio Social de Programas e Indicadores

## Sumario

Introducción

Contexto Macroeconómico del período 1998-2008

Estructura del Gasto Público Social en el año 2008

Dinámica y evolución del GPS (1998-2008)

Prioridad Fiscal del GPS

Prioridad Macro del GPS

Tres áreas claves: evolución del Gasto Público en Salud, Educación y Vivienda

Bibliografía

Ficha técnica

## Gasto Público Social 2008: confirmación de tendencias y prioridades

### Introducción

El segundo número de contexto apunta a describir y analizar la estructura y dinámica del Gasto Público Social (GPS) en el año 2008, así como evolución en los últimos 10 años.

Los datos del GPS para el año 2008 confirman el aumento del Gasto en Educación y Salud en el período 1998-2008, y la reducción del peso de la seguridad social en la estructura del GPS.

El trabajo comienza con una contextualización de la situación macroeconómica del país en el período 1998-2008, analizando principalmente los procesos de recesión, crisis y recuperación de la economía.

Luego se analiza la estructura del GPS en el año 2008, confirmando el aumento del Gasto en Educación y Salud en el período 1998-2008, y la reducción del peso de la Seguridad Social en la estructura del GPS.

A continuación se analiza la dinámica y evolución del GPS a lo largo de todo el período, resaltando el hecho de que los gastos que más aumentan son los gastos en Educación, Salud, Vivienda y el Gasto Público no convencional.

Seguidamente se analizan la prioridad fiscal y la prioridad macroeconómica del GPS, en donde se destaca el aumento del gasto social dentro del gasto público total.

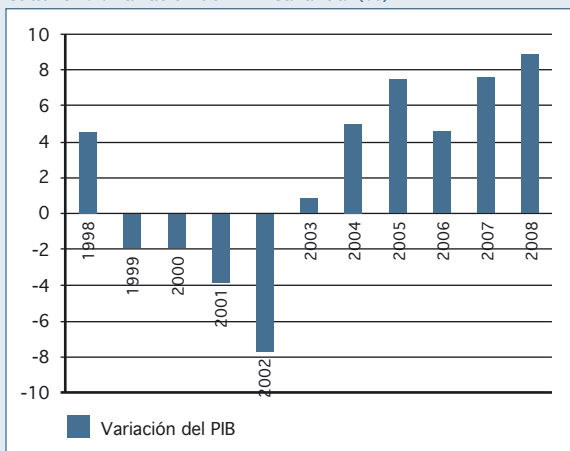
Sobre el final nos centramos en tres áreas claves dentro del Gasto Público Social como son la Salud, la Educación y la Vivienda, analizando cómo han evolucionado en el período.

Como epílogo se incluye una ficha técnica con las definiciones metodológicas utilizadas y un Anexo con el cuadro de Clasificación Funcional del gasto.

La redacción y los cálculos de este trabajo estuvieron a cargo de la Lic. Cecilia De Rosa con la colaboración del equipo técnico de la DINEM. Se agradece particularmente los aportes de la Unidad de Seguimiento. El equipo técnico de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo está formado por: Francisco Terra (Responsable de Monitoreo), Angélica Benítez, Ana Laura Casotti, Cecilia De Rosa, Julio Llanes, Virginia Rojo, Martín Moreno (Responsable de Evaluación), Nicolás Brunet, Paola Castillo, Victoria Fernández, Marcela García, Carolina González, Natalia Ríos, Mauricio Rauchansky, Virginia Sáenz, Gabriela Ugo

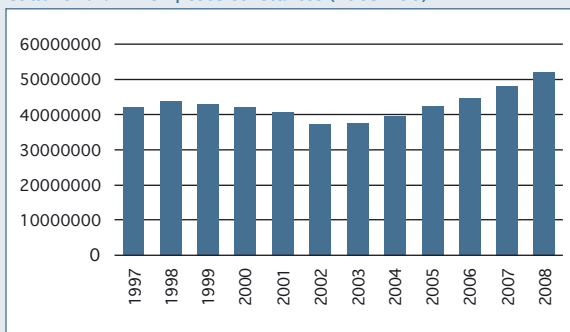
## Contexto macroeconómico del período 1998-2008

**Cuadro 1.1.** Variación del PIB real anual (%)



Fuente: Reporte Social 2009

**Cuadro 1.2.** PBI en pesos constantes (2005=100)



Fuente: BCU

### Evolución del PBI. Recesión, crisis y recuperación

En el período considerado se puede constatar en términos macroeconómicos tres etapas distintas marcadas por la recesión, crisis y recuperación de la economía.

