

Desigualdad y política fiscal: ¿qué papel cumple el gasto público?

24/02/2023



1. Introducción

El presupuesto público, multiplicado por más de cinco en menos de veinte años, cumple un rol crítico para ordenar las prioridades del Estado: debería favorecer el cierre de brechas sociales y atenuar las desigualdades. Sin embargo, para lograrlo es necesario que el gasto público responda claramente a criterios de equidad y sea ejecutado de manera efectiva, lo cual ha representado históricamente un desafío para países en vías de desarrollo (Malla y Pathranarakul 2022, Hyden 2007, Hu y Mendoza 2013).

El análisis del gasto público como parte de la política fiscal es muy importante. Una investigación de Apergis (2021) encontró que las transferencias de gasto pueden ser un

instrumento fiscal más efectivo que los impuestos para reducir la desigualdad, siempre y cuando sea bien manejado y no responda a presiones políticas o de grupos de poder.

En una publicación reciente, investigadores del FMI identifican que, en las economías avanzadas, la política fiscal puede compensar alrededor de un tercio de la desigualdad de ingresos antes de impuestos, con 75% proveniente de transferencias (Gaspar y García-Escribano 2017). Esto se logra a través de un gasto público efectivo en educación y salud, entre otros, para promover la movilidad social y reducir la desigualdad. Sin embargo, el mismo estudio reconoce que la redistribución fiscal es mucho más débil en países en vías de desarrollo debido a impuestos y gasto público menos progresivos.

De hecho, la capacidad institucional es un elemento clave para lograr que el gasto público tenga un efecto significativo sobre la reducción de desigualdad. Por ejemplo, un estudio reciente de Malla y Pathranarakul (2022) encontró que el gasto público en educación y salud se relaciona con una menor desigualdad únicamente en países desarrollados; en tanto en países en vías de desarrollo el gasto público no tiene impacto en la desigualdad. Estos hallazgos no son nuevos, y estudios anteriores (Hyden 2007, Hu y Mendoza 2013) han cuestionado el *delivery* de servicios públicos y la capacidad institucional en países en desarrollo, lo cual genera que el gasto público no tenga efectos redistributivos.

Por su parte, investigadores de la OCDE (Fournier y Johansson 2016) resaltan que el tamaño y composición (*mix*) del gasto público puede tener un efecto importante en el crecimiento y la desigualdad. La siguiente tabla resume estas relaciones encontradas entre gasto público, crecimiento económico, desigualdad e ingresos de la población más pobre.

Tabla 1. Relaciones entre tipos de gasto público, crecimiento y desigualdad

Política	Efecto en crecimiento	Efecto en equidad	Ingresos de la población pobre
Reducir tamaño del Gobierno, con baja capacidad institucional del Gobierno	+	-	+
Reducir tamaño del Gobierno, con alta capacidad institucional del Gobierno	0	-	-
Mejora de instituciones	+	+	+
Incremento de inversión en educación	+	0	+
Incremento de inversión pública (incluye I+D)	+	0	+
Reforma de pensiones	+	0	+
Mejora de beneficios y asignaciones familiares	0	+	+
Reducir subsidios públicos	+	-	0

Fuente: OCDE con base en Fournier y Johansson 2016.

Estos resultados pueden ser contrastados con la percepción de la población respecto a los servicios públicos y la desigualdad a partir de la evidencia de la primera Encuesta nacional de percepción de desigualdades (Enades 2022).

2. Evidencia de la Enades

A continuación, se presentan tres hipótesis sobre las expectativas de la población respecto a la participación del Estado y la desigualdad. Cada hipótesis, respondida considerando los hallazgos de la Enades, permitirá brindar recomendaciones para mejorar el gasto público orientado al

cierre de brechas.

Hipótesis 1: las personas que perciben una mayor desigualdad en el acceso a servicios públicos son aquellas que necesitan más de estos servicios.

Respuesta: incierto. Por un lado, la tabla 2 muestra una relación clara entre la población que percibe que el acceso a servicios públicos en educación y salud es desigual, y la percepción de que en el Perú no todos tienen iguales oportunidades para salir de la pobreza. Esto justificaría una respuesta del Gobierno para mitigar la desigualdad a través de un gasto público de calidad para fortalecer servicios públicos con criterios de equidad. Sin embargo, paradójicamente, la tabla 3 evidencia que esta percepción no responde a criterios socioeconómicos, lo cual muestra que la preocupación por los servicios públicos deficientes es transversal a toda la población.

Tabla 2. Acceso desigual a educación y salud, y oportunidades de salir de pobreza

Acceso a (educación / salud) es...	Acceso a educación			Acceso a salud		
	De acuerdo	Neutro	En desacuerdo	De acuerdo	Neutro	En desacuerdo
	Todos tienen igualdad de oportunidades de salir de la pobreza			Todos tienen igualdad de oportunidades de salir de la pobreza		
Muy desigual	27%	30%	42%	27%	33%	39%
Poco desigual	30%	42%	27%	32%	36%	31%
Nada desigual	43%	32%	22%	51%	32%	16%
Total	30%	34%	35%	30%	34%	35%

Nota: Se calcula porcentajes de manera horizontal, por opinión

de acceso al servicio básico. No incluye respuestas sin reportar.

