

# Gasto público social

Un análisis territorial

Maira Colacce  
Julieta Zurbrigg



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

SERIE

**ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS**

**44**

OFICINA DE LA CEPAL  
EN MONTEVIDEO

# Gasto público social

## Un análisis territorial

Maira Colacce  
Julieta Zurbrigg



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Maira Colacce y Julieta Zurbrigg, Consultoras de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, bajo la supervisión de Verónica Amarante, Directora de dicha oficina, en el marco del convenio de cooperación técnica suscrito con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del Uruguay. Se agradece a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES por los valiosos comentarios a una versión previa de este documento y por el apoyo brindado para el acceso y detalle de los datos del gasto público social. Se agradece también el apoyo del equipo del Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay en la discusión sobre la información disponible a nivel de departamentos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1727-8694 (versión electrónica)  
ISSN: 1727-8686 (versión impresa)  
LC/TS.2020/10  
LC/MVD/TS.2019/7  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2020  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-01172

Esta publicación debe citarse como: M. Colacce y J. Zurbrigg, "Gasto público social: un análisis territorial", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 44 (LC/TS.2020/10-LC/MVD/TS.2019/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Breve panorama de las diferencias territoriales en el bienestar</b> .....	11
<b>II. Metodología</b> .....	23
<b>III. Datos</b> .....	25
A. Gasto Público Social - DINEM/MIDES .....	25
B. Distribuidores.....	27
C. Información sobre Gasto Público de las Intendencias .....	30
<b>IV. Resultados</b> .....	33
<b>V. Comentarios finales</b> .....	45
<b>Bibliografía</b> .....	47
<b>Anexo</b> .....	49
Serie Estudios y Perspectivas-Montevideo: números publicados.....	56
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1      Distribución del GPS según fuente del distribuidor .....	28
Cuadro 2      Distribuidores para las 10 partidas de mayor gasto, 2015.....	29
Cuadro A1     Rankings de GPS <i>per cápita</i> .....	53

**Gráficos**

Gráfico 1	Pirámide de población y del perfil del GPS, 2015.....	8
Gráfico 2	IDH por país y departamento, 2015.....	12
Gráfico 3	Porcentaje de personas con NBI por dimensión, 2011.....	14
Gráfico 4	Porcentaje de personas que viven en asentamientos irregulares, 2011.....	15
Gráfico 5	Distribución porcentual de las personas mayores de 24 años según máximo nivel educativo alcanzado, 2015.....	15
Gráfico 6	Repetición en escuelas públicas comunes de 1° a 6° año.....	16
Gráfico 7	Resultados educativos en ciclo básico, 2015.....	17
Gráfico 8	Tasa de mortalidad infantil.....	18
Gráfico 9	Causa de muerte para mayores a 1 año de edad, 2006 y 2015.....	20
Gráfico 10	Gasto Público Social por función, 2006, 2011 y 2015.....	26
Gráfico 11	Distribución del Gasto Público Social por función, 2006, 2011 y 2015.....	26
Gráfico 12	Gasto público social per cápita por departamento.....	34
Gráfico 13	Evolución del gasto per cápita por departamento 2006, 2011 y 2015.....	35
Gráfico 14	Gasto Público Social per cápita por función y departamento.....	36
Gráfico 15	Composición del Gasto Público Social por función y departamento, 2015.....	37
Gráfico 16	Índice de focalización del Gasto Público Social por función y departamento, 2015.....	40
Gráfico 17	Índice de focalización de IVS considerando población mayor de 60 años por departamento, 2015.....	42
Gráfico 18	Índice de focalización de Educación Inicial y Primaria (EIP) considerando población entre 3 y 11 años por departamento, 2015.....	43
Gráfico A1	IDH por país y departamento, 2011.....	50
Gráfico A2	Distribución porcentual de las personas mayores de 24 años según máximo nivel educativo alcanzado, 2006 y 2011.....	51
Gráfico A3	Gasto público social per cápita por departamento 2006 y 2011.....	52
Gráfico A4	Gasto Público Social per cápita por función y departamento 2006 y 2011.....	54
Gráfico A5	Gasto per cápita en seguridad social respecto al promedio según tipo de gasto, 2015.....	55

**Recuadros**

Recuadro 1	Peso del gasto de las Intendencias en el GPS.....	31
Recuadro 2	Análisis del gasto en educación inicial y primaria considerando el gasto por tipo de escuela.....	37
Recuadro 3	Gasto de los gobiernos departamentales en salud.....	40

**Mapas**

Mapa 1	Porcentaje de personas con al menos una NBI, 2011.....	13
Mapa 2	Porcentaje de nacimientos de alto riesgo por departamento, 2011-2014.....	19
Mapa 3	Porcentaje de personas en situación de pobreza en 2006, 2011 y 2015.....	21
Mapa 4	Gasto público social como porcentaje del PIB departamental, 2011.....	35

## Resumen

El Gasto Público Social se distribuye siguiendo diferentes pautas, que pueden ser explícitas o no. Las personas de diferentes características (sexo, edad, zona de residencia, nivel socioeconómico, entre otras) se apropian en diferentes proporciones del gasto. Por lo tanto, resulta fundamental analizar si la apropiación del gasto se corresponde con la matriz de riesgo de la población. En este trabajo se evalúa la distribución territorial del Gasto Público Social en Uruguay entre 2006 y 2015, utilizando como unidad territorial los departamentos.

En Uruguay la mayor parte del gasto público social está centralizado, con la excepción del gasto social que puedan realizar las Intendencias, del que se tiene muy poca información. A nivel central los registros del gasto no están identificados claramente para cada departamento, lo que implica que para realizar un análisis territorial del gasto se debe realizar un proceso de distribución de las partidas registradas a nivel central para cada departamento. Por ello, se requiere partir del GPS total e identificar qué porción de los gastos se dirige a cada departamento a partir de información secundaria (registros administrativos de los programas, Censo de población, proyecciones de población, Encuestas de Hogares, etc.).

Los principales resultados indican que el GPS per cápita presenta diferencias entre departamentos, que han crecido en el tiempo, aunque el ordenamiento relativo no se modifica significativamente. La distribución territorial del GPS está fuertemente determinada por el gasto en Asistencia y Seguridad Social, dado que es la función con mayor peso en el GPS y presenta mayor variabilidad por departamento. Montevideo recibe una proporción del GPS mayor que la que representa en la población y Canelones y Maldonado perciben una proporción menor a su peso en la población. Más allá de estas diferencias, el GPS es relativamente similar por departamento en términos per cápita, pero el peso del GPS en el PIB presenta un rango de variación muy importante, debido a las diferencias en el PIB departamental.

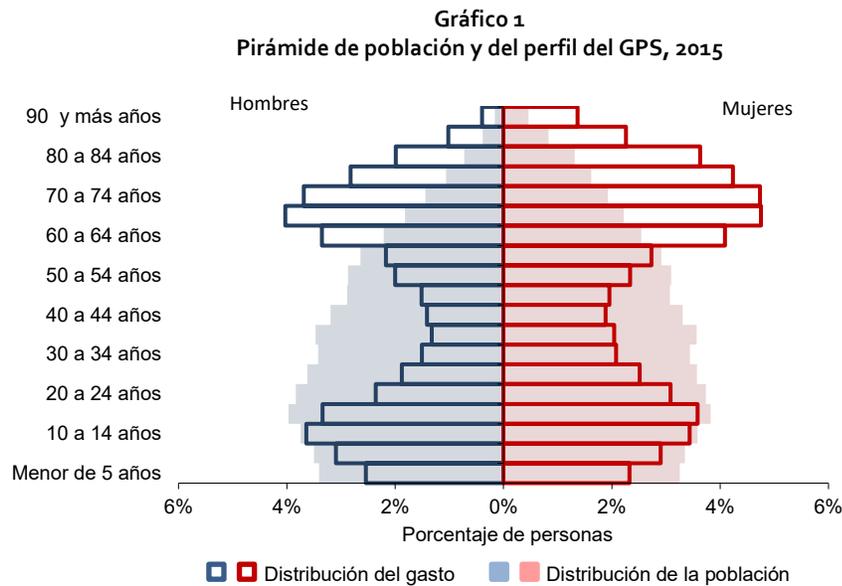


## Introducción

El análisis de cuánto y en qué gasta el Estado permite el seguimiento de sus prioridades y énfasis. Contar con estimaciones sostenibles en el tiempo, consensuadas y coherentes, es claramente una gran ventaja para la gestión pública. En el caso de Uruguay, se dispone de estimaciones periódicas y sistemáticas, que cuentan con un amplio consenso a nivel público y académico, elaboradas en conjunto por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Entre 2005 y 2015 el Gasto Público Social (GPS) se duplicó en términos reales, con una tasa de crecimiento anual promedio de casi 7,5% (Pedetti et al, 2018). Más aún, la prioridad macroeconómica (GPS/PIB) aumentó de 20 a 25%. Sin embargo, esto no implica que todas las personas se hayan beneficiado de igual modo de este incremento. El gasto se distribuye siguiendo diferentes pautas, que pueden ser explícitas o no. Las personas de diferentes características (sexo, edad, zona de residencia, nivel socioeconómico, entre otras) se apropian en diferentes proporciones del gasto. Por lo tanto, resulta fundamental analizar si la apropiación del gasto se corresponde con la matriz de riesgo de la población.

Un amplio conjunto de trabajos previos ha buscado identificar la distribución del GPS en la población según su edad (CINVE, 2013 y DINEM, 2015, Colacce et al 2016, 2017, MIDES y UNFPA 2018, Pedetti et al 2018), y sexo (CINVE, 2013 y DINEM, 2015, Pedetti et al 2018). El gráfico 1 compara la distribución de la población con la distribución del GPS por edad y sexo e indica que el GPS se concentra en los niños, niñas y adolescentes y, especialmente, en las personas mayores. La porción del GPS destinada a las personas mayores de 60 años es mayor que su peso en la población, mientras que en las edades centrales (entre 20 y 59 años) sucede lo contrario.



Fuente: Pedetti et al (2018).

En este trabajo se analiza una dimensión en la cual la distribución del GPS aún no fue analizada en Uruguay: la dimensión territorial. Diversos estudios han mostrado que existen importantes diferencias en los niveles de bienestar entre los departamentos de Uruguay, mostrando un gradiente entre Norte y Sur, similar al observado entre la periferia y el centro y costa de Montevideo. Por ejemplo, Calvo et al (2013) analiza la distribución de las NBI por departamento, reflejando como en los departamentos del Norte del país la proporción de hogares con al menos una NBI es significativamente mayor que en el Sur. De hecho, estas diferencias entre departamentos también se observan a su interior, en especial en Montevideo, donde las diferencias internas son tan grandes como las diferencias entre departamentos. El trabajo también muestra que si se combinan la distribución territorial con la etaria las diferencias son aún mayores. CEPAL/UNICEF (2016) obtienen ordenamientos departamentales similares al analizar la pobreza multidimensional para niños, niñas y adolescentes.

El objetivo de este trabajo es evaluar la distribución territorial del Gasto Público Social en Uruguay entre 2006 y 2015, utilizando como unidad territorial los departamentos. La base para el análisis es la estimación del Gasto Público Social elaborada por MIDES-MEF-OPP. No existen estudios que evalúen la distribución territorial del GPS en su conjunto, aunque existen algunos indicios de que el gasto no se encuentra distribuido equitativamente a nivel territorial. Por ejemplo, Colacce et al (2018) e INEED (2019) analizan la distribución territorial del gasto público en educación inicial y primaria, y secundaria respectivamente. En ambos estudios se encuentra que existe una importante dispersión en el gasto por centro, aún controlando por la cantidad de alumnos.

Más aún, muy pocos estudios evalúan las finanzas de los gobiernos departamentales (Lalanne y Brun, 2015; Muínelo, 2019). Lalanne y Brun (2015) sistematizan y analizan la información sobre egresos e ingresos de los gobiernos departamentales para el período 1990-2013, encontrando que los ingresos departamentales pasaron de representar el 2,4% del PIB en 1990 a 3,2% en 2013. Un tercio del total corresponde a Montevideo. Los resultados de las Intendencias han sido equilibrados, salvo en los períodos de crisis, y se observa que el resultado global es más deficitario en los años previos a las elecciones. La información que se recabó respecto a los gastos se encuentra organizada por rubros (Remuneraciones, Gastos, Inversiones, Intereses y Resto), lo que no permite identificar la porción de ellos que se destina a GPS. Por su parte, Muínelo (2019) analiza si el gasto de los gobiernos departamentales se encuentra influido por los cambios en las transferencias no condicionadas del

Gobierno Central. Muestra que la fuente de financiamiento es importante en la determinación del gasto y que tanto el ciclo electoral como la volatilidad de los votantes dentro de los ciclos electorales tienen impactos positivos en el gasto de los gobiernos departamentales. En su trabajo tampoco se desagrega el gasto entre diferentes funciones, por lo que no se permite la identificación del GPS.

Cuando se analizan los gastos a nivel central, se observa que la distribución del GPS por departamento no se desprende directamente de los registros presupuestales. En otros países se cuenta con información a nivel territorial de las diferentes partidas del gasto. En otros casos, son los gobiernos locales quienes gestionan parte de los presupuestos sociales, por lo que el análisis territorial del gasto es directo. Sin embargo, en Uruguay la mayor parte del gasto público social está centralizado, con la excepción del gasto social que puedan realizar las Intendencias, del que se tiene muy poca información. Esta es una limitación importante de este trabajo, dado que no se pueden incorporar los gastos sociales que se realicen de modo descentralizado. La forma en que se ejecuta el GPS en Uruguay determina que en las funciones más importantes del Gasto la participación de las Intendencias sea muy baja, como en el caso de Asistencia y Seguridad Social y de Educación, en que la mayor parte del gasto se ejecuta de forma centralizada. La situación podría ser diferente en el caso de Salud, Vivienda y Medio Ambiente, y Cultura y Deporte. En todo caso, no se cuenta con esta información, lo que implica una subestimación del GPS.

Además, a nivel central los registros del gasto no están identificados claramente para cada departamento, lo que implica que para realizar un análisis territorial del gasto se debe realizar un proceso de distribución de las partidas registradas a nivel central para cada departamento. Por ello, se requiere partir del GPS total e identificar qué porción de los gastos se dirige a cada departamento a partir de información secundaria (registros administrativos de los programas, Censo de población, proyecciones de población, Encuestas de Hogares, etc.).

Una vez que se distribuye el gasto por departamento, se analizan los resultados tomando siempre en consideración la distribución territorial de la población. Se puede también analizar la distribución del gasto por categoría en función de los resultados de bienestar de los departamentos (salud, pobreza monetaria y multidimensional, nivel educativo, etc.).