Analizando estos períodos a la luz de la evolución del PBI se observa lo siguiente. Desde el año 1998 se registra una fuerte recesión que culmina con la crisis del 2002, con una caída cercana al 8% en el producto en ese año. Los años 2002 y 2003 son los que registran los peores valores en términos del PBI. A partir del año 2003 el país comienza un período de fuerte expansión apoyada en el aumento tanto de la demanda externa como interna. El promedio de crecimiento del producto en el período 2004-2008 fue de 6,7% anual, lo que supone el mayor crecien-

to registrado para cinco años consecutivos desde el quinquenio 1944-1948.

Otros indicadores muestran que en los últimos años la economía uruguaya ha dado muestras de una gran recuperación. En materia financiera, la deuda pública neta se redujo en US\$ 859 millones de dólares en este período, pasando de 67% del PIB a 26% entre 2004 y 2008.

Por otra parte, las necesidades de financiamiento -que incluyen el resultado fiscal primario y los vencimientos de deuda- que el gobierno actual enfrenta en el comienzo del período se ubican en el entorno del 7% del PIB, lo que contrasta con el 20% que debió enfrentar el gobierno anterior en sus primeros dos años de gestión.<sup>5</sup>

El Resultado Fiscal global en relación al PBI mejora en un 56% en el período 2000- 2008.<sup>6</sup>

5. Suponiendo un déficit fiscal de 2% anual.

6. El Resultado Fiscal global se define como Ingresos menos egresos del Sector Público Global (incluye gobierno central, empresas públicas, gobiernos municipales, resto del sector público no financiero y sector público financiero) dividido por PBI. Ver indicador en [www.observatoriosocial.mides.gub.uy](http://www.observatoriosocial.mides.gub.uy)

## Estructura del Gasto Público Social en el año 2008

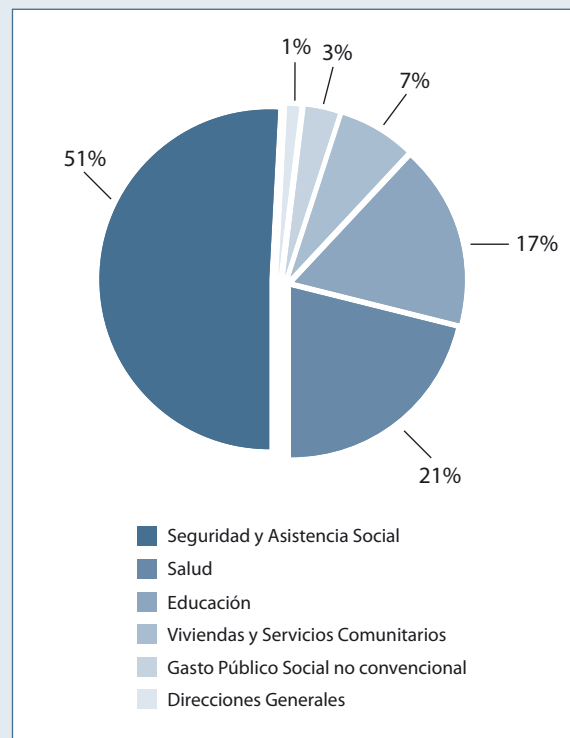
Analizando los distintos componentes del GPS en el año 2008 el mayor porcentaje dentro del gasto se destina a Seguridad y Asistencia Social (50,8%); esta estructura del gasto social se ha mantenido estable en los últimos años.