Tabla 3. Percepción de desigualdad en acceso a educación y salud por nivel socioeconómico

NSE	Acceso a educación			Acceso a salud		
	Muy desigual	Poco desigual	Nada desigual	Muy desigual	Poco desigual	Nada desigual
A	59%	35%	5%	79%	21%	0%
B	64%	32%	3%	75%	22%	2%
C	61%	31%	5%	73%	22%	3%
D	57%	33%	8%	68%	22%	5%
E	56%	36%	5%	63%	28%	5%
Total	59%	33%	5%	70%	24%	4%

Nota: Se calcula porcentajes de manera horizontal, por NSE. No incluye respuestas sin reportar.

Hipótesis 2: la entrega de bonos y la participación del Estado en la economía es percibida de mejor manera por la población de menores niveles socioeconómicos.

Respuesta: cierto. Si bien la percepción de la desigualdad en el acceso a servicios públicos no tiene diferencias significativas entre niveles socioeconómicos, donde sí la hay es respecto al apoyo a medidas concretas como la entrega de bonos, una mayor recaudación de impuestos y el control de las empresas públicas. Esto se evidencia en la tabla 4, que muestra que el apoyo a estas medidas es mayor en niveles socioeconómicos más bajos. Asimismo, sumado a la información de la tabla 5, se evidencia una cierta desconfianza de las clases más altas en la capacidad del Estado y su participación en la economía.

Tabla 4. Opinión de la ciudadanía respecto a la participación del Estado en programas y servicios públicos

NSE	En situaciones de crisis económica, ¿está de acuerdo o en desacuerdo con que el Estado entregue bonos a las personas más necesitadas?			¿Cree que, si la gente pagara los impuestos que tiene que pagar, el Estado daría mejores servicios públicos para todos?		
	Acuerdo	Desacuerdo	No opina	Sí	No	No opina
A	64%	34%	1%	70%	29%	0%
B	60%	38%	2%	79%	19%	2%
C	72%	27%	1%	75%	23%	2%
D	74%	24%	3%	84%	14%	2%
E	78%	21%	1%	90%	7%	3%
Total	72%	27%	2%	81%	17%	2%

Nota: Se calcula porcentajes por NSE.

Tabla 5. Opinión de la ciudadanía respecto a participación del Estado en empresas públicas

NSE	El Estado peruano, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país.			
	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	No opina
A	19%	31%	48%	2%
B	32%	34%	31%	3%
C	42%	33%	24%	1%
D	48%	21%	27%	4%
E	56%	18%	23%	3%
Total	45%	27%	26%	3%

Nota: Se calcula porcentajes por NSE.

Hipótesis 3: las personas de niveles socioeconómicos más bajos perciben una mayor influencia de grupos de poder en el Estado, y por ello demandan un Estado más presente.

Respuesta: falso. En la tabla 7 se observa, paradójicamente, que la percepción de que los grupos de poder y los ricos tienen más influencia en el Gobierno proviene de los sectores socioeconómicos más altos. Asimismo, se observa que la percepción de que el Perú está gobernado para el bien de todo el pueblo es mayor en los sectores socioeconómicos más bajos. Estos resultados pueden responder a factores coyunturales (al momento de la encuesta Pedro Castillo era presidente del Perú), pero dan luces de que la captura de poder o la influencia de los ricos puede no ser una preocupación tan relevante para los sectores socioeconómicos más bajos en tanto tengan mejores servicios públicos.

Tabla 7. Opinión respecto a influencias de grupo de poder en el Gobierno por nivel socioeconómico

NSE	El Perú está gobernado por unos cuantos grupos poderosos que buscan su propio beneficio.			Los ricos tienen demasiada influencia en las decisiones que afectan al país.			El país está gobernado para el bien de todo el pueblo.		
	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo
A	61%	26%	14%	72%	18%	9%	16%	34%	48%
B	67%	19%	12%	64%	26%	9%	15%	36%	48%
C	66%	19%	15%	66%	19%	14%	23%	34%	41%
D	59%	13%	27%	60%	15%	23%	28%	28%	40%
E	48%	16%	33%	55%	17%	27%	29%	30%	39%
Total	60%	17%	22%	62%	19%	18%	24%	32%	42%

Nota: Se calcula porcentajes por NSE. No incluye respuestas sin reportar.

Las tres hipótesis analizadas nos brindan un mejor panorama de las percepciones de la desigualdad y el rol que el Estado puede asumir frente ellas a partir del gasto público y su participación en la economía. Existe una preocupación generalizada entre los diferentes grupos socioeconómicos

acerca de que el Estado promueva mayor igualdad, aunque existen diferencias llamativas en cómo hacerlo conforme a los niveles socioeconómicos y la percepción que se tenga del manejo del poder.