Los principales resultados indican que el GPS per cápita presenta diferencias entre departamentos, que han crecido en el tiempo, aunque el ordenamiento relativo no se modifica significativamente. La distribución territorial del GPS está fuertemente determinada por el gasto en Asistencia y Seguridad Social, dado que es la función con mayor peso en el GPS y presenta mayor variabilidad por departamento. Montevideo recibe una proporción del GPS mayor que la que representa en la población y Canelones y Maldonado perciben una proporción menor a su peso en la población.



## I. Breve panorama de las diferencias territoriales en el bienestar

En esta sección se presenta un conjunto de indicadores de bienestar a nivel departamental asociados a las condiciones de la vivienda, el acceso a bienes y servicios, los resultados educativos y las condiciones de salud de la población. Se busca evidenciar las disparidades existentes entre departamentos, resaltando la pertinencia de un análisis del GPS con un enfoque territorial. Se evalúan las dimensiones para el período de análisis considerado en este documento (2006 a 2015), aún cuando en ciertos casos existe información más actualizada, de modo de referenciar los movimientos a la evolución del GPS por departamento que se analiza en las siguientes secciones, que abarca ese período.

Se presenta primero dos indicadores agregados de bienestar (IDH y NBI), que consideran conjuntamente un set de dimensiones relevantes. Luego, se analizan tres dimensiones clave para el bienestar: vivienda, educación y salud. Por último, se analiza la evolución de la pobreza monetaria como indicador indirecto de bienestar.

En primer lugar, se analiza el Índice de Desarrollo Humano (IDH), calculado a nivel departamental por OPP desde el 2008<sup>1</sup>. En 2011, Uruguay se encontraba dentro del grupo de países de alto desarrollo, aunque las estimaciones de OPP a nivel departamental ubican a Montevideo dentro del grupo de muy alto desarrollo con un IDH muy superior al total nacional. Río Negro es el departamento en mejor posición entre los departamentos del Interior, aunque se encuentra muy alejado de la capital, mientras que el peor desempeño se encuentra en Cerro Largo (véase el gráfico A1). En 2015 se observa una mejora

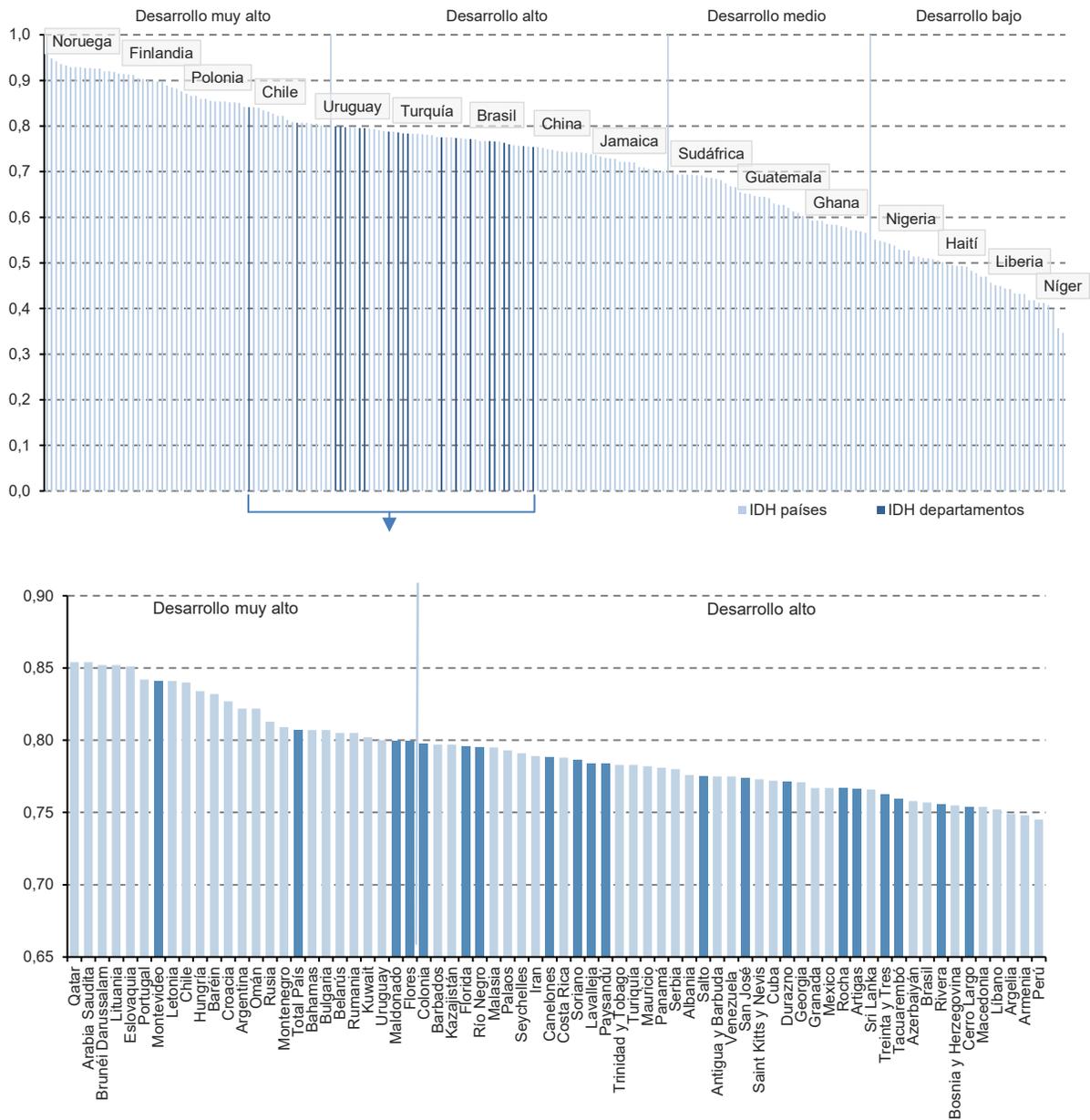
---

<sup>1</sup> El índice propuesto por PNUD resume tres dimensiones: un nivel de vida decente, el acceso al conocimiento y una vida larga y saludable. A efectos de mantener la comparabilidad internacional, OPP trabaja con los mínimos y máximos definidos en la metodología internacional. Sin embargo, la estimación realizada para dimensión educativa difiere de la establecida por el PNUD en la estimación del máximo nivel educativo alcanzado. Los datos que se utilizan en el cálculo del índice internacional se basan principalmente en niveles educativos completos. Si el nivel está incompleto, no se incluye el dato o, para el caso de primaria, se computa el 50% de los años que requiere completar el nivel. En lo que refiere a educación terciaria se computan 4 años para todas las carreras. En contraposición, en la estimación de OPP para todos los niveles se utiliza el promedio de años de educación aprobados. Ver OPP (2019) para una explicación detallada de la construcción del índice.

respecto a 2011. A nivel nacional Uruguay se posiciona como un país de desarrollo muy alto y las diferencias internas entre departamentos se vuelven menos pronunciadas. Montevideo mantiene la primera posición, y continúa siendo el único departamento dentro del grupo de desarrollo muy alto, no obstante Maldonado, Flores y Colonia presentan valores de del IDH muy cercanos a los de este grupo. El resto del país se ubica en el grupo de desarrollo alto, con Cerro Largo en la peor posición.

De modo de contextualizar estas diferencias, se ubica a los departamentos en la distribución mundial del IDH (véase el gráfico 2). Se observa que, Montevideo presenta un índice similar a Hungría, Portugal, y Chile, en tanto Rivera y Cerro Largo tienen valores cercanos a los de Bosnia y Herzegovina, Brasil y Líbano.

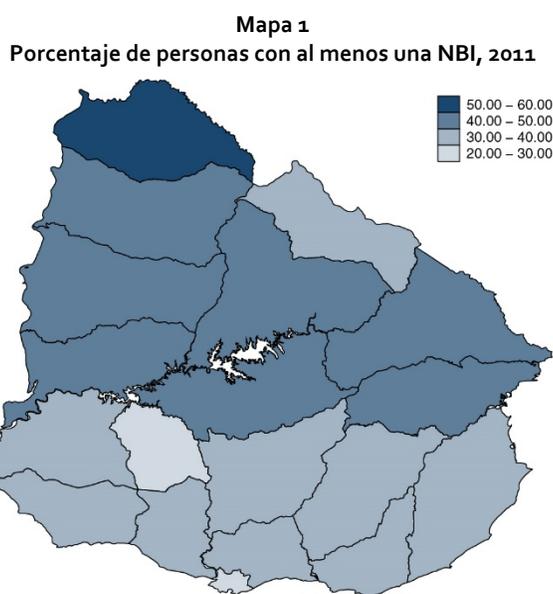
**Gráfico 2**  
**IDH por país y departamento, 2015**



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay y PNUD.

Una forma alternativa de evaluar el bienestar a nivel departamental se encuentra en el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>2</sup>, que considera directamente el resultado de las personas en dimensiones claves del bienestar. Se busca identificar carencias en el acceso o calidad de ciertos bienes y servicios considerados necesarios para el ejercicio de los derechos sociales (De los Campos, 2005; Fernández, 2012). A diferencia del IDH (que se calcula con datos agregados), se calcula a partir de microdatos individuales que permiten identificar la cantidad de privaciones que sufre cada persona u hogar.

En base al Censo del 2011 se observan importantes diferencias territoriales en el porcentaje de personas con al menos una NBI (véase el mapa 1). Mientras que para el total del país este porcentaje es de 34%, en Artigas más de la mitad de la población tenía al menos una NBI (54%), seguido de Salto con 49% y Tacuarembó y Río Negro con 45%. Hacia el sur del país los porcentajes disminuyen, en Colonia el 30% de la población tiene NBI, en Flores el 29% y en Montevideo el 27%.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP con datos de Censo 2011.

En todos los departamentos el acceso a bienes básicos de confort es la privación que alcanza a mayor cantidad de personas. Esta dimensión considera la ausencia de medios de calefacción, medios para refrigerar alimentos o para disponer de agua caliente en el baño. Los porcentajes de personas que tienen privaciones en esta dimensión varían considerablemente entre un 16% en Flores y 46% en Artigas (véase el gráfico 3).

En lo que refiere a los servicios a los que acceden los hogares, se observa también heterogeneidad entre departamentos. En 2011 en Tacuarembó el 11% de la población tenía privación en la dimensión agua potable, cifra que es de tan solo 1% en Montevideo<sup>3</sup>. En lo que refiere al servicio higiénico, en Salto el 8% de las personas viven en hogares con esta privación, en tanto en Rivera y

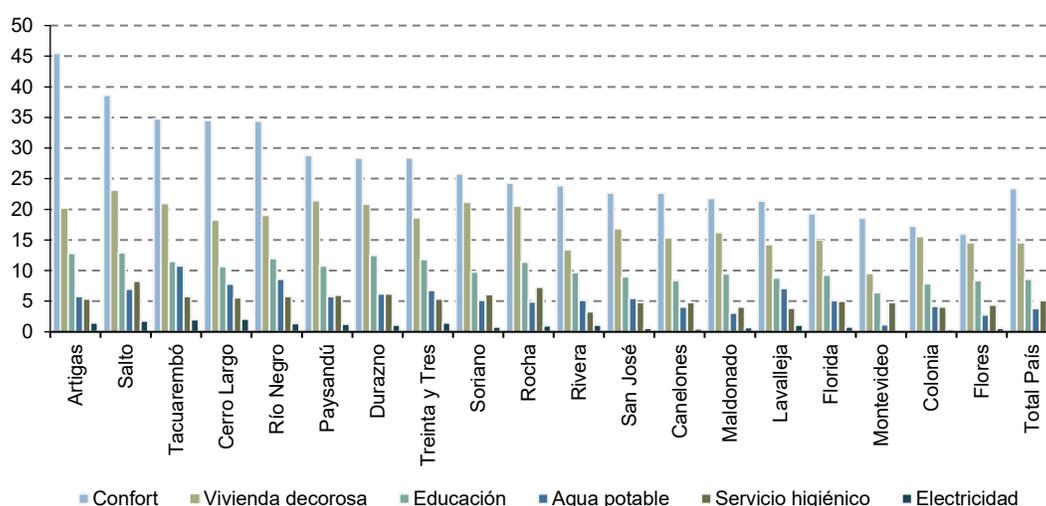
<sup>2</sup> Las necesidades básicas consideradas son seis y se vinculan al acceso a: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, artefactos básicos de confort, servicio sanitario y educación.

<sup>3</sup> Los hogares que presentan privación en agua potable son aquellos en los que el agua no llega por cañería dentro de la vivienda en la que residen, o que su origen no es red general o pozo surgente protegido.

Lavalleja el porcentaje se reduce a menos de la mitad<sup>4</sup>. En cuanto al acceso a la energía eléctrica dentro del hogar, si bien los porcentajes son bajos en todo el territorio, se distinguen diferencias importantes entre Montevideo con 0,1% y Cerro Largo y Tacuarembó con porcentajes cercanos al 2% (véase el gráfico 3).

Una de las principales dimensiones del bienestar está asociada a la calidad de la vivienda. La dimensión de vivienda de las NBI considera los materiales de construcción, el hacinamiento y la disponibilidad de espacio adecuado para cocinar. Lavalleja, Montevideo, Rivera y Flores son los departamentos que presentan un menor porcentaje de personas con carencias (todos con menos del 15%), mientras que en Salto el porcentaje alcanza el 23% (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3**  
Porcentaje de personas con NBI por dimensión, 2011



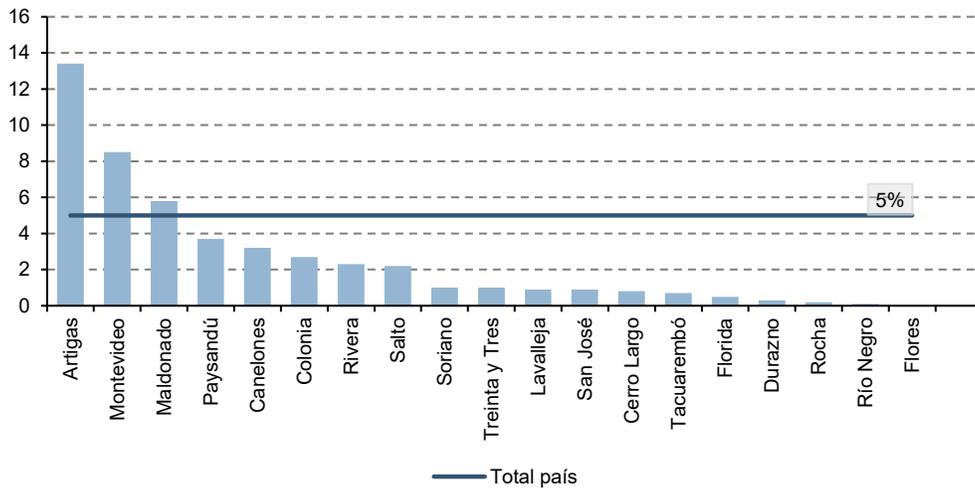
Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a Censo 2011.