Dentro del gasto en Seguridad Social aproximadamente el 70% corresponde a las jubilaciones y pensiones, lo que explica el carácter levemente regresivo del GPS global que identifican algunos de los estudios respecto a la materia.<sup>7</sup>

En segundo lugar de prioridad se encuentra el gasto destinado a la Salud (20,6%), que incluye el Ministerio de Salud Pública, Hospital Policial, Militar y de Clínicas, ASSE, y salud materno infantil cubiertos por BPS.

En tercer lugar de prioridad se encuentra el gasto en Educación (17,3%) y el cuarto lugar lo ocupa el gasto en Vivienda y Servicios comunitarios (7,1%), siguiéndole el Gasto Público no convencional<sup>8</sup> (2,8%), y las Direcciones Generales (1,5%).<sup>9</sup>

Cuadro 1.3. Estructura del Gasto Público Social 2008

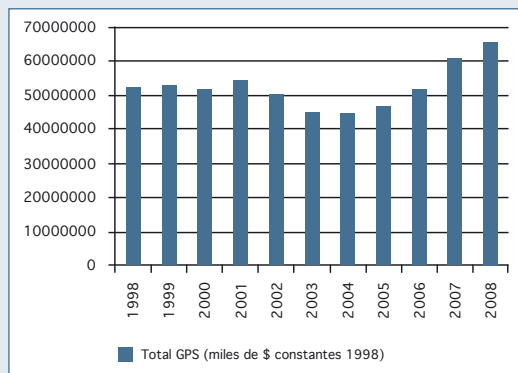


Fuente: DINEM

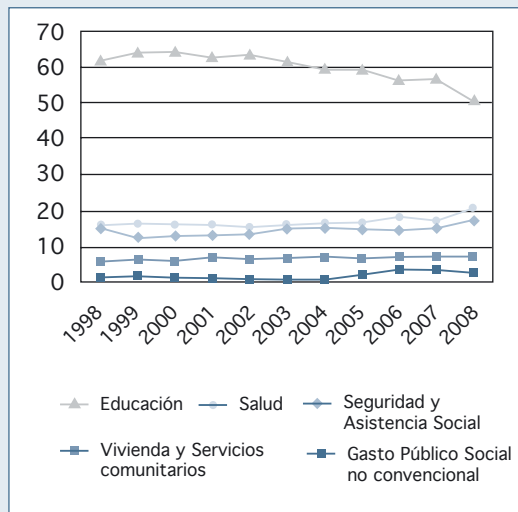
7. Ver Flood, Grau y Melgar (2005), en donde se encuentra que el quintil de mayores ingresos se apropia del 24,8% del gasto público social, mientras que al de menores ingresos le corresponde el 21,4%.

8. A partir del año 2005 dentro del Gasto Público no convencional se encuentra el Ministerio de Desarrollo Social. Para el año 2008 el gasto en Ciencia y Tecnología también está incluido en este componente.

9. El gasto de Direcciones Generales es el porcentaje del GPS de cada uno de los incisos aplicado a los gastos administrativos de los mismos. La idea es 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

**Cuadro 1.4.** Evolución del GPS en miles de pesos constantes (1998=100)


Fuente: DINEM

**Cuadro 1.5.** Distribución del GPS en % (1998-2008)


Fuente: DINEM

## Dinámica y evolución del GPS (1998-2008)

Considerando el Gasto Público Social en su conjunto se constatan tres períodos bien diferentes: entre 1998 y 2002 donde registra una relativa estabilidad en el nivel del gasto; entre 2003 y 2004 que se constata una caída y a partir de 2005 una recuperación que alcanza en 2008 su valor máximo. Comparando los valores del inicio y del final del período se observa un crecimiento del GPS de un 25% en términos constantes.<sup>10</sup>

Analizando la evolución de los distintos componentes del GPS, si bien el peso de las distintas funciones no se ha alterado significativamente en el período, hay ciertas características que deben ser mencionadas.

En primer lugar, el gasto en Seguridad y Asistencia Social, que es el componente menos dinámico del GPS en el período, es el de mayor peso relativo. La participación relativa de esta función ha disminuido significativamente su importancia en el período: en 1998-2000 en promedio representaba más del 63% del GPS total. Esta participación descendió a menos del 55% en el 2006-2008. Pero en términos reales no ha habido una disminución del gasto en Seguridad y Asistencia Social, ya que en el 2008 el gasto en esta función fue 2,2% más elevado que en 1998.

