

EL EFECTO DEL GASTO PÚBLICO EN LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

- La política social tiene el potencial de afectar los ingresos disponibles de las familias y así influir sobre su bienestar, tanto mediante la entrega de subsidios monetarios, como a través del financiamiento público de diversas prestaciones.
- La principal conclusión que arrojan los datos analizados es que la focalización del gasto público es una de las vías por las cuales el Estado puede aportar a la reducción de la desigualdad. Pero eso no basta, pues los diversos indicadores dan cuenta también que es necesario propiciar las condiciones económicas que favorezcan la generación de ingresos autónomos por parte de los más pobres.

La política social tiene el potencial de afectar los ingresos disponibles de las familias y así influir sobre su bienestar. Entrega subsidios monetarios, los que normalmente son contabilizados directamente en las encuestas de ingresos, pero también financiamiento público a diversas prestaciones que no suelen incluirse dentro de los ingresos disponibles de los hogares, pero les permiten liberarse de gastos que, de otra manera, tendrían que costear desde su propio bolsillo. De esta forma, si se quiere tener una medida más precisa del bienestar social, y la distribución de los ingresos de la población, es necesario agregar a los ingresos autogenerados por las personas los recursos tanto pecuniarios como no pecuniarios que éstas reciben desde el Estado.

En esa línea, los estudios de Henoch (2015)ⁱ y, más recientemente, Irrarrázaval (2019)ⁱⁱ –sobre la base de la metodología propuesta por el Ministerio de Desarrollo Socialⁱⁱⁱ– realizan una valoración de las prestaciones no monetarias del Estado y calculan distintos índices de desigualdad de ingresos utilizando, en primer lugar, los ingresos autónomos de los hogares, para luego ir incorporando tanto los subsidios monetarios como no monetarios que se financian a través del gasto público. En el presente documento se presentan los principales resultados obtenidos en dichos estudios y a partir de ahí se constata el significativo aporte que tiene la política social en el bienestar de las familias y en la reducción de la desigualdad.

INGRESOS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS NO MONETARIAS DEL ESTADO

En la Tabla N° 1 se muestran los ingresos promedio de los hogares pertenecientes a los distintos deciles durante el año 2017, así como también el valor de las prestaciones no monetarias que estos reciben de manera indirecta cuando acceden a servicios subsidiados por el Estado en las áreas de educación y salud. En primer lugar, los ingresos autónomos corresponden a aquellos provenientes tanto del trabajo como de rentas, jubilaciones, pensiones, etc. Los subsidios monetarios, por su parte, son los aportes en dinero que entrega el Estado a través de diversos programas sociales^{iv}. El ingreso total se obtiene sumando a estos dos, el llamado alquiler imputado, que corresponde a una estimación del valor de la vivienda que habitan quienes son propietarios de ella. En cuanto a las prestaciones no monetarias del Estado en salud y educación^v, éstas fueron valorizadas y atribuidas a las familias según lo declarado por ellas en la encuesta CASEN, y los promedios por decil se indican en la tabla bajo la denominación de subsidios no monetarios.

LAS PRESTACIONES EN EDUCACIÓN Y SALUD SE CONCENTRAN EN LOS DECILES DE MENOR INGRESO
Tabla N° 1. Ingreso promedio mensual del hogar según decil de ingreso autónomo per cápita 2017
(en pesos de enero 2019)

| Decil de ingresos | Decil 1 | Decil 2 | Decil 5 | Decil 6 | Decil 9 | Decil 10 |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| Ingreso Autónomo | 107.775 | 311.276 | 605.064 | 757.006 | 1.463.859 | 3.315.305 |
| + Subsidios Monetarios | 88.275 | 54.813 | 27.656 | 23.916 | 9.205 | 5.151 |
| + Alquiler Imputado | 147.909 | 143.542 | 163.012 | 177.604 | 221.512 | 332.766 |
| = Ingreso Total (1) | 343.959 | 509.630 | 795.732 | 958.526 | 1.694.576 | 3.653.222 |
| + Subsidios en Educación | 121.799 | 161.12 | 88.800 | 79.821 | 17.896 | 8.902 |
| + Subsidios en Salud* | 109.653 | 121.672 | 64.538 | 54.113 | 18.348 | -1.789 |
| = Subsidios No Monetarios (2) | 231.452 | 282.792 | 153.338 | 133.934 | 36.244 | 7.113 |
| Ingreso Final (1) + (2) | 575.411 | 792.422 | 949.070 | 1.092.460 | 1.730.820 | 3.660.335 |

Fuente: Serie Informe Social N° 175, LyD. *Un valor negativo indica que las cotizaciones al sistema de salud público son mayores que las prestaciones recibidas a través de éste.