Una situación extrema respecto a la falta de bienestar en la dimensión de vivienda se asocia a vivir en asentamientos irregulares, donde tienden a conjugarse la precariedad de los materiales y la falta de servicios básicos (véase el gráfico 4). De acuerdo a los datos censales, el porcentaje de personas que viven en asentamientos irregulares era de 5%, con diferencias muy significativas entre departamentos<sup>5</sup>. A diferencia de los restantes indicadores, no se observa un patrón norte-sur, sino que parece asociarse a la población urbana (especialmente en el caso de Montevideo y Maldonado). De todos modos, el mayor porcentaje se alcanza en Artigas (13%), en línea con los restantes indicadores de privaciones en vivienda analizados anteriormente. En el resto del país las cifras están por debajo del 4%, en particular, en Flores, Río Negro, Rocha y Durazno menos del 0,5% de la población vive en asentamientos. Cabe resaltar la situación particular de Montevideo, y en menor medida de Maldonado, donde la calidad de las viviendas es buena en promedio pero se observan grandes desigualdades, lo que queda en evidencia por las mayores incidencias de asentamientos irregulares.

<sup>4</sup> Se considera que un hogar tiene necesidades básicas insatisfechas en saneamiento si cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a baño; b) accediendo, su uso no es exclusivo del hogar o; c) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica o pozo negro (Calvo et al., 2013).

<sup>5</sup> Se considera asentamiento irregular a un agrupamiento de más de 10 viviendas, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística (Observatorio Territorio Uruguay, OPP).

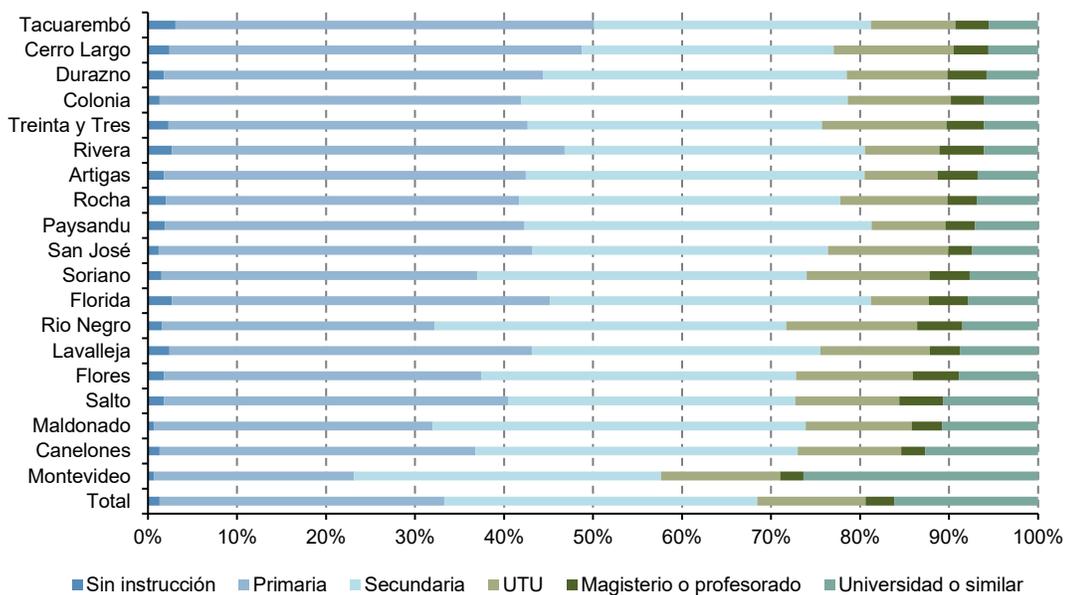
**Gráfico 4**  
**Porcentaje de personas que viven en asentamientos irregulares, 2011**



Fuente: Observatorio Territorio - OPP en base con datos de Censo 2011.

La segunda dimensión en la que se hace foco de manera individual es en la educación. En el periodo considerado se evidencia una leve mejora en los niveles educativos alcanzados por la población adulta (mayores de 24 años) en la mayoría de los departamentos (véase el gráfico A2). No obstante, los logros educativos no son homogéneos en el territorio. Los principales contrastes se encuentran en los niveles educativos superiores (universidad o similar), entre los departamentos del interior del país y Montevideo. En la capital más de un cuarto de las personas mayores de 24 años alcanza este nivel de estudios, mientras que los departamentos del interior promedian un 8% (véase el gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Distribución porcentual de las personas mayores de 24 años según máximo nivel educativo alcanzado, 2015**



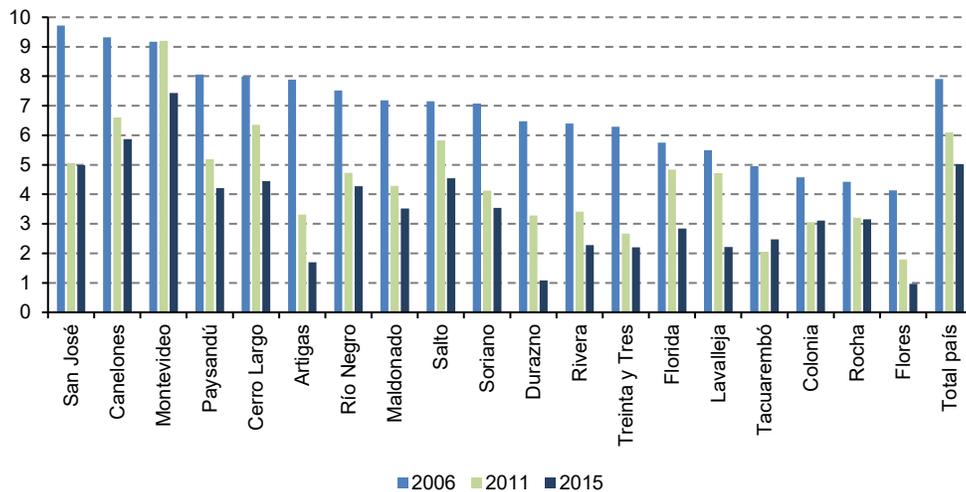
Fuente: Observatorio social - MIDES en base a ECH 2015.

Un elemento central en esta dimensión es la asistencia a centros educativos de niñas, niños y adolescentes. La dimensión de educación de las NBI (presentada en el gráfico 3) considera la asistencia, indicando que un hogar tiene una necesidad básica insatisfecha si al menos uno de sus integrantes de entre 4 y 17 años no asiste a ningún centro educativo, siempre que no haya finalizado la educación secundaria superior (Calvo et al., 2013). Montevideo, Flores, Colonia y Canelones son los departamentos que presentan mejores desempeños en esta dimensión, en tanto en Salto, Artigas, Durazno y Río Negro se registran los mayores porcentajes de personas viviendo en hogares con esta privación.

De todos modos, la asistencia no es suficiente para evaluar esta dimensión, los resultados obtenidos son también centrales: se analizan los resultados educativos en primaria, a través de la repetición, y en secundaria, considerando no solo la promoción sino también las calificaciones de los estudiantes.

Los niveles de repetición caen considerablemente entre 2006 y 2015 (véase el gráfico 6). La caída más significativa se da en Artigas en donde el porcentaje pasa de 8% a 2%. En general, los descensos en la repetición son atribuibles al periodo 2006-2011, con la excepción de Lavalleja, Florida y Montevideo en donde la caída es mayoritariamente explicada por el descenso entre 2011 y 2015. A pesar de este importante descenso en la repetición en primaria, el 7% en de los alumnos de escuelas públicas en Montevideo repitieron en 2015 y en Canelones la cifra fue de aproximadamente 6%, siendo los únicos departamentos por encima del porcentaje de repetición nacional.

**Gráfico 6**  
Repetición en escuelas públicas comunes de 1º a 6º año  
(En porcentajes)



Fuente: Observatorio de la Educación en base a ANEP (Monitor educativo de Enseñanza Primaria).

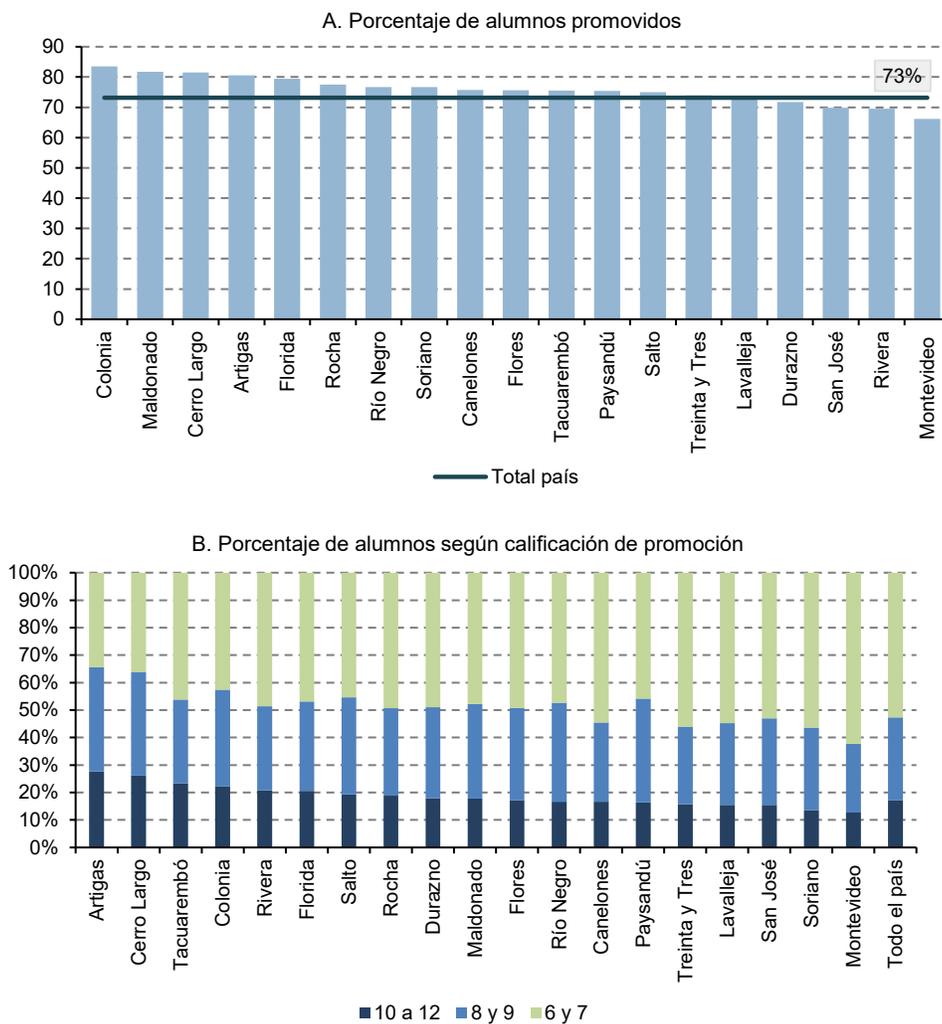
Los resultados alcanzados por los alumnos en secundaria también varían significativamente por departamento<sup>6</sup>. Para el total del país, el 73% los estudiantes de ciclo básico fueron promovidos en 2015 (véase el gráfico 7). Sin embargo, los resultados en Montevideo indican que 66% de los estudiantes pasan de año, lo siguen San José, Rivera con porcentajes cercanos al 70%. En el otro extremo, en Colonia el 83% de los estudiantes de ciclo básico fueron promovidos.

<sup>6</sup> Notar que no se encuentra estrictamente estandarizado qué implica cada nota, por lo que los resultados pueden estar influidos por el departamento y no son completamente comparables.

Dentro de los estudiantes que promueven, Artigas y Cerro Largo son los departamentos en los que los estudiantes tienen un mejor desempeño (véase el gráfico 7). Más de un cuarto de los estudiantes de ciclo básico egresan con calificaciones de excelencia (superiores a 10). En el otro extremo, en Montevideo y Soriano menos del 15% de los estudiantes son promovidos con 10 o más. Por otra parte, en Montevideo, Soriano, San José, Lavalleja, Canelones y Treinta y Tres, más de la mitad de los estudiantes de ciclo básico en 2015 promueven con nota mínima, siendo Montevideo el departamento con mayor porcentaje (62%).

Estos resultados están influidos por el hecho de que las personas para las que se obtienen los resultados de promoción son solo aquellos que alcanzan a promover. Dado que la asistencia no es completa y varía por departamento, los resultados pueden presentar cierto sesgo: los departamentos en los que hay más problemas de asistencia y promoción tienen solo a los mejores estudiantes entre los que efectivamente logran tener una nota de aprobación, mientras que en los que la asistencia está más generalizada, tienen a un universo más heterogéneo. Esto podría explicar los buenos resultados de Artigas, que es uno de los departamentos con mayores tasas de inasistencia.

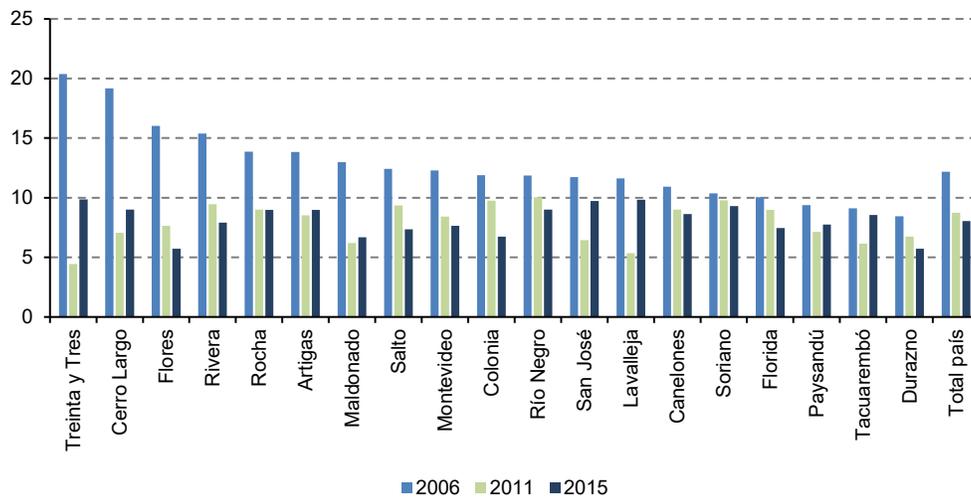
**Gráfico 7**  
**Resultados educativos en ciclo básico, 2015**



Fuente: Monitor Educativo Liceal - CES.

En lo relativo a condiciones de salud de los habitantes de cada departamento, una primera aproximación es analizar la tasa de mortalidad infantil (TMI)<sup>7</sup>. Este indicador sintetiza información acerca las condiciones sociales, económicas y ambientales, así como también de calidad de la infraestructura sanitaria, que son sumamente relevantes durante el embarazo y en el primer año de vida (OPP - MIDES 2015). La mortalidad infantil experimenta una importante caída en relación a sus niveles de 2006 en todos los departamentos. Se evidencian caídas significativas en la TMI en Treinta y Tres y Cerro Largo, pero dado sus elevados niveles en 2006 aún continúan entre los departamentos con mayor mortalidad infantil. Para el total del país la tasa de mortalidad infantil en 2015 es de 8,04 muertes de niños menores de un año cada 1000 nacidos vivos, variando desde 10 en Cerro Largo a 5,7 en Durazno y Flores.