En segundo lugar, las funciones de Salud y Educación tuvieron un crecimiento real en el período mayor que el del GPS total (54% y 45% respectivamente), haciéndoles ganar un peso relativo en la

participación para el año 2008 y explicar el 20% del total del GPS en el caso de Salud y el 15% en el caso de Educación.

El gasto en Vivienda y Servicios Comunitarios y el GPS no convencional, si bien han tenido un menor peso relativo en el GPS total, fueron los componentes más dinámicos, aumentando del 56% y el 215% respectivamente en términos reales (si se comparan los datos del inicio con los del final del período).

En el caso del GPS no convencional se verifica un salto que hace que su valor real se triplique en el período considerado, mientras que su participación relativa pasa de 1,6% a 4% a partir del año 2005 por el hecho de la creación del Ministerio de Desarrollo Social.

Analizando la evolución de la composición del GPS en los últimos 10 años observamos que tanto la Educación, Salud, Vivienda y el Gasto Público no convencional aumentaron, en detrimento del gasto en Seguridad y Asistencia Social que disminuyó su importancia dentro del GPS.

10. 1998=100.

## Prioridad Fiscal del GPS: aumento sostenido de la participación del gasto social dentro del gasto público total del país

La prioridad fiscal es la relación entre el GPS y el Gasto Público Total (GPT), es decir, es el porcentaje que representa el Gasto Público Social en el Gasto Público Total. La prioridad fiscal de un país puede ser entendida como el esfuerzo fiscal que realiza un país para cubrir sus necesidades en materia social.

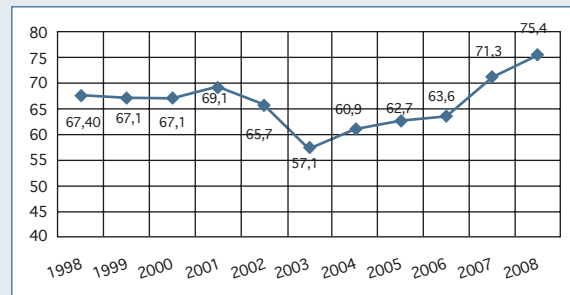
Para el año 2008 la prioridad fiscal del Gasto Público Social fue de 75,4%.

Si analizamos la evolución de este indicador en los últimos 10 años encontramos un aumento sostenido

de la participación del GPS dentro del Gasto Público Total, salvo una fuerte caída en el año 2003, consecuencia de la crisis del 2002. Desde el año 2004 la prioridad fiscal comienza a aumentar, pasando de 60,9% en el año 2004 a 75,4% en el 2008, acumulando por lo tanto cerca de 14 puntos porcentuales en el período.

Si tomamos el valor promedio para el período 1998-2008 el Gasto Público Social representó el 66% del Gasto Público Total.

**Cuadro 1.7.** Evolución de la Prioridad Fiscal del GPS (GPS/GPT), 1998-2008



Fuente: DINEM



Tabla de evolución de los distintos rubros del Gasto Social en relación al PBI. (Prioridad macro por rubro).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	2,9	2,5	2,6	2,9	3,1	3,1	3	2,9	3	3,3	3,7
Salud	3,1	3,3	3,4	3,6	3,6	3,3	3,2	3,3	3,7	3,8	4,5
Seguridad y Asistencia Social	12,2	13,1	13,2	14,1	14,4	12,8	11,6	11,7	11,5	12,5	11
Vivienda y servicios comunitarios	1,1	1,2	1,2	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5
Gasto Público Social no convencional	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,7	0,8	0,6
Direcciones generales	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
<b>Total</b>	<b>19,7</b>	<b>20,4</b>	<b>20,7</b>	<b>22,4</b>	<b>22,8</b>	<b>20,8</b>	<b>19,5</b>	<b>19,7</b>	<b>20,4</b>	<b>22</b>	<b>21,7</b>

Fuente: DINEM

### Prioridad macro del GPS: relativa estabilidad

El Gasto Público Social en relación al PBI (Prioridad Macro) fue de un 21,7% en el 2008, mientras que en el año 2007 fue de 22,0%.