3. Conclusiones y recomendaciones

En el presente ensayo se ha profundizado en el vínculo entre desigualdad y política fiscal, en particular en el gasto público. Del análisis realizado a partir de la Enades, se observó que existe una preocupación amplia de la población para que el Estado contribuya a reducir las brechas de desigualdad en el país. Sin embargo, existe mayor debate sobre las medidas que el Estado podría implementar (financiar) para cumplir con este objetivo.

En el ensayo se analizaron tres hipótesis vinculadas al tema. Primero, se identificó que la desigualdad es una preocupación general de la población, y no responde a niveles socioeconómicos en particular. Segundo, se observó que existe cierto consenso sobre la importancia del Gobierno en relación con la salud y educación, pero existen diferencias respecto a políticas redistributivas como la entrega de bonos o la participación del Estado a través de empresas públicas. En estos casos las diferencias son notorias entre los distintos niveles socioeconómicos, reflejo de los diferentes grados de confianza en la capacidad del Estado o en la necesidad de los servicios públicos. Finalmente, la tercera hipótesis permitió identificar que la captura de poder o la influencia de los ricos puede no ser una preocupación tan relevante para los sectores socioeconómicos más bajos en tanto tengan mejores servicios públicos

En ese sentido, es clave trabajar en una asignación presupuestal lo más independiente posible y orientada al cierre de brechas. Esto ayudaría a aliviar el descontento de una parte importante de la población que siente que una cúpula de poder tiene una influencia grande en el Gobierno, y por

tanto apoya medidas más drásticas de intervención del Estado en la economía para nivelar la cancha.

Vinculado con ello, se observó en la literatura que la capacidad institucional (y no necesariamente más intervención del Estado en la economía) es un elemento clave para que el gasto público pueda tener efectos redistributivos y mitigue la desigualdad. Países más desarrollados, siguiendo las recomendaciones de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, han implementado las revisiones de gasto como un instrumento clave para mejorar la calidad del gasto siguiendo criterios de equidad.

El Perú debe seguir este ejemplo y fortalecer su gobernanza presupuestal a fin de que el gasto público sea un instrumento más efectivo para reducir desigualdades y generar mayor confianza en el Gobierno. Con ese fin, debe implementar políticas como las revisiones de gasto para propiciar una lógica de ahorro y reasignación presupuestal orientada al cierre de brechas.

La evidencia recogida en la Enades respecto a la percepción de la desigualdad y la influencia de grupos de poder demanda respuestas claras del Gobierno. Se puede empezar con mejorar la gobernanza del gasto público: la evidencia es clara sobre la importancia de la institucionalidad para que el gasto público tenga efectos redistributivos y promueva un país más inclusivo.

Referencias bibliográficas

Apergis, Nicholas (2021). "The Role of Fiscal Policy in the Link between Income Inequality and Banking Crises". *Applied Economics Letters*, vol. 28, n.º 15: 1283-1287.

Banerjee, Abhijit, Paul Niehaus y Tavneet Suri (2019).

“Universal Basic Income in the Developing World”. *Annual Review of Economics*, n.º 11: 959-983.

Cournède, Boris, Antoine Goujard y Álvaro Pina (2013). “Reconciling Fiscal Consolidation with Growth and Equity”. *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2013, n.º 1: 7-89.

Enades (2022). Encuesta nacional de percepción de desigualdades. Lima: Oxfam, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

FMI (2019). *Adopción e institucionalización de las revisiones del gasto-Chile*. Informe elaborado por Teresa Curristine, Laura Doherty, Thomas Gloy y Jon Sell.

Fournier, Jean-Marc y Åsa Johansson (2016). *The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality*. OECD Economics Department Working Paper n.º 1344.

Gaspar, Vitor y Mercedes García-Escribano (11 de octubre de 2017). Inequality: Fiscal Policy Can Make the Difference. *IMF Blog*.

<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2017/10/11/inequality-fiscal-policy-can-make-the-difference>

Gemmell, Norman, Richard Kneller e Ismael Sanz (2011). “The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries”. *The Economic Journal*, vol. 121, n.º 550: F33-F58.

Hyden, Goran (2007). “Governance and Poverty Reduction in Africa”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 104, n.º 43: 16751-16756.

Hu, Bingjie y Ronald Mendoza (2013). “Public Health Spending, Governance and Child Health Outcomes: Revisiting the Links”. *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, n.º 2: 285-311.

Johansson, Åsa (2016). *Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence*. OECD Economics Department Working Papers n.º 1346.

Joumard, Isabelle, Mauro Pisu y Debra Bloch (2012). *Less Income Inequality and More Growth-Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution Via Taxes and Transfers Across OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers n.º 926.

Kneller, Richard, Michael F. Bleaney y Norman Gemmell (1999). "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries". *Journal of Public Economics*, vol. 74, n.º 2: 171-190.

Lavado, Pablo, César Liendo y Renzo Guzmán (2 de octubre de 2021). "(No) Más pobres en un país rico: el bono Yanapay". *Foco Económico*.

Malla, Manwar Hossein y Pairote Pathranarakul (2022). "Fiscal Policy and Income Inequality: The Critical Role of Institutional Capacity". *Economies*, vol. 10, n.º 5: 115.

Vandierendonck, Caroline (2014). *Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation* (n.º 525). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.