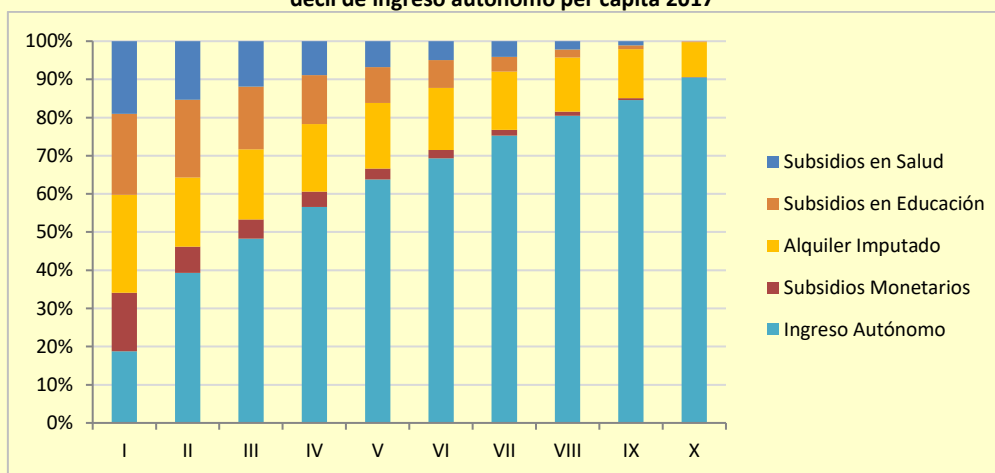
Como puede verse, el ingreso autónomo es superior a los subsidios monetarios en todos los deciles, lo que da cuenta de la relevancia que tiene la generación de ingresos propios en la situación económica de las familias. Sin embargo, estos son sustancialmente más bajos entre los hogares más modestos, lo que a su vez se intenta compensar mediante la entrega de mayores subsidios por parte del Estado. En ese contexto, es posible notar el grado de focalización que tienen los subsidios monetarios, cuya magnitud decrece a medida que aumentan los ingresos propios de los hogares. Los subsidios no monetarios, por su parte, es decir, aquellos que

proviene de las prestaciones en salud y educación que financia el Estado, también se encuentran focalizados en los hogares más humildes, con mayor presencia en los hogares del 20% más pobre.

Por último, cabe señalar que el alquiler imputado representa también un porcentaje considerable del ingreso total del hogar, especialmente entre los primeros deciles. Esta figura de ingreso es algo compleja, pues si entre dos años se aprecia un aumento en el monto (por ejemplo, por un aumento en valor de los arriendos de las viviendas de su entorno), ello no significa necesariamente que las familias estén mejor en términos reales ni que dispongan de más recursos. No obstante, es un indicador que se utiliza ampliamente a la hora de realizar mediciones de ingresos y que es reconocido por la normativa internacional de Cuentas Nacionales y por la contabilidad oficial en los distintos países (tal como lo señaló la Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014).

LOS SUBSIDIOS SON MÁS RELEVANTES MIENTRAS MÁS POBRE ES EL HOGAR

Gráfico N° 1. Porcentaje promedio del ingreso correspondiente a cada concepto de ingreso según decil de ingreso autónomo per cápita 2017



Fuente: Serie Informe Social N° 175, LyD.