**Gráfico 8**  
**Tasa de mortalidad infantil**



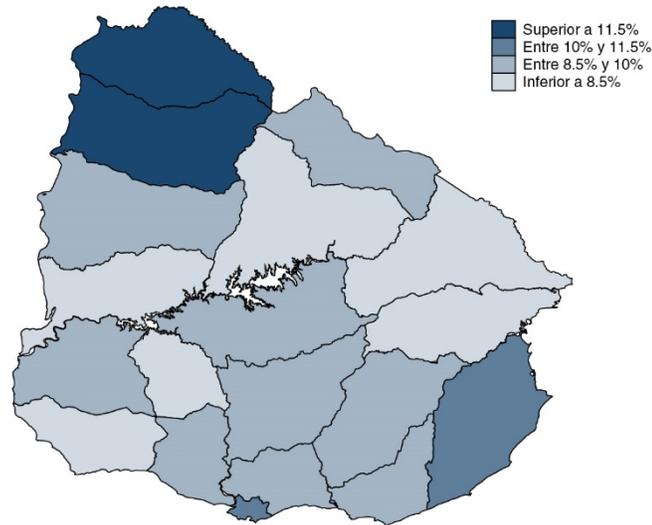
Fuente: Observatorio Territorio - OPP en base a MSP (Estadísticas mortalidad).

También en relación a la salud de los niños más pequeños, el Índice de Riesgo Sanitario (IRS) propuesto por Arocena et al (2018) muestra distribución desigual de los nacimientos de alto riesgo por departamento<sup>8</sup>. En Artigas la proporción de nacimientos en esta condición es de 14%, le siguen Salto y Montevideo con 13% y 11%. Por otra parte, Flores es el departamento con menor proporción de nacimientos de alto riesgo con un porcentaje de 7% (véase el mapa 2).

<sup>7</sup> Cantidad de niños menores a un año fallecidos cada 1000 niños nacidos vivos en un determinado período. Dada la sensibilidad de este indicador para generar una comparación más robusta se considerara la media móvil cada 3 años (Observatorio Territorio, OPP).

<sup>8</sup> Se consideran nacimientos de alto riesgo los del último decil del índice elaborado a partir de las siguientes variables: embarazo no planeado, embarazo adolescente, número de gestaciones previas, captación tardía del embarazo, controles prenatales insuficientes, prematuridad y bajo peso al nacer. Por una descripción detallada del IRS ver Arocena et al (2018). Se debe tener en cuenta que este índice se basa en el Certificado de Nacido Vivo, que registra el departamento en el que tuvo lugar el nacimiento, que no necesariamente implica que sea el de residencia.

**Mapa 2**  
**Porcentaje de nacimientos de alto riesgo por departamento, 2011-2014**



Fuente: Arocena et al. (2018) en base a Certificado de Nacido Vivo y Sistema Informático Perinatal.

En el marco de la transición epidemiológica, resulta interesante analizar las principales causas de muerte por departamento. La transición epidemiológica se relaciona con el cambio en la composición de las causas de muerte que se da con posterioridad a la caída generalizada de la mortalidad. Durante esta transición es esperable una reducción del peso relativo de las enfermedades infecciosas y parasitarias y un incremento del peso de las enfermedades no transmisibles (Omran, 1971).

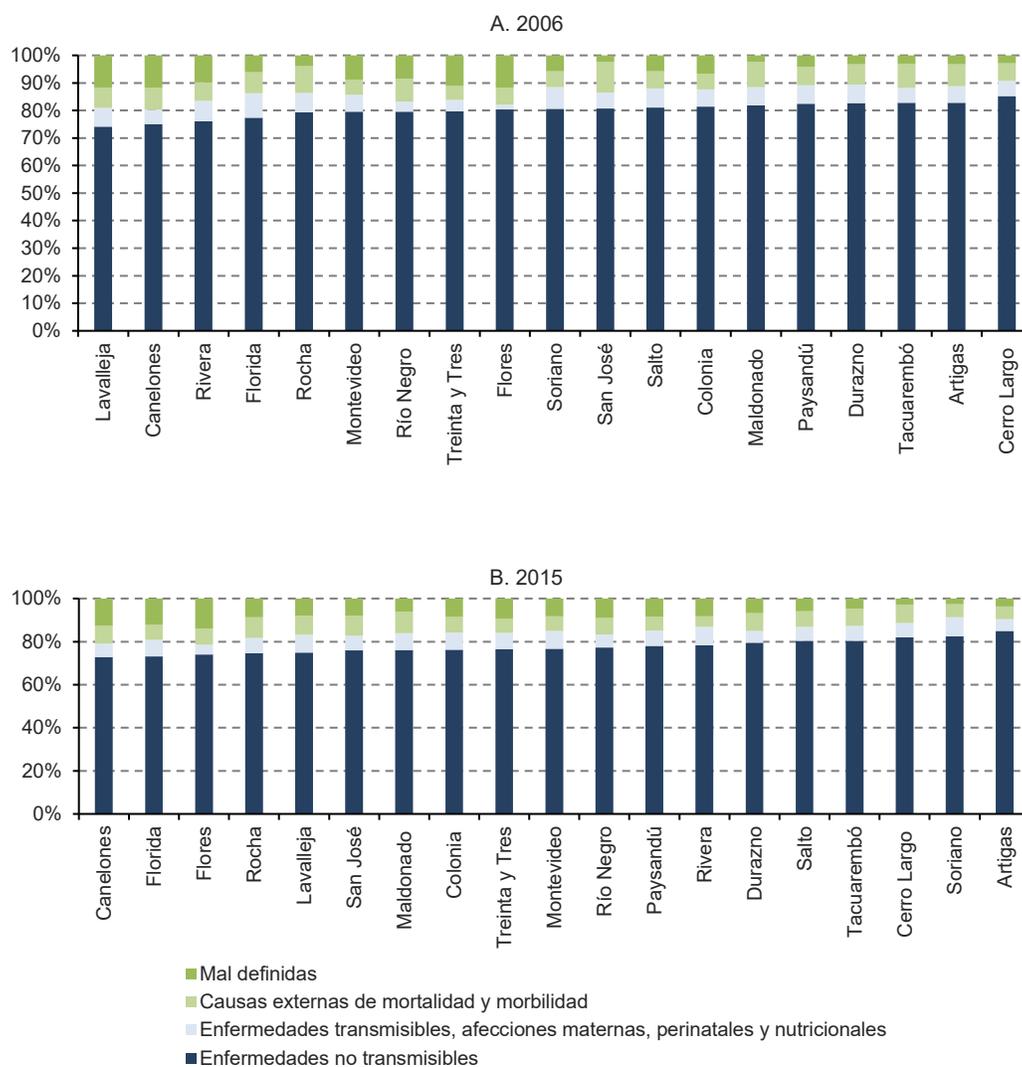
En todo el territorio nacional, la principal causa de muerte para los mayores de 1 año de edad está asociada a enfermedades no transmisibles (véase el gráfico g)<sup>9</sup>. El porcentaje de muertes asociadas a esas enfermedades en el total es superior al 70% en todo el país en los dos años considerados. Sin embargo en 2015 existen diferencias de más de 10 puntos entre departamentos (85% en Artigas y 73% en Canelones y Florida). En 15 departamentos el porcentaje del total de las muertes atribuible a enfermedades no transmisibles cae entre 2006 y 2015, la caída de mayor magnitud se da en los departamentos de Flores y Maldonado (6 puntos porcentuales). Esto indicaría un avance en términos de la transición epidemiológica, pero se requiere de mayor análisis para valorar más certeramente esta caída.

Finalmente, se presenta la evolución de la pobreza monetaria por departamento. A diferencia de los restantes indicadores presentados hasta el momento, es un indicador indirecto de bienestar, dado que el ingreso es un medio para acceder al bienestar, pero no refleja su satisfacción efectiva. La incidencia de la pobreza monetaria muestra una importante caída entre 2006 y 2015 en todos los departamentos, con una disminución más fuerte para aquellos que tenían mayor incidencia al inicio del período. Los datos para el año 2006 muestran un nivel de pobreza elevado en todo el territorio, aunque con disparidades entre los departamentos. En Artigas casi la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza, seguido por Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó, todos con incidencias mayores al 40%. En contraste, Colonia y Maldonado eran los departamentos con menor incidencia de la pobreza de ingresos, 23% y 19% respectivamente. La caída de la pobreza registrada en el período se presenta en

<sup>9</sup> Clasificación de las causas de muerte en base Grandes grupos de Lista del Estudio de Carga Mundial de la Enfermedad (Global Burden of Disease) disponible en: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9176:2013-listas-especiales-tabulacion-mortalidad&Itemid=40350&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9176:2013-listas-especiales-tabulacion-mortalidad&Itemid=40350&lang=es).

todos los departamentos observando tasas en 2015 muy inferiores a las observadas 10 años antes: los valores más altos son de 17 y 13% en Rivera y Montevideo respectivamente, y el mínimo es de 1,8% en Flores y San José. De todos modos, no se modifica sustancialmente el ordenamiento de los departamentos (véase el mapa 3). La región noreste y Montevideo presentan los peores resultados y el suroeste tiene los niveles más bajos de pobreza del país.

**Gráfico 9**  
Causa de muerte para mayores a 1 año de edad, 2006 y 2015

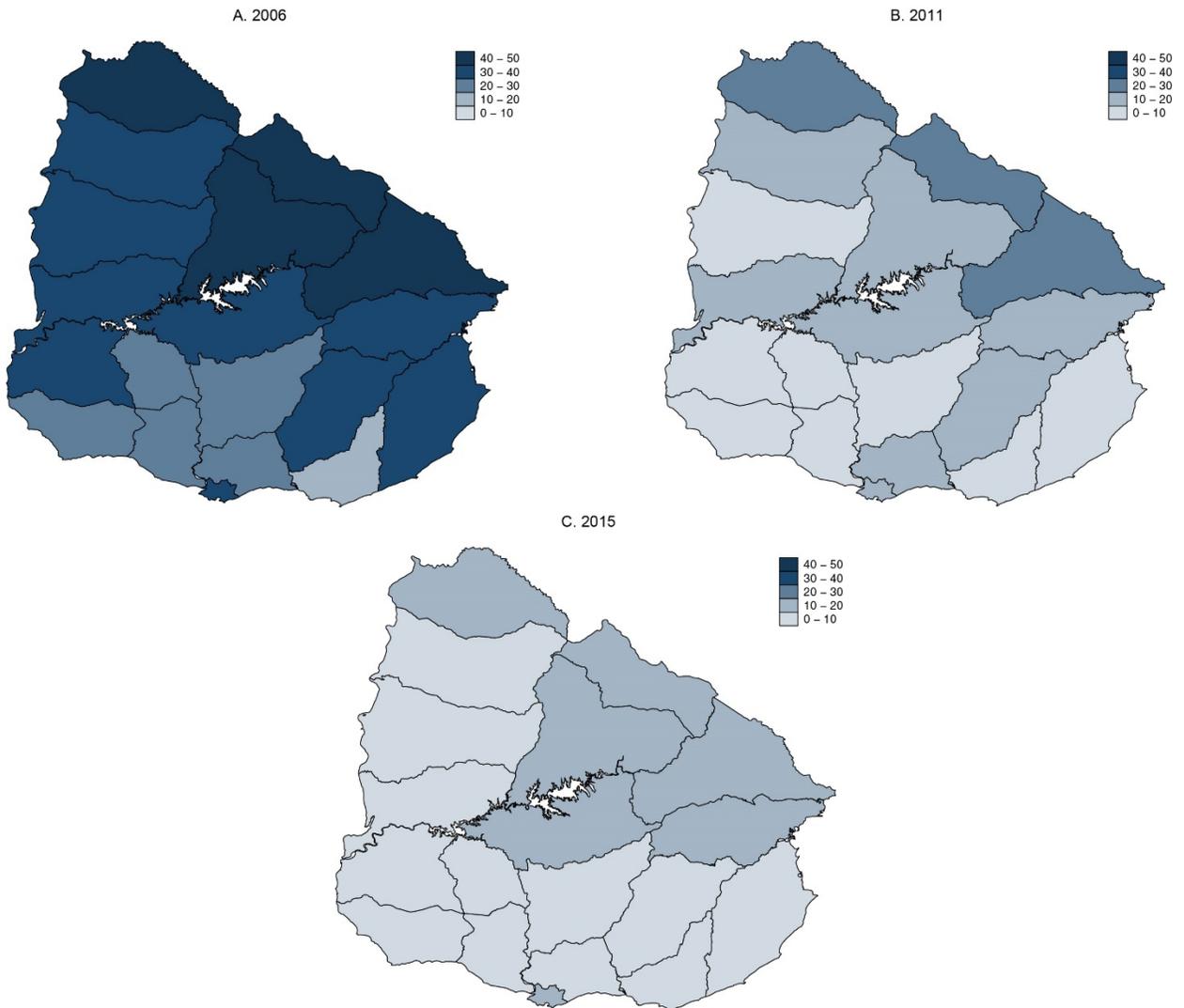


Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Vitales MPS.

El análisis realizado en esta sección permite visualizar las disparidades territoriales existentes. En particular, el diagnóstico evidencia que los departamentos del norte y noreste del país presentan peores resultados en la mayoría los indicadores de bienestar, mientras los del sur y en especial los del suroeste presentan un mejor desempeño. Flores y Colonia registran buenos resultados en todas las dimensiones analizadas. En el otro extremo se encuentra Artigas, que muestra los peores resultados en la mayoría de los indicadores. La situación de Montevideo es muy particular, dado que registra el valor más alto en

el IDH y el menor porcentaje de personas con NBI de todo el país, pero también la mayor incidencia de la pobreza monetaria. En la misma línea, los niveles educativos alcanzados por los habitantes de Montevideo son lo más elevados del país, sin embargo también registra los peores resultados educativos. Estas diferencias se explican en parte por los tramos etarios que se selecciona para cada indicador, dado que el nivel educativo refiere a personas de 25 años o más y los de resultados refieren a niños y adolescentes. La migración interna asociada a la educación y la posterior radicación en la capital están en parte detrás de estos resultados. Por otro lado, los distintos niveles de abandono también pueden explicar en parte las diferencias en los resultados, dado que una mayor desvinculación puede resultar en que los estudiantes que permanecen son quienes esperan tener mejores resultados. En términos de vivienda se observa también la coexistencia de uno de los mejores resultados en términos de calidad de la vivienda y uno de los peores en términos de la cantidad de personas en asentamientos irregulares. Esto se explica por la gran disparidad presente en Montevideo, producto entre otras cosas de su tamaño, que no es tan clara en los restantes departamentos.