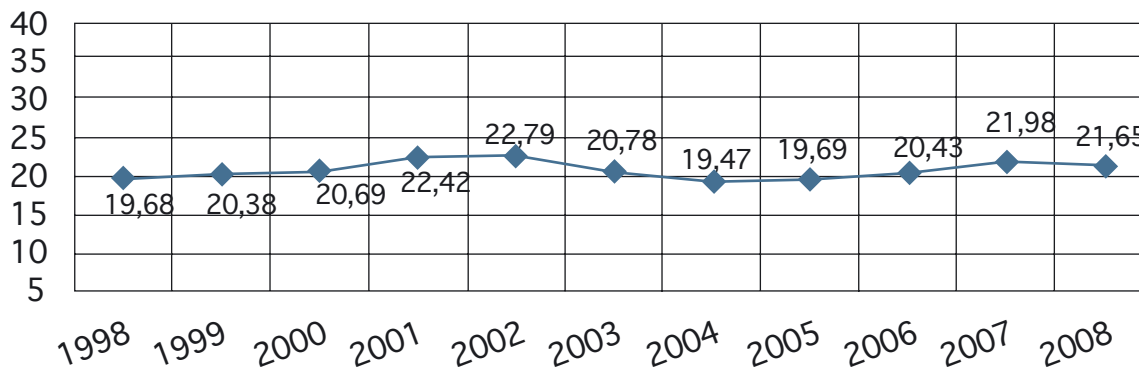
A partir de la crisis del 2002 el PBI comienza a crecer en el año 2004, acumulando hasta el año 2008 un aumento del 32% en términos reales. Para este mismo período el aumento del gasto social es de un 23% acumulado, lo que muestra que este gasto en los últimos años no ha aumentado desproporcionadamente con respecto al PBI, manteniendo así una

relativa estabilidad en la prioridad macro del gasto social.

Entre el 1998 y 2008 la Prioridad macroeconómica del Gasto Social aumentó un 10%, mientras que el crecimiento del PBI en el período 1998-2008 fue de 19,0%.<sup>11</sup>

El valor promedio de la prioridad macro entre 1998 y 2008 fue de 21,0%, el mínimo se produjo en 2004 llegando a un 19,5% y el máximo en 2002 con 22,8%.

Cuadro 1.8. Evolución de la Prioridad Macro del Gasto Público Social



Fuente: DINEM

11. 2005=100

## Tres áreas claves del desarrollo: Evolución del Gasto Público en Salud, Educación y Vivienda

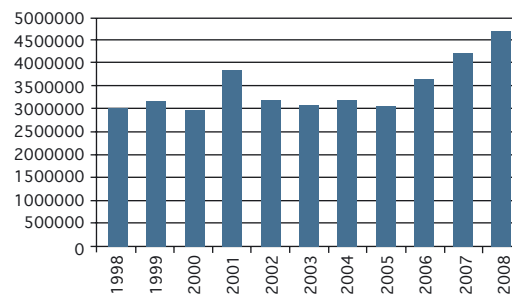
La evolución del gasto en salud en términos constantes marca una tendencia al aumento en el periodo 1998-2008, acrecentada desde el año 2004; siendo el año 2003 el que registra el gasto más bajo en salud. En términos constantes el aumento del gasto en salud alcanza al 61% desde el año 1998 hasta el 2008.

Es significativo el aumento del gasto en educación en el período, registrándose un aumento en términos constantes del 45%.

Observando el gasto en Educación en relación al PBI (Prioridad Macro) en el año 2008 se llega a un 3,7 puntos del PBI, mientras que en el año 1998 este guarismo alcanzaba a 2,9 puntos del PBI.