Ratificando los hallazgos previos, en el Gráfico N° 1 se muestra la participación promedio correspondiente a cada concepto de ingreso del hogar, por decil de ingreso autónomo per cápita para el año 2017, donde se puede ver que la proporción del ingreso total correspondiente a subsidios es cada vez mayor a medida que disminuye el decil de ingresos. Esto da cuenta de una correcta focalización del gasto público en las familias de más bajos ingresos, no obstante,

habla también de la alta dependencia del Estado, en la medida que sus ingresos autónomos son todavía muy bajos. Es posible concluir que si bien los programas sociales pueden ser un complemento importante para aliviar a los hogares más modestos, son los ingresos que ellos mismos generan a través de su trabajo -que corresponden a más del 80% del ingreso autónomo- los que a la larga les permitirán progresar e independizarse de la ayuda estatal, tal como ocurre con los hogares de los deciles medios y altos.

INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES

Utilizando la información anterior, el siguiente paso es calcular distintos índices de distribución de ingresos a través de los últimos años. Esto permite tener una perspectiva más integral de su evolución y del efecto que tiene la política social y los subsidios no monetarios del Estado. En la Tabla N° 2 se muestran los índices 10/10, 20/20^{vi} y el coeficiente de Gini^{vii}.

INDICADORES DE DESIGUALDAD DISMINUYEN FUERTEMENTE AL INCORPORAR EL GASTO PÚBLICO

Tabla N° 2. Indicadores de desigualdad utilizando diferentes ingresos, años 2006 – 2017

| ÍNDICE 10/10 | 2006 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Ingreso autónomo | 36.3 | 44.5 | 36.2 | 34.5 | 25.6 | 26.5 |
| Ingreso monetario (autónomo + subsidios) | 27.9 | 27.3 | 24.6 | 23.1 | 20.5 | 21.2 |
| Ingreso total (monetario + alquiler imputado) | 18.5 | 17.7 | 16.2 | 15.7 | 16.9 | 16.5 |
| Ingreso total + transferencias no monetarias | 14 | 13.7 | 11.5 | 11.5 | 11.6 | 12 |
| ÍNDICE 20/20 | 2006 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
| Ingreso autónomo | 15.3 | 16 | 15.1 | 14.7 | 12.7 | 12.5 |
| Ingreso monetario (autónomo + subsidios) | 13.3 | 12.7 | 12.1 | 11.6 | 10.8 | 11 |
| Ingreso total (monetario + alquiler imputado) | 10.1 | 9.7 | 9.2 | 8.9 | 9.3 | 9.1 |
| Ingreso total + transferencias no monetarias | 8 | 7.6 | 6.7 | 6.8 | 6.7 | 6.9 |
| GINI | 2006 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
| Ingreso autónomo | 51.7 | 52.6 | 51.3 | 51.2 | 50.1 | 50.9 |
| Ingreso monetario (autónomo + subsidios) | 50.4 | 50 | 49.1 | 48.8 | 47.6 | 48.4 |
| Ingreso total (monetario + alquiler imputado) | 47.7 | 47.5 | 46.6 | 46.4 | 45 | 45 |
| Ingreso total + transferencias no monetarias | 43.2 | 42.2 | 40.1 | 40.6 | 39.7 | 39.7 |

Fuente: Elaboración a partir de Serie Informe Social N° 175, LyD.

En este cuadro se puede ver que, para cada año, partiendo desde los ingresos autónomos, todos los índices de desigualdad disminuyen a medida que se agregan los subsidios monetarios, el alquiler imputado, y más aún, las transferencias no monetarias del Estado en salud y educación. En total, esta reducción es de alrededor de 11 puntos en el coeficiente de Gini en todos los años respecto al ingreso autónomo; si en 2017 el índice de desigualdad considerando sólo los ingresos

autónomos fue de 50,9, luego de agregar el alquiler imputado y el gasto social, éste se reduce a 39,7. Esto evidencia que la entrega de subsidios monetarios y prestaciones no monetarias por parte del Estado tiene un impacto relevante no sólo en términos absolutos, sino también en la distribución de los ingresos, posibilitando una situación más igualitaria que la que se obtiene sólo con los ingresos autónomos.