**Mapa 3**  
**Porcentaje de personas en situación de pobreza en 2006, 2011 y 2015**



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a ECH.



## II. Metodología

En el presente informe se realiza una estimación de la proporción del gasto público social que se dirige a cada uno de los departamentos adaptando la metodología propuesta en Bonari y Curcio (2004) para la estimación del GPS en infancia. La metodología original está orientada a la identificación del Gasto Público Social por tramos de edad y fue aplicada en diversos estudios nacionales (Colacce et al, 2016, 2017; MIDES y UNFPA, 2018) y para la región (UNFPA, 2019).

La misma consiste en i) identificar las partidas del gasto público dirigidas al ámbito social, ii) clasificarlas según su población objetivo, iii) categorizarla según área temática, y iv) distribuir el gasto entre cada grupo. Una característica particular de esta metodología es que permite la identificación de la intensidad del gasto, entendida como el direccionamiento del gasto a cada grupo de la población. Por ejemplo, cuál es la proporción del gasto que se destina a un determinado tramo etario de forma exclusiva, por el hecho de pertenecer a ese tramo. Lamentablemente, esta clasificación no opera para el caso del territorio en Uruguay y es la principal adaptación que se realiza a la metodología original. En el caso de la distribución del gasto a nivel territorial este tipo de análisis no es posible dado que el gasto público social no se encuentra orientado en términos territoriales, no se puede identificar qué partidas están específicamente destinadas a uno u otro departamento. Más allá de los gastos de los gobiernos departamentales y municipales, otros tipos de gasto, como los gastos en infraestructura o logística, podrían tener esta lógica. Sin embargo, estos últimos gastos no se consideran sociales. Por otro lado, no se cuenta con la desagregación suficiente del gasto departamental y municipal para identificar las partidas sociales<sup>10</sup>.

En este trabajo se busca identificar qué porción del gasto público social se destina a cada departamento del país, distinguiendo según los rubros del gasto. Así, se puede identificar cuáles son los rubros que reciben más o menos recursos en cada territorio y si existen diferencias sistemáticas por departamento. También permite comparar los resultados de la asignación con la distribución de la población en el territorio y con las diferentes carencias identificadas en cada caso. De este modo, el

---

<sup>10</sup> Ver más adelante, en la sección de datos, un detalle del gasto considerado y sus limitaciones.

esfuerzo está concentrado en la última de las etapas de la metodología de identificación del GPS por grupos: la distribución de las partidas entre departamentos.

Para la estimación del GPS por departamento es necesario contar con una estimación del GPS nacional, es decir, la identificación de las partidas con fines sociales dentro del gasto público total, con el mayor nivel de desagregación posible. Es central contar con estimaciones sostenibles en el tiempo, consensuadas y coherentes, por lo que se utiliza la medición oficial de GPS, realizada por MIDES-MEF-OPP (MIDES 2018)<sup>11</sup>. La estimación oficial actual en Uruguay está a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES, que en coordinación con el MEF y la OPP desde 2005 continúa la serie de Gasto Público Social previamente realizado por otras instituciones. Los principales antecedentes de esta metodología se encuentran en APTS-OPP (2003) y MIDES-lecon (2007). La serie disponible se encuentra categorizada en cinco grandes funciones: Educación, Salud, Seguridad y Asistencia Social, Vivienda y Medio Ambiente, y Cultura y Deporte.

- Educación: se consideran las funciones educativas y tecnológicas desarrolladas en las instituciones educativas y no educativas.
- Salud: incluye los programas sanitarios desarrollados en el Estado, en cualquiera de los niveles de atención. Incluye los gastos de atención directa a través de ASSE y los servicios de la sanidad Militar y Policial, así como las transferencias realizadas al sector privado y a ASSE a través de FONASA.
- Seguridad y asistencia social: incluye los programas de asistencia social (red de asistencia e integración social, los programas de derechos humanos, políticas transversales de desarrollo social, entre otros) y la seguridad social en todas sus formas (por ejemplo, pensiones, jubilaciones, seguro de desempleo, maternidad, enfermedad). Se permite la distinción entre asistencia y seguridad social.
- Vivienda y medio ambiente: se consideran las partidas asociadas a vivienda, medio ambiente, agua potable y saneamiento.
- Cultura y deporte: agrupa los gastos en museos, bibliotecas, organizaciones de prensa, servicios de televisión, y deportes<sup>12</sup>.

Se estima la distribución territorial del GPS en el período 2006-2015. Las estimaciones que se han realizado para el período completo muestran muy poca variación entre años (ver por ejemplo Pedetti et al, 2018), por lo que se seleccionan tres años para realizar las comparaciones. Se seleccionan el 2006 y 2011, dado que se cuenta con fuentes de información que permiten la desagregación territorial (Encuesta Continua de Hogares Ampliada para el 2006 y Censo para 2011), y se utiliza el 2015 como último año del que se dispone de datos para este estudio.

Una vez que se cuenta con las partidas de GPS, se debe determinar qué proporción de cada partida se destina a cada departamento. Para esto se utilizan distribuidores que reflejan las proporciones de las partidas que se asignan a cada departamento. Este procedimiento se debe realizar para todos los gastos y partidas. Se obtiene entonces el gasto asociado a cada departamento por función para el 2006, 2011, y 2015.

---

<sup>11</sup> Disponible en <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php#>.

<sup>12</sup> En series anteriores del GPS, estos programas estaban identificados como "Gasto no Convencional".

### III. Datos

En esta sección se revisan los dos principales grupos de información que se requieren para realizar el estudio de distribución del GPS por departamento: el GPS total por función y los distribuidores. En los dos casos, se discuten las especificidades de los datos y se presenta un breve análisis descriptivo. Además se resume la situación actual de la información del Gasto de los gobiernos departamentales.

#### A. Gasto Público Social - DINEM/MIDES

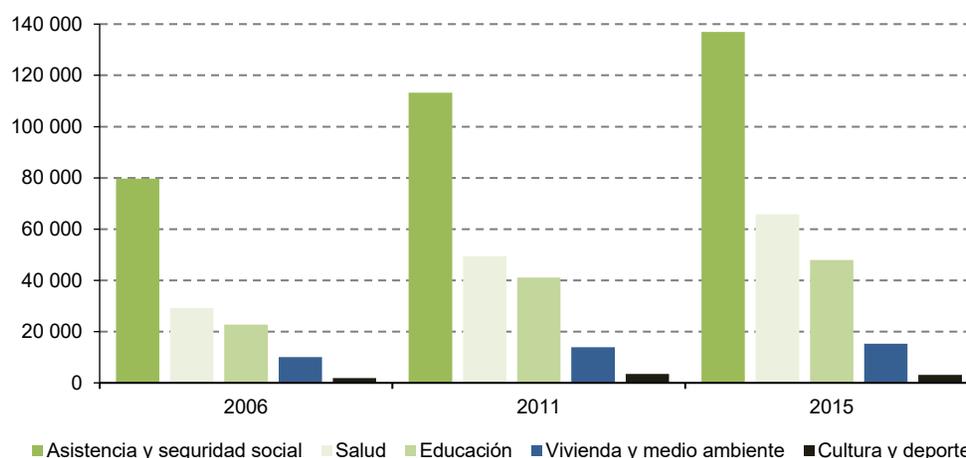
Se define como Gasto Público a todo aquel que se encuentre financiado por el Estado, a través del Presupuesto Nacional, independientemente de la fuente de financiación (rentas generales, financiamiento externo o proventos) y del proveedor del servicio final. En este sentido, pueden incorporarse partidas que sean ejecutadas por prestadores privados si su financiamiento es público. Se encuentran varios ejemplos en el presupuesto nacional de este tipo de gastos: Fondo Nacional de Recursos, transferencias de FONASA a los prestadores de salud, CAIF, entre otros.

En cuanto a la cobertura institucional, el GPS conceptualmente comprende todo el gasto del gobierno central y de los gobiernos departamentales, mientras que es discutible la inclusión del gasto de las empresas estatales. En la estimación realizada por el MIDES que se utiliza en este trabajo se considera el gasto ejecutado por la administración central y por la empresa pública OSE, proveedora del servicio de agua potable y saneamiento. Debido a la falta de información, no se consideran los gastos de los gobiernos departamentales. En la próxima subsección se detalla la situación actual de la información de los gobiernos departamentales.

La principal fuente de información utilizada es el Presupuesto General de Gasto provisto por la Contaduría General de la Nación. Para todas las funciones, se revisan las partidas de cada inciso, identificando las partidas que se asignan al GPS y a cada función.

El gráfico 10 muestra el GPS por función para 2006, 2011 y 2015 en términos reales (millones de pesos del 2011). El incremento del GPS fue de 87% en el período analizado, observando un incremento del gasto en términos reales en todas las funciones. El mayor incremento porcentual se observa en Salud, que aumenta un 125%. Lo sigue Educación con un 111%, Asistencia y Seguridad Social y Cultura y Deporte con porcentajes en torno al 70%, y Vivienda y Medio Ambiente con 51%.

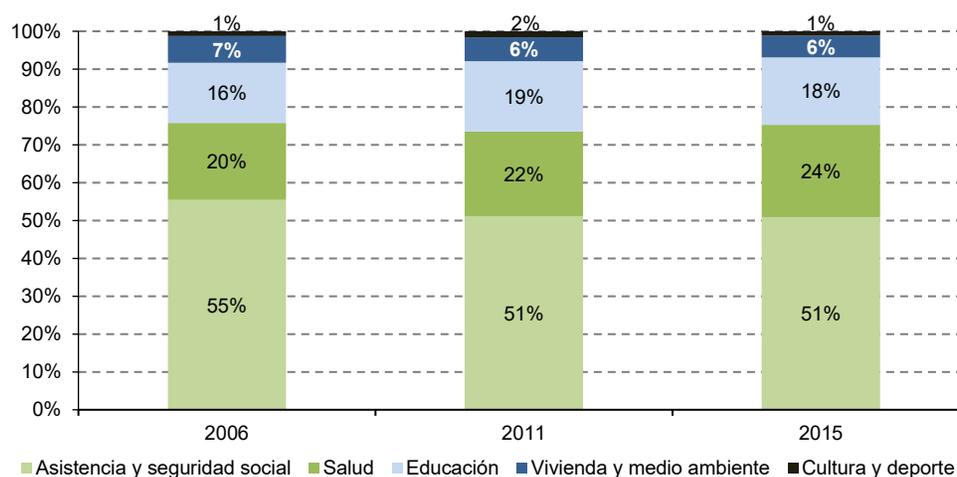
**Gráfico 10**  
**Gasto Público Social por función, 2006, 2011 y 2015**  
 (En millones de pesos constantes del 2011)



Fuente: DINEM/MIDES.

De todos modos, no se modifica sustancialmente la distribución del gasto por funciones (véase el gráfico 11). Más de la mitad del gasto se corresponde con Asistencia y seguridad social aunque su peso de redujo en el período (55% en 2006 y 51% en ambos 2011 y 2015). Esto se explica por el importante peso de las jubilaciones y pensiones que son consideradas dentro del GPS. Su caída en el período no se explica por una reducción del gasto en esta función sino por un aumento de los restantes. En segundo lugar se ubica Salud, con un peso creciente en el período, siempre por encima del 20% (20% en 2006, 22% en 2011 y 24% en 2015). Este crecimiento se puede explicar principalmente por las modificaciones institucionales que se dieron en el período con la implementación del Seguro Nacional de Salud y el Fondo Nacional de Salud. El gasto en Educación se encuentra en tercer lugar, con un crecimiento al principio del período analizado, y un estancamiento posterior (16% en 2006, 19% en 2011 y 18% en 2015). Entre las tres principales categorías se concentra más del 90% del GPS total en ambos años.

**Gráfico 11**  
**Distribución del Gasto Público Social por función, 2006, 2011 y 2015**



Fuente: DINEM/MIDES.

## B. Distribuidores

Se debe determinar qué proporción de cada partida se destina a cada departamento, a partir de la información disponible sobre las partidas del Gasto Público Social. Las fuentes de información para los distribuidores son el elemento central para poder determinar la calidad de la distribución territorial del gasto. En el mejor de los casos, el gasto se distribuye en base a datos administrativos. Este es el caso de un conjunto importante de los gastos de Asistencia y Seguridad Social, tales como las pensiones y jubilaciones del BPS y las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, para los que se puede acceder a información de la distribución territorial de los beneficiarios. En otros casos se utiliza el Censo 2011 y la Encuesta Continua de Hogares para aproximarse a quienes reciben el beneficio, como en el caso de asistencia a centros educativos y afiliación a centros de salud. También se utiliza el Censo 2011 para identificar ciertas poblaciones que reciben prestaciones específicas, como la población con discapacidad. A través de las proyecciones de población por departamento del INE, se distribuyen los gastos que se destinan de igual modo a todos los habitantes del país, como en el caso de la provisión de saneamiento y agua potable por parte de OSE y la gran mayoría de los gastos de Cultura.

En esta sección se describen los distribuidores de las principales partidas del GPS<sup>13</sup>. Dentro de la Seguridad Social, para las partidas asociadas a BPS (jubilaciones, pensiones, seguro de maternidad y de desempleo)<sup>14</sup> se utilizan registros administrativos de la distribución de beneficiarios por departamento, ajustado por el monto promedio de las prestaciones en cada departamento<sup>15</sup>. Para la caja policial y militar no se cuenta con esta información, por lo que se utiliza la información de distribución de beneficiarios de ECH o Censo, lo que no permite la consideración de las posibles diferencias de monto entre departamentos.

Para las partidas asociadas a la provisión de educación pública (Educación inicial y primaria, Educación secundaria, UTU, Universidad de la República y CAIF) se utiliza la distribución por departamento de quienes declaran asistir a centros públicos del nivel correspondiente, dado que indican más directamente la recepción de la prestación por parte de los hogares que la matrícula. En todos los casos, se utiliza el gasto promedio por usuario para distribuir el gasto por departamento, lo que implica asumir que todos los usuarios reciben el mismo tipo de prestación. Para el caso de Educación Inicial y Primaria se analizan también los resultados considerando distribuidores que toman en cuenta la matrícula por tipo de escuela por departamento y el costo diferente de las escuelas por tipo y por departamento (tomados de Colacce et al, 2018).

Para las principales partidas de salud se toma de ECH o Censo la distribución por departamento de los usuarios por tipo de prestador y sistema (FONASA o no FONASA). En el caso de los usuarios FONASA, se considera también la distribución por edades y sexo, considerando la estructura de cápitas que determina el gasto por usuario<sup>16</sup>.

El siguiente cuadro sintetiza la distribución del GPS según la fuente de los distribuidores. Se observa que en el caso de Cultura y Vivienda prácticamente todo el gasto se distribuye en base a la población del departamento, fuente que es apenas utilizada en las restantes funciones. Esto implica que se pierde profundidad en el análisis que se realiza por departamento en la sección siguiente, porque las diferencias en el gasto en estas funciones se explican principalmente por las diferencias en la cantidad

---

<sup>13</sup> La totalidad de los distribuidores se puede solicitar a las autoras.

<sup>14</sup> Para el seguro de enfermedad no se cuenta con la información de los beneficiarios por departamento, el BPS solo presenta la distribución entre Montevideo e Interior. Para distribuir entre los departamentos del Interior se utiliza la cantidad de trabajadores formales registrados en BPS por departamento.

<sup>15</sup> La distribución de los beneficiarios y los montos de las prestaciones promedio por departamento se realiza con datos administrativos del BPS agregados por Unidades descentralizadas de atención Integral (UDAI).

<sup>16</sup> En este trabajo el enfoque se encuentra en la distribución del gasto, por lo que no se toman en cuenta las diferencias entre departamentos en los aportes al FONASA por parte de trabajadores y empleadores. Estas diferencias se generan por las diferencias en los ingresos laborales promedio por departamento.

de habitantes. La utilización territorial de las diferentes prestaciones asociadas a estas funciones puede ser muy diferente, pero no se cuenta con información suficiente para realizar una mejor distribución. Educación y Salud se distribuyen básicamente en utilizando encuestas (ECH o Censo), mientras que en el caso de Asistencia y Seguridad Social la principal fuente de los distribuidores son registros administrativos. Esto resulta en un peso importante de los registros administrativos en el total, dado el peso que tiene esta última función en el GPS.

**Cuadro 1**  
**Distribución del GPS según fuente del distribuidor**  
(En porcentajes)

	Asistencia y seguridad social	Cultura y deporte	Educación	Salud	Vivienda	Total
Ubicación	0	0	3	0	0	0
Registro administrativo	85	0	1	1	0	44
ECH/Censo	15	0	94	96	1	48
Proyecciones de población	0	100	2	3	99	8
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 2 se presentan, a modo de ejemplo, los distribuidores de las 10 partidas de mayor gasto para el año 2015. Estas partidas representan un 73% del GPS de ese año y en su mayoría se asocian a las funciones de educación, salud y seguridad social<sup>17</sup>. En todos los casos, el departamento que se apropia de una porción mayor del gasto es Montevideo, respondiendo, en parte, a su mayor peso en la población (40% del total de la población vive en Montevideo en 2015). De todos modos, se observan diferencias importantes entre partidas. En las dos principales partidas del GPS (IVS y FONASA mutualistas) Montevideo representa una porción del gasto muy importante, especialmente en el caso de IVS en que se toma en cuenta el valor promedio de la prestación para la construcción del distribuidor y estos montos son mayores en la capital. Por otro lado, en las partidas de educación y las asociadas a ASSE (FONASA y no FONASA) la población de Montevideo recibe una proporción menor que la que representa en la población (entre 23 y 30%), lo que se explica por una utilización mayor de los servicios privados a través de FONASA. La caja militar tiene un comportamiento similar a FONASA mutualistas, y la caja policial similar a la de educación y ASSE. En todas las partidas seleccionadas, Canelones se encuentra en segundo lugar, recibiendo entre 11 y 18% del gasto según partida, mientras que su peso en la población es de 16%. La amplia mayoría de los otros departamentos no alcanza el 5% del gasto en las 10 partidas más grandes del GPS, con muy pocas excepciones, que de todos modos no alcanzan el 10%.

<sup>17</sup> En los restantes años las 10 partidas más relevantes representaron el 77 y el 74% del gasto respectivamente y fueron las mismas con excepción de la partida correspondiente a FONASA ASSE. En 2011 es reemplazada por el programa académico de la UDELAR y en 2006 por Programas MIDES Articulación y ejecución de acciones de Desarrollo Social.

**Cuadro 2**  
**Distribuidores para las 10 partidas de mayor gasto, 2015**  
*(En porcentajes)*

Función	Asistencia y seguridad social	Salud	Educación	Salud	Asistencia y seguridad social	Vivienda	Educación	Asistencia y seguridad social	Salud	Asistencia y seguridad social
Concepto	IVS	FONASA mutualistas	Educación Primaria e inicial	ASSE (no incluye FONASA)	Caja Militar	OSE	Educación Secundaria	Gastos de funcionamiento BPS	FONASA ASSE	Caja Policial
Distribuidor	Gasto en IVS por dpto.	Cápitales por dpto.	Asistencia a primaria o inicial por dpto.	Usuarios por dpto.	Beneficiarios por dpto.	Población por dpto.	Asistencia a secundaria por dpto.	Beneficiarios totales por dpto.	Cápitales por dpto.	Beneficiarios por dpto.
Fuente	BPS	ECH y cápitales FONASA	ECH	ECH	ECH	Proyecciones de población	ECH	BPS	ECH y cápitales FONASA	ECH
Montevideo	53	46	30	26	44	40	30	39	23	33
Artigas	1	1	3	4	3	2	3	3	4	3
Canelones	11	17	18	15	16	16	18	14	14	16
Cerro Largo	2	2	4	5	4	3	3	3	3	3
Colonia	4	4	4	3	2	4	4	4	5	2
Durazno	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Flores	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Florida	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Lavalleja	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2
Maldonado	4	6	5	5	3	5	6	4	4	3
Paysandú	3	3	4	4	2	3	4	4	7	4
Río Negro	1	1	2	2	1	2	2	2	4	2
Rivera	2	2	4	6	4	3	4	3	3	5
Rocha	2	2	2	3	3	2	2	2	2	3
Salto	3	3	4	6	3	4	4	4	7	3
San José	3	4	4	3	2	3	3	3	4	3
Soriano	2	2	3	3	2	2	3	3	3	2
Tacuarembó	2	2	3	5	3	3	4	3	5	4
Treinta y Tres	1	1	2	2	1	1	2	2	2	3

Fuente: Elaboración propia en base a BPS, ECH y Proyecciones de población.

## C. Información sobre Gasto Público de las Intendencias

La falta de información desagregada de los gobiernos departamentales constituye una limitación importante del presente trabajo. La información disponible es muy escasa y se encuentra agregada en categorías que no permiten la identificación del GPS. Lalanne y Brun (2015) analizan los ingresos y egresos de los Gobiernos Departamentales entre 1990 y 2015 en base a la información proveniente de los balances de cada intendencia. De su estudio se desprende que los rubros de los egresos se encuentran demasiado agregados para poder identificar su contribución al GPS (Remuneraciones, Gastos, Inversiones, Intereses y Resto). La información de los egresos de las Intendencias y de los Municipios desagregados por Grupos de Gasto<sup>18</sup> está disponible públicamente en el Observatorio Territorio Uruguay para el período 1989 a 2018 y es actualizado regularmente.

Desde el 2010 se cuenta también con los egresos de las Intendencias a nivel de Programa Presupuestal. Los programas presupuestales en este nivel de gobierno reflejan, en general, las estructuras administrativas de las Intendencias y pueden modificarse en cada gestión<sup>19</sup>. Esto implica que los Programas no están unificados entre Intendencias ni en el tiempo. De todos modos, esta agregación no es suficiente para la identificación del GPS de cada Intendencia, dado que se puede encontrar diferentes funciones dentro de un mismo Programa Presupuestal.

Para realizar este trabajo en la actualidad se requeriría analizar conjuntamente el Programa Presupuestal y el Objeto del Gasto para aproximarse al gasto por función, lo que implica en algunos casos revisar información que no se encuentra digitalizada.

Existe un esfuerzo previo en este sentido realizado por el Ministerio de Salud Pública para la estimación de las Cuentas de Salud (MSP, 2017). Se estima un agregado nacional del gasto que realizan las Intendencias en Salud, tanto para brindar servicios de salud a la población como para la cobertura de sus funcionarios. Para hacerlo se revisaron las Rendiciones de Cuentas anuales de las Intendencias, con apoyo de la OPP para la interpretación de la información y para el contacto con las Intendencias. Se identificaron los objetos de gasto asociados estrictamente a la esfera de la salud y luego se consultó a las Intendencias para corroborar y comprobar la información. Sin embargo, la respuesta de las Intendencias fue parcial. En análisis de estos datos se presenta en el recuadro 3.

Recientemente se ha puesto en práctica el Sistema de Información Financiera (SIFI) para los gobiernos subnacionales que proporciona un insumo de calidad, oportuno y confiable al proceso de generación, preparación, presentación y toma de decisión, fortaleciendo una gestión eficiente de los ingresos y egresos departamentales<sup>20</sup>. El diseño e implementación de este sistema se realiza en conjunto entre la OPP y las Intendencias en el marco del Programa de Desarrollo y Gestión

---

<sup>18</sup> Los Grupos de Gasto son Retribuciones Personales, Bienes de Consumo, Servicios no Personales, Bienes de Uso, Activos Financieros, Transferencias, Intereses y Gastos de la Deuda, Gastos no Clasificados, Clasificador de aplicaciones financieras, y Gastos Figurativos.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en la Intendencia de Montevideo los actuales Programas Presupuestales son: Secretaría General, cada uno de los Municipios, Junta Departamental, Desarrollo Sostenible e Inteligente, Desarrollo Económico e Integración Regional, Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales, Departamento de Recursos Financieros, Departamento de Planificación, Departamento de Desarrollo Social, Departamento de Movilidad, Departamento de Desarrollo Ambiental, Departamento de Cultura, Departamento de Acondicionamiento Urbano, Contaduría General y Amortizaciones.

<sup>20</sup> Actualmente no se encuentran todas las Intendencias dentro del SIFI. Artigas y Lavalleja han decidido no participar de momento, Colonia tardará algunos años dado que cuentan con un sistema nuevo que deben amortizar y Montevideo cuenta con un sistema diferente dado su volumen y características.

Subnacional II que es ejecutado por la OPP con apoyo y financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo es que la información disponible en cada Intendencia tenga la misma estructura lo que simplificaría su interpretación y gestión.

En particular, este sistema permite realizar las Rendiciones de Cuentas de los Gobiernos Departamentales<sup>21</sup> siguiendo los criterios establecidos en el instructivo del Tribunal de Cuentas en su Resolución 1235/18 del 2018. En esta resolución se recoge el trabajo y los acuerdos alcanzados en la Subcomisión de Información Financiera del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, con la participación de técnicos de algunas Intendencias y del Tribunal de Cuentas.

En todo caso, parece faltar un largo camino para poder contar con información de egresos departamentales en clave de funciones, dado que el SIFI no implica un acuerdo para construir presupuestos o rendiciones por funciones o por proyectos. Por lo tanto, la posibilidad de identificar el GPS de las Intendencias de modo sistemático es aún lejana. Esto implica una subestimación del GPS e introduce un sesgo desconocido en las estimaciones del GPS por departamento, dado que se desconocen las potenciales diferencias entre Intendencias en la importancia y distribución del GPS que realizan. Además, repercute de forma diferente en cada función. La mayor parte del gasto en Educación y Asistencia y Seguridad Social está centralizado, lo que implica que el gasto de las Intendencias sea probablemente bajo en estas funciones. Sin embargo, en Salud, Vivienda y Medio Ambiente, y Deporte y Cultura el gasto descentralizado puede ser importante. En el recuadro 1 se analiza el peso máximo que podría tener el GPS de las Intendencias en el GPS total de los departamentos de forma muy aproximada.

Un camino posible sería la incorporación de la presupuestación por Áreas Programáticas a los Gobiernos Subnacionales. Esto llevaría un importante esfuerzo de capacitación de los equipos de planificación y gestión de las Intendencias y un seguimiento cercano de los equipos centrales para la adaptación de los procesos locales. Sin embargo, redundaría en beneficios que exceden la estimación del GPS de las Intendencias. Más allá de los beneficios de gestión y transparencia que implica este modelo de presupuesto, se podría presentar una rendición de cuentas del total del Sector Público, lo que es un gran debe en términos de las finanzas públicas nacionales.

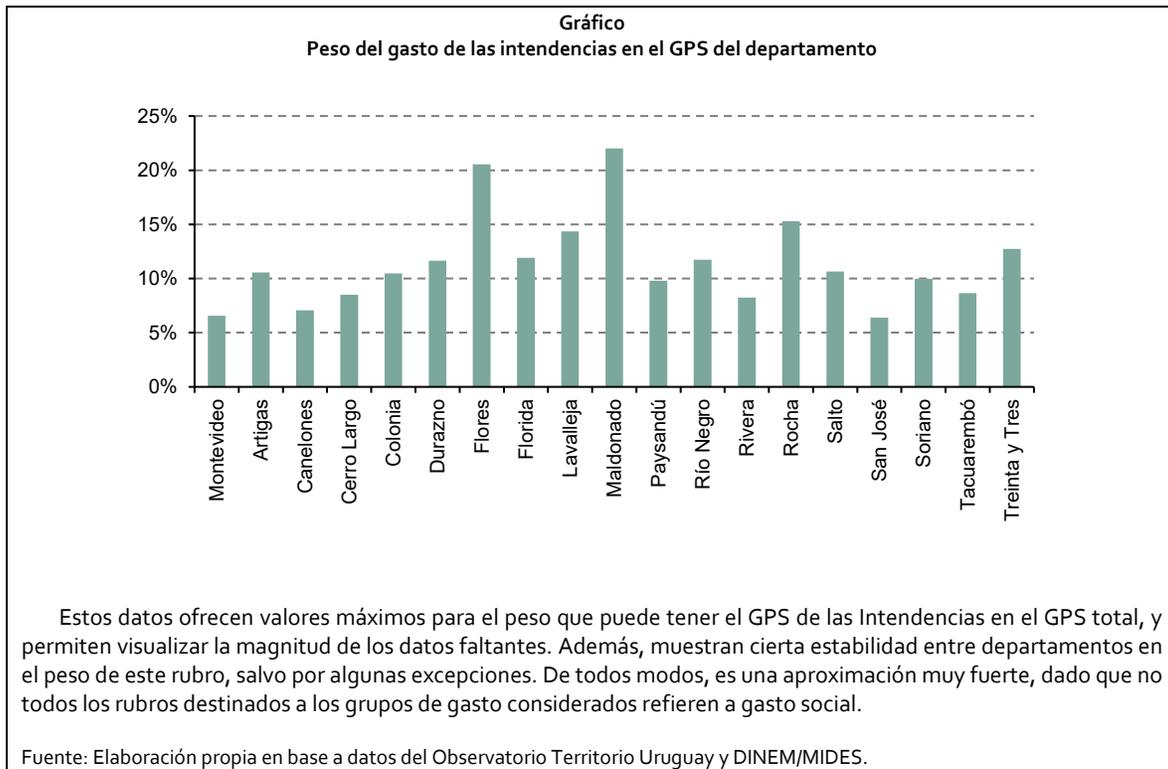
**Recuadro 1**  
**Peso del gasto de las Intendencias en el GPS**

En este recuadro se analiza de forma muy aproximada el peso que el gasto de las intendencias puede representar en el GPS del departamento. Para ello, se seleccionan los Grupos de gasto que pueden estar más directamente asociados al GPS (Retribuciones Personales, Bienes de Consumo y Servicios no Personales) y se evalúa su relación con GPS central estimado para el departamento, siguiendo la metodología presentada en esta sección.

Los resultados señalan que el gasto corresponde al 11% del GPS del departamento en promedio, variando entre 6 (San José) y 22% (Maldonado). En la gran mayoría de los departamentos el peso del gasto se ubica entre 8 y 15%, con Montevideo, Canelones y San José presentando pesos por debajo de este rango y Durazno y Maldonado con valores superiores al 20%.

---

<sup>21</sup> Los Gobiernos Departamentales están obligados por los Artículos 214 y 222 de la Constitución de la República a presentar Rendiciones de Cuentas.



## IV. Resultados

En esta sección se presentan los principales resultados de la distribución del GPS por departamento para el 2006, 2011 y 2015. Dada las diferencias de tamaño de los departamentos (tanto en población como en actividad económica), se analiza el GPS en relación a la población (GPS per cápita) y al PIB departamental (prioridad macro). En la mayoría de los casos se presentan los resultados para el 2015, dado que no se observan diferencias significativas en el tiempo.

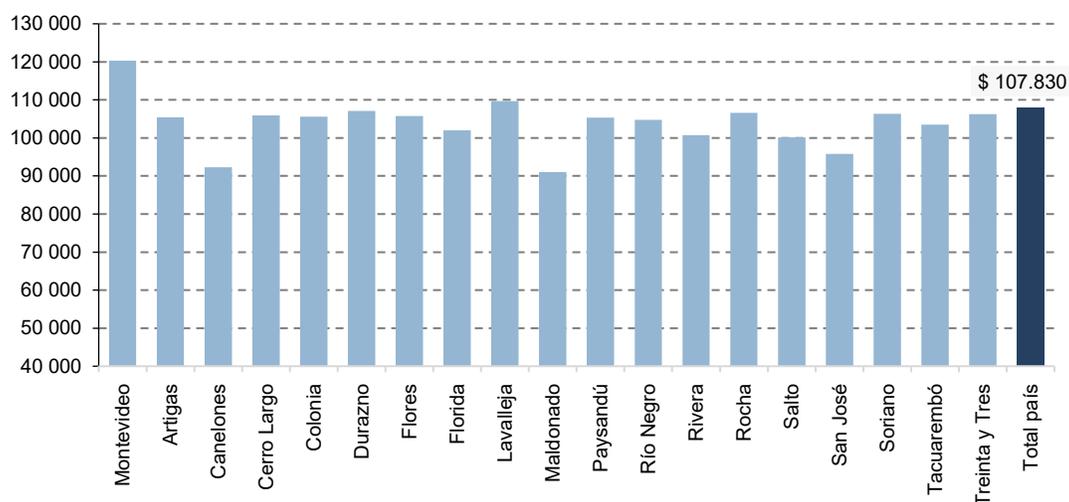
Como se observa en el gráfico 12, el gasto público social anual en 2015 fue de casi 108 mil pesos per cápita, con diferencias entre los departamentos de cerca de 30 mil pesos por año entre el de mayor gasto (Montevideo) y el de menor gasto (Maldonado)<sup>22</sup>. 10 departamentos se encuentran en un entorno de aproximadamente 2500 pesos del promedio, con gastos de entre 105 y 110 mil pesos per cápita por año, solo Montevideo presenta un gasto superior a ese entorno y Canelones, Florida, Maldonado, Río Negro, Rivera, Salto, San José y Tacuarembó presentan un GPS per cápita inferior a 105 mil pesos.

Al analizar la evolución en el tiempo del GPS per cápita por departamento se observa un fuerte crecimiento del GPS en el período considerado, observando un crecimiento promedio de 6% anual. El crecimiento anualizado fue mayor entre 2006 y 2011 (7% anual) que entre 2011 y 2015 (4%), coincidiendo con un período de mayores reformas sociales (por ejemplo creación de FONASA, y AFAM Plan de Equidad). De hecho, todas las funciones presentan variaciones superiores en el primer subperíodo.

---

<sup>22</sup> En el gráfico A3 se presentan los datos para el 2006 y 2011.

**Gráfico 12**  
**Gasto público social per cápita por departamento**  
*(En pesos corrientes 2015)*



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

En términos generales, las diferencias entre departamentos se mantienen con Montevideo como el departamento de mayor gasto per cápita y Canelones y Maldonado como los de menor (Véase el gráfico 13). El ranking de los departamentos según el gasto per cápita se mantiene relativamente incambiado en los tres años<sup>23</sup>.

De todos modos, se observa que la diferencia entre departamentos se hace mayor con el tiempo y el crecimiento del GPS promedio: considerando pesos constantes del 2011, la diferencia entre el de mayor y de menor gasto era de casi 13 mil pesos en 2006 mientras que en 2015 fue de poco más de 21 mil pesos. Más aún, el desvío estándar aumenta en \$2.000 en el período, considerando los departamentos como unidades de análisis y pesos constantes de 2011, pasando de \$3.100 en 2006 a \$5.100 en 2015.

El mapa 4 muestra la prioridad macro del GPS por departamento, el GPS de cada departamento en relación a su PIB<sup>24</sup>. Se presentan los datos para el 2011 dado que es el único año de los considerados para el que se cuenta con información del PIB departamental. A nivel nacional el GPS representaba en 2011 el 24% del producto, pero se observan grandes diferencias entre departamentos. Los departamentos del noreste son los que presentan valores más altos, en ellos el GPS representa más de un tercio del PIB. En el otro extremo se ubican los departamentos del sur oeste en los que el GPS no alcanza el 25% del PIB.

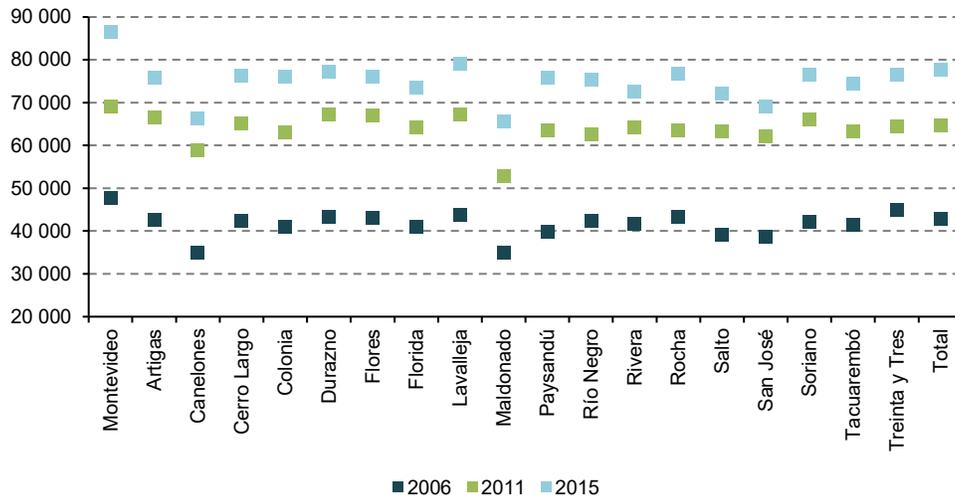
Dado que el gasto entre departamentos no muestra variaciones tan importantes, esto se explica principalmente por diferencias en el PIB por departamento<sup>25</sup>. Esto implica que en los departamentos más ricos, en términos de su producto, el peso del GPS es menor, aún cuando no reciben montos mayores.

<sup>23</sup> En el cuadro A1 del anexo se presentan los rankings para los tres años.

<sup>24</sup> El PIB departamental se toma del Observatorio Territorio Uruguay de OPP, se encuentra disponible para el período 2008-2011. Para un detalle de su metodología ver OPP (2018).

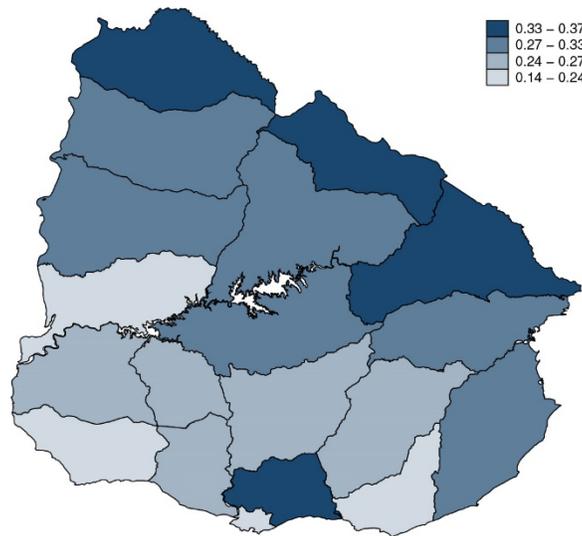
<sup>25</sup> Por ejemplo, el departamento en que se observa menor ratio es Río Negro, cuyo PIB está influido por la producción de UPM.

**Gráfico 13**  
**Evolución del gasto per cápita por departamento 2006, 2011 y 2015**  
*(En pesos constantes del 2011)*



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

**Mapa 4**  
**Gasto público social como porcentaje del PIB departamental, 2011**



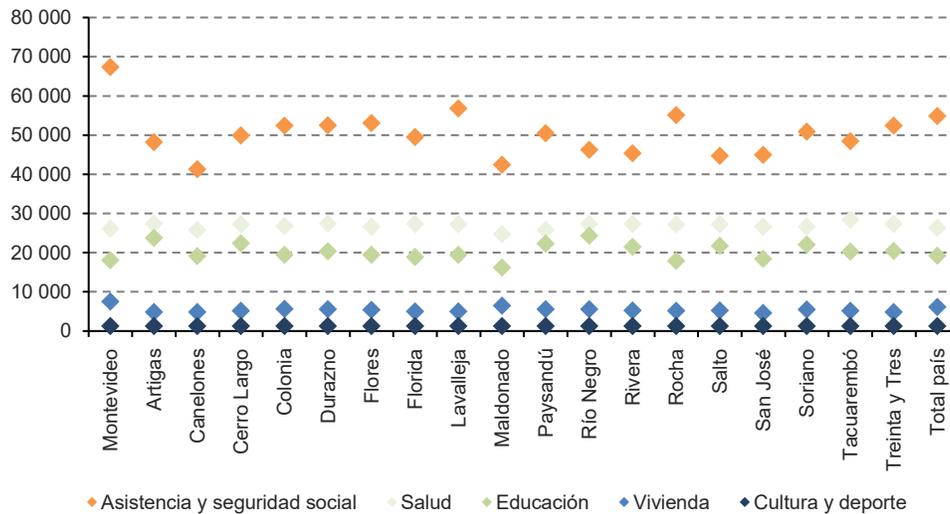
Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES y Observatorio de Territorio Uruguay.

Al analizar las distintas funciones del GPS (véase el gráfico 14) se encuentran que las variaciones en el GPS per cápita por departamento están mayormente explicadas por Asistencia y Seguridad Social<sup>26</sup>. Esto se debe, por un lado, a que esta función es la que pesa más en todos los departamentos, y por otro lado, porque su distribuidor toma en consideración tanto la cantidad de beneficiarios como el gasto promedio, lo que refleja mejor la variabilidad del gasto. La función de Educación presenta diferencias entre departamentos, asociada principalmente a las diferencias en el patrón de uso de la

<sup>26</sup> En el gráfico A4 se presentan los resultados para 2006 y 2011.

educación pública. En Salud se encuentra menor variación dado que se consideran los gastos en la provisión pública y los asociados a FONASA. Los gastos de Vivienda y de Cultura prácticamente no presentan variaciones por departamento, dado que la mayor parte de estos gastos están distribuidos usando la proporción de población del departamento.

**Gráfico 14**  
**Gasto Público Social per cápita por función y departamento**  
*(En pesos corrientes 2015)*



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

Montevideo es el departamento que presenta mayor nivel de gasto en Asistencia y Seguridad Social, lo que se explica por un gasto promedio mayor en todas las prestaciones contributivas, debido a que el monto promedio observado de las prestaciones en ese departamento es mayor<sup>27</sup>, y por una mayor cantidad de beneficiarios respecto a la población.

En el gráfico A5 se muestra las diferencias en el gasto per cápita por departamento a la interna del rubro de Asistencia y Seguridad Social<sup>28</sup>. En el componente del gasto asociado al pago de jubilaciones y pensiones del BPS, los departamentos más envejecidos (Montevideo, Colonia y Lavalleja) son los que tienen gastos superiores al promedio. La diferencia es mayor para la capital dado que se combina una masa importante de beneficiarios y altos montos de jubilaciones. Por otra parte, en el caso de las transferencias de corto plazo que realiza el BPS, donde se incluye el salario por maternidad, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares contributivas, se encuentra un gasto muy superior al promedio en el departamento de Maldonado, lo que puede explicarse por una participación importante de la población activa en la población del departamento y por la cantidad de personas desocupadas en relación a la población total. En lo que refiere al gasto en transferencias de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social, así como en otros programas de asistencia social (Uruguay Crece Contigo, Asistencia a la Vejez, Programa Calle, Uruguay Trabaja, etc.), los resultados muestran que el gasto es mayor al promedio para los departamentos del norte del país, coincidiendo con aquellos que presentan un mayor porcentaje de personas con NBI.

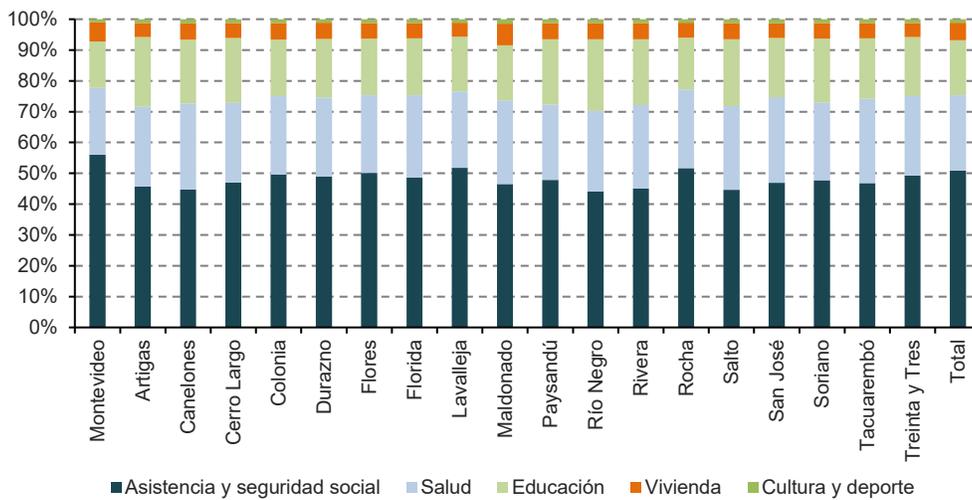
<sup>27</sup> Esto se observa en todas las prestaciones contributivas, ya sean de activos o de inactivos y se explica principalmente por las diferencias territoriales de los salarios. En el caso de las jubilaciones esto podría deberse a que los salarios de los jubilados eran mayores en Montevideo que en el Interior cuando eran activos.