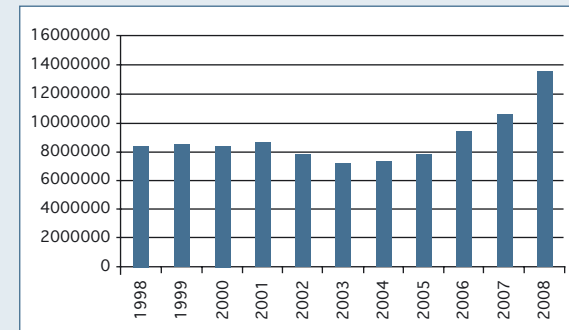
Analizando la variación del gasto público en Vivienda y Servicios comunitarios se constata un aumento en términos constantes de un 56%.

**Cuadro 1.12.** Evolución del Gasto en vivienda y servicios comunitarios (1998-2008)



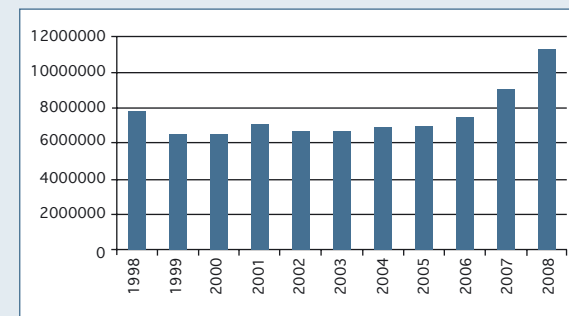
Fuente: DINEM

**Cuadro 1.9.** Evolución del gasto en salud en pesos constantes (1998-2008)(1998=100)



Fuente: DINEM

**Cuadro 1.10.** Evolución del gasto en educación en pesos constantes (1998-2008)(1998=100)



Fuente: DINEM

## Bibliografía

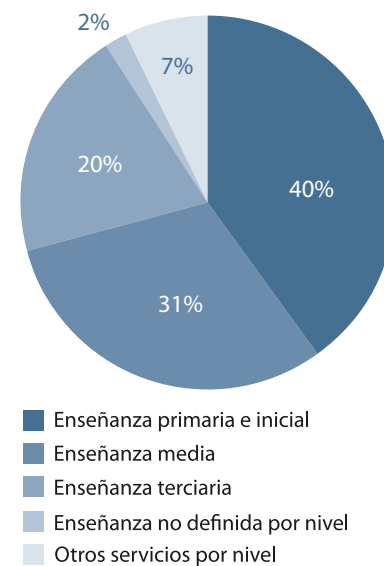
- Flood, C. (Coordinadora), Grau, C. y Melgar, A. (2005): “Análisis del gasto público social, Serie Estudios Económicos y sociales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Grau, C. (2005): “El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el período 1999-2002” en Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos, UNICEF.
- “El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003)”, Asesoría Técnica en Políticas Sociales (ATPS-OPP) ATPS-OPP, Montevideo, 2004.
- “Identificación y Análisis del Gasto Público Social en Uruguay - 1910/2006”. Uruguay Social, Vol 1. Universidad de la República, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Ministerio de Desarrollo Social, Dirección de Evaluación y Monitoreo, Noviembre 2007.

Considerando la estructura del gasto en educación en el 2008 se debe mencionar que la mayor parte del gasto se lo lleva la Enseñanza Primaria e inicial (39,6%), en segundo lugar la Enseñanza Media (31,4%) y en tercer lugar la Enseñanza Terciaria (19,6).

Desde el punto de vista de la importancia que se le ha adjudicado a cada uno de los niveles desde la asignación del GPS se destaca en el período 2002-2008 que el mayor crecimiento corresponde al gasto en Enseñanza Terciaria que pasa de un 15,7% a un 19,6%, y luego la Enseñanza primaria e inicial que aumenta de un 38,4% a un 39,6%. De modo contrario, el gasto en la Enseñanza Media desciende de 32% a 31,4%.

En resumen, el gasto realizado en Educación, en Salud y en Vivienda y Servicios Comunitarios es el que más han crecido en términos constantes en el período 1998-2008.