En cuanto a la evolución en el tiempo, se observa que hasta el año 2015, los indicadores de desigualdad venían disminuyendo de manera más o menos sostenida tanto al calcularlos con los ingresos autónomos como con los monetarios, es decir, incorporando los subsidios monetarios del Estado. Esta reducción, sin embargo, se detuvo el año 2017, cuando el incremento en la desigualdad de los ingresos autónomos -posiblemente por el declive en el crecimiento económico del país que habría afectado principalmente a los más humildes- no logró ser contrarrestado mediante los subsidios monetarios focalizados del Estado.

CONCLUSIONES

La principal conclusión que arrojan los datos analizados es que la focalización del gasto público es una de las vías por las cuales el Estado puede aportar a la reducción de la desigualdad. Pero eso no basta, pues al revisar la composición de los ingresos de los hogares, se constata que los ingresos autónomos son los más importantes en relación al total, especialmente entre las familias de deciles medios y altos. Por ello, resulta clave que, además del gasto social focalizado, el Estado sea capaz de contribuir en propiciar las condiciones económicas que favorezcan una mayor generación de ingresos autónomos por parte de los más pobres. Sólo de esta forma las familias más humildes lograrán salir adelante.

En momentos como el actual, en que los políticos de centroizquierda exigen al Gobierno un alza en los impuestos que apunte a reducir la desigualdad de los ingresos, las conclusiones de este estudio son un buen antecedente a tener en cuenta. Si bien los subsidios representan un porcentaje relevante de los ingresos para las familias más pobres, y estos son financiados a través de impuestos, la reducción de la desigualdad no pasa por el cobro de mayores tributos que puedan dañar el crecimiento económico, y por consiguiente los ingresos autónomos, que son la principal fuente de desarrollo monetario de las familias. En cambio, la reducción de la pobreza y desigualdad se puede lograr por la misma vía que nuestro país ya lo ha hecho en las últimas décadas: a través de un gasto social focalizado en los más vulnerables.

ⁱ Henoch, P. (2015). *Un Chile menos desigual: la política social y su efecto sobre la reducción de la desigualdad*. Serie Informe Social N° 148, mayo 2015, Libertad y Desarrollo.

ⁱⁱ Irrarrázaval, G. (2019). *Transferencias no monetarias y reducción de la desigualdad*. Serie Informe Social N° 175, marzo 2019, Libertad y Desarrollo.

ⁱⁱⁱ MDS. (2010). Metodología de valorización de subsidios monetarios, en educación y en salud, e impacto distributivo del gasto social. Ministerio de Desarrollo Social.

^{iv} La Encuesta CASEN considera los aportes correspondientes a la Asignación Familiar, el Subsidio Familiar (SUF), el Subsidio Familiar Duplo o por Invalidez, el Subsidio a la Discapacidad Mental, el Subsidio de Cesantía, la Pensión Básica Solidaria, el Aporte Previsional Solidario, el Bono de Protección Familiar y de Egreso (del programa Chile Solidario), la Asignación Social, el Subsidio de Agua Potable, el Bono Bodas de Oro, el Bono de Invierno, el Subsidio Empleo Joven y otros subsidios del Estado

^v Las prestaciones consideradas en educación son las subvenciones de escolaridad, subvención preferencial, fondo de apoyo a establecimientos municipales, becas y gratuidad de educación superior, recursos para educación parvularia de JUNJI y Fundación Integra, programas de alimentación escolar, salud escolar, salud oral, útiles escolares y textos escolares. En cuanto al gasto en salud, se considera el financiamiento a las prestaciones otorgadas mediante Modalidad de Atención Institucional realizada en el Sistema Nacional de Servicios de Salud, Modalidad de Libre Elección utilizada por los cotizantes de Fonasa, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria y el Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor.

^{vi} Estos índices corresponden a la razón entre la masa monetaria que corresponde al 10% (20%) de mayores ingresos y el 10% (20%) de menores. Un valor igual 1 indica que ambos grupos tienen la misma participación en el ingreso total, mientras que un valor más alto representa una mayor desigualdad.

^{vii} Indicador que está entre 0 y 1 (o bien, 0 y 100), siendo 0 la perfecta igualdad (ingreso está repartido de forma equitativa entre todos) y 1 la absoluta desigualdad (todo el ingreso está concentrado en una persona).