<sup>28</sup> Para realizar este análisis se seleccionan algunas partidas dentro de la función. En total estas representan el 74% del gasto en la función Asistencia y Seguridad Social y un 38% del GPS total.

Por su parte, Canelones y Maldonado son los departamentos de menor gasto en Asistencia y Seguridad Social. Esto se explica por la cantidad de beneficiarios, dado que los montos promedio son mayores que en los demás departamentos (excluyendo Montevideo). La composición etaria de estos dos departamentos puede explicar parte de estas diferencias, ya que son atractores de migración interna, que tiende a ser de menor edad que el promedio de la población, y en edad reproductiva.

Como se observa en el gráfico 15, estas diferencias dan lugar a variaciones en la composición por función del GPS, expresado en las funciones de Asistencia y Seguridad Social, Salud y Educación. Cultura siempre representa poco más del 1% del gasto y Vivienda entre el 5 y 7%. Las mayores diferencias se observan en Asistencia y Seguridad Social, con una diferencia de casi 12 puntos porcentuales entre Montevideo (56%) y Canelones (44%). En Salud y Educación las diferencias entre departamentos son de 6 y 8 puntos porcentuales máximo, siempre con Montevideo con el menor peso.

**Gráfico 15**  
Composición del Gasto Público Social por función y departamento, 2015



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

**Recuadro 2**  
**Análisis del gasto en educación inicial y primaria considerando el gasto por tipo de escuela**

La práctica habitual para la distribución del Gasto Público Social en educación es la utilización de los gastos promedio por estudiante. Se toma la partida del gasto que surge de la ejecución del presupuesto y se divide entre quienes declaran asistir a centros públicos de ese nivel educativo. Alternativamente, se podrían utilizar las matrículas del nivel educativo.

Esto implica asumir que el beneficio que reciben todos los estudiantes es igual en el territorio. Sin embargo, existen diferencias que pueden ser importantes entre los centros educativos. En el caso de las escuelas por ejemplo, tienen diferentes horarios, partidas salariales especiales para los docentes por pertenecer a una escuela u otra (rurales, APRENDER), y ratios docentes-estudiantes que varían significativamente. Esto puede indicar que las prestaciones que los niños reciben no son iguales.

Dos estudios recientes analizan las diferencias de gasto por centro educativo en base a registros administrativos de los docentes por centro, Colacce et al (2018) para Educación Inicial y Primaria y INEED (2019) para Secundaria. En ambos casos se observa que la dispersión del gasto por centro es muy importante y diferente en el territorio nacional. Esto podría dar cuenta de que la utilización del gasto promedio por usuario esconde grandes diferencias territoriales y resulta un indicador limitado para analizar impacto redistributivo de las prestaciones públicas.

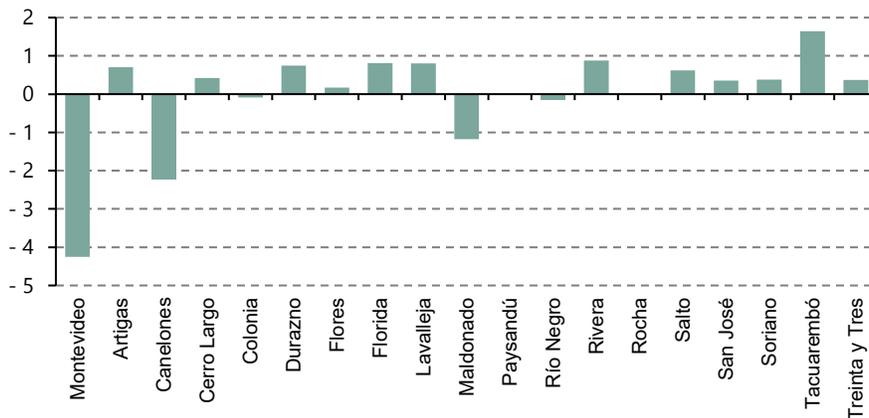
Como se mencionó al definir los distribuidores para las partidas de educación, en este trabajo se sigue la práctica tradicional que cuenta con validación institucional de asignar el gasto según asistencia. En este Recuadro se analiza cómo serían afectados los resultados de la partida de Educación Inicial y Primaria si se toma en cuenta la diferencia del gasto por escuela que surge de Colacce et al (2018). Este gasto toma en cuenta las diferencias entre escuelas que puedan surgir de las diferentes primas asociadas a los tipos de escuela y algunos de sus programas asociados (como el Programa Maestros Comunitarios), a los grados docentes de las maestras y maestros, y a las diferencias de la cantidad de alumnos por docentes.

Se estima el gasto salarial por estudiante promedio, por tipo de escuela y departamento y se multiplica por la matrícula por tipo de escuela y departamento informada en el Anuario educativo del MEC. De este modo se obtiene un aproximativo del gasto docente por tipo de escuela y por departamento, que es agregado por departamento para obtener un gasto por departamento. Este gasto por departamento no refleja el total de la partida, dado que existen un conjunto de gastos que no están comprendidos en el estudio de Colacce et al (2018), como ciertas partidas salariales como el presentismo, los gastos de materiales y suministros, los gastos de mantenimiento y algunos programas como el programa de alimentación escolar. Además, la información del gasto por escuela está basada en la estructura docente del 2011, aunque los valores de los salarios refieren al 2015. Por ello, no se aplican estos gastos sino que se utiliza la estructura resultante para obtener los distribuidores por departamento que se le aplican a la partida registrada en la información obtenida de DINEM-MIDES.

Existen otros mecanismos que se podrían utilizar para captar las diferencias entre centros sin tener que recurrir a la información de la planilla docente de cada escuela. Dos herramientas que se podrían utilizar son las diferencias en el ratio docente/estudiante por tipo de escuela y la relación de grados docentes por tipo de escuela, ambos informados en el Monitor Educativo de ANEP.

En el gráfico 1 se comparan los distribuidores obtenidos de esta forma con los tradicionales basados en el gasto promedio por estudiante. Los resultados indican que el peso de Montevideo, Canelones y Maldonado se reduciría significativamente, dado que son los departamentos donde el peso de las escuelas rurales es menor. Las escuelas rurales son las que presentan un gasto promedio por estudiante mayor, que representa casi 4 veces más que el gasto de una escuela urbana común. Los departamentos que presentan mayores ponderadores cuando se considera el gasto por escuela son aquellos que presentan más población rural, y en particular, mayor matriculación relativa en escuelas rurales.

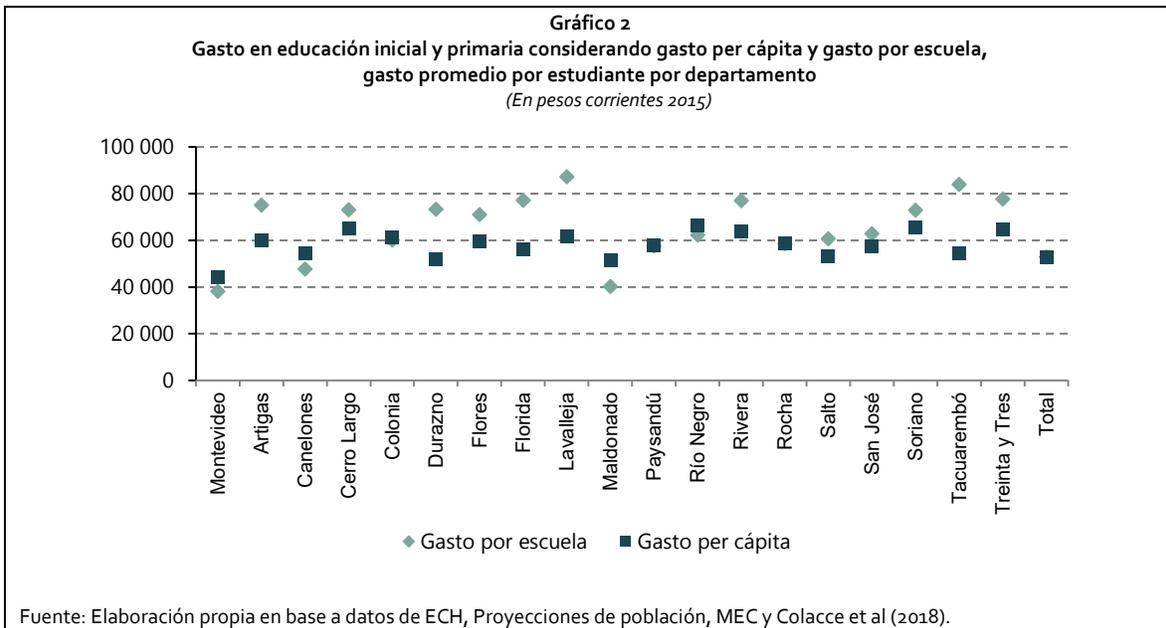
**Gráfico 1**  
**Diferencia entre ponderadores utilizando el gasto promedio y ponderadores utilizando el gasto salarial por escuela**  
*(En puntos porcentuales)*



Fuente: Elaboración propia en base a ECH, Proyecciones de población, MEC y Colacce et al (2018).

Al considerar el gasto promedio por estudiante utilizando cada set de distribuidores, los movimientos siguen los observados en los distribuidores y comentados anteriormente, dado que es la única fuente de diferencias entre las dos series presentadas en el gráfico 2. Se observa que la dispersión entre departamentos aumenta sustancialmente al utilizar los distribuidores de gasto por escuela, lo que refleja de mejor modo las diferencias territoriales en la provisión de educación primaria pública en el territorio.

La utilización de distribuidores diferentes al gasto por alumno permite entender de mejor manera las diferencias territoriales en la provisión de servicios públicos. Sin embargo, la estimación de estos distribuidores debe estar basada en información sistemática y disponible regularmente. Se debe explorar la disponibilidad de este tipo de información y su aplicación a la construcción de distribuidores.



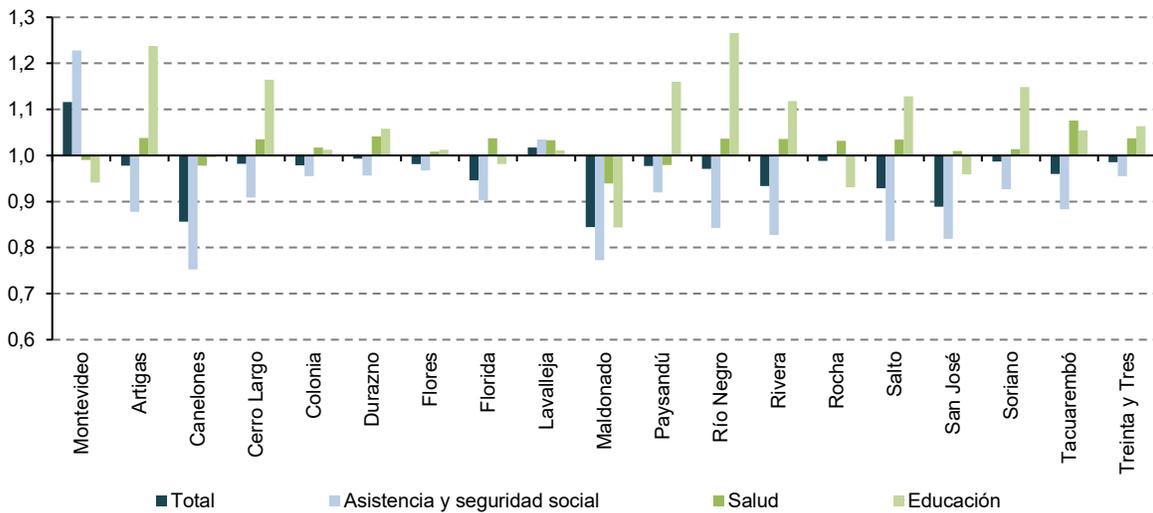
En los tres años analizados y en las cinco funciones, Montevideo es el departamento que se apropia de mayor proporción del gasto, seguido de Canelones. En el 2006 Montevideo recibía el 45% del gasto total y Canelones el 13%, en 2011 estas cifras eran de 43 y 14% respectivamente y en 2015 de 44 y 14%. Esto se explica en parte por el peso de Montevideo en el total de la población. Por ello, para simplificar la presentación se estima el índice de focalización, que se calcula como el peso que tiene cada departamento en el gasto respecto al peso que tiene en la población. Si el índice es mayor a 1 indica que se apropia de una porción del gasto superior a su peso en la población, mientras que si es menor a 1 recibe una proporción inferior a lo que representa en la población.

El gráfico 16 muestra el índice de focalización por departamento para el GPS total y por función. Se excluyen los gastos en Cultura y en Vivienda porque los índices son siempre cercanos a 1 ya que su distribución se realiza por el peso en la población. El índice de focalización del GPS total tiene el mismo sentido que el de Asistencia y Seguridad Social, aunque es moderado por las restantes funciones. Los dos departamentos que presentan índices superiores a 1 para Asistencia y Seguridad Social, Montevideo y Lavalleja, son los únicos departamentos que tienen índices de focalización del GPS total superiores a 1. Montevideo recibe un 20% más en Asistencia y Seguridad Social que lo que representa en la población, y en términos del GPS total percibe aproximadamente 10% más de lo que representa en la población. En el caso de Lavalleja las magnitudes son mucho menores, tanto el índice de focalización del GPS total, como el de Asistencia y Seguridad Social se ubican apenas por encima de 1. En el sentido opuesto, destacan los casos de Canelones y Maldonado que reciben en la función de Asistencia y Seguridad Social un 20% menos de lo que representan en la población. Río Negro, Rivera, Salto y San José se ubican también en valores cercanos al 0,8 para el índice de focalización en esta función. Sin embargo, esto solo se traduce en un índice de focalización de GPS total menor a 0,9 en Canelones y Maldonado, y cercano a ese valor en San José.

Así como se observaba anteriormente, el gasto en Salud se comporta de modo relativamente similar a la distribución de la población, con índices de focalización cercanos a 1. La principal excepción es Tacuarembó, asociada a la gravitación del Hospital de Tacuarembó. A través del estudio realizado por el Ministerio de Salud Pública para las Cuentas de Salud (MSP 2017), se obtuvieron los gastos en salud de los Gobiernos departamentales. En el recuadro 3 se analizan estos gastos en comparación con los gastos de salud a nivel central.

Artigas, Cerro Largo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto y Soriano tienen índices de focalización superiores al 1,1 en Educación, lo que implica que perciben más de un 10% más en esta función que lo que representan en la población. Solo Maldonado tiene un índice de focalización significativamente menor a 1 en Educación.

**Gráfico 16**  
Índice de focalización del Gasto Público Social por función y departamento, 2015



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

**Recuadro 3**  
Gasto de los gobiernos departamentales en salud