Cuadro 1.11. Estructura del Gasto en educación 2008



Fuente: DINEM

Tabla de evolución del gasto en Educación por niveles 2002-2008 en porcentaje

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enseñanza primaria e inicial	38,4	36,7	38,9	38,7	37,7	38,8	39,6
Enseñanza media	32,0	29,8	30,2	31,9	31,6	32,3	31,4
Enseñanza terciaria	15,7	16,4	16,2	16,4	17,8	19,2	19,6
Enseñanza no definida por nivel	2,7	2,7	2,7	2,9	3,1	2,0	1,8
Otros servicios en educación	11,2	14,4	11,9	10,1	9,9	7,7	7,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: DINEM



## Ficha Técnica

### Definición conceptual de GPS

En el camino hacia una delimitación más precisa de qué se entiende por Gasto Público Social<sup>1</sup> (GPS), 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”.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

Siguiendo a Grau (2005)<sup>4</sup> quien plantea diversas alternativas derivadas de las distintas fuentes de financiamiento y de la identificación del efectivo proveedor de un servicio o prestación, se define al GPS como 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.

### Clasificación funcional

El enfoque adoptado para realizar la estimación del GPS es el de Clasificación Funcional del Gasto. Dicho enfoque permite una aproximación lo suficientemente precisa para captar el conjunto de acciones públicas que comprenden prestaciones sociales consideradas en virtud de su destino.

La base para esta clasificación proviene de la Contaduría General de la Nación y ésta considera las definiciones adoptadas en materia internacional al respecto.

En el cuadro 1.1. se puede apreciar el esquema clasificatorio con sus códigos correspondientes.

En términos generales, se incluye dentro del Gasto Público Social el gasto realizado en las siguientes funciones: Educación, Salud, Seguridad y Asistencia Social, Viviendas y servicios comunitarios, Gasto Público Social no convencional y Direcciones generales.

Las fuentes de información para la elaboración del Gasto Público Social son las siguientes: Sistema de Distribución del Gasto (SDG), Contaduría General de la Nación (CGN), Banco de Previsión Social (BPS), Cajas Policial y Notarial y OSE.

Los indicadores que se incluyen en esta publicación se pueden ver en más detalle en el sitio web del Observatorio Social de Indicadores y Programas:

[www.observatoriosocial.mides.gub.uy](http://www.observatoriosocial.mides.gub.uy).

1. Cuando hacemos referencia a “Gasto”, siempre que no se indique lo contrario, estamos considerando gastos (remuneraciones, funcionamiento, etc.) e inversiones.

2. Esta delimitación conceptual es fruto del trabajo conjunto entre el MIDES, la Asesoría técnica de Políticas Sociales (ATPS) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) para lograr una cuantificación del Gasto Público Social.

3. “Identificación y Análisis del Gasto Público Social en Uruguay – 1910/2006”. Uruguay Social, Vol 1. Ministerio de Desarrollo Social, Noviembre 2007.

4. 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.

**Cuadro 1.1.** Clasificación funcional del gasto y códigos GPS

<b>Gasto Público Social</b>
<b>Educación</b>
Enseñanza primaria e inicial
Enseñanza media
Enseñanza terciaria
Enseñanza no definida por nivel
Otros servicios de educación
<b>Salud</b>
Asuntos y servicios de hospitales
Clínicas, médicos, odontólogos y paramédicos
Asuntos y servicios de salud pública
Medicamentos, prótesis y equipo médico
Investigación aplicada y desarrollo experimental
Servicios Médicos para funcionarios
Asuntos y servicios de sanidad no especificada
<b>Seguridad y Asistencia Social</b>
Seguridad Social
Asistencia social (incluye alimentación)
Otros
<b>Vivienda y Servicios comunitarios</b>
Vivienda y desarrollo comunitario
Abastecimiento de agua
Saneamiento y control de la contaminación
Alumbrado público
Otros servicios de vivienda y comunitario
<b>Gastos sociales “no convencionales”</b>
Culturales y religiosos
Investigación aplicada y desarrollo experimental (I+D)
Deporte y Recreación
Articulación y ejecución de acciones de desarrollo social
Otros Gastos Sociales
Direcciones Generales (proporción)
<b>Otros gastos Públicos (no sociales)</b>
<b>Total Gasto Público</b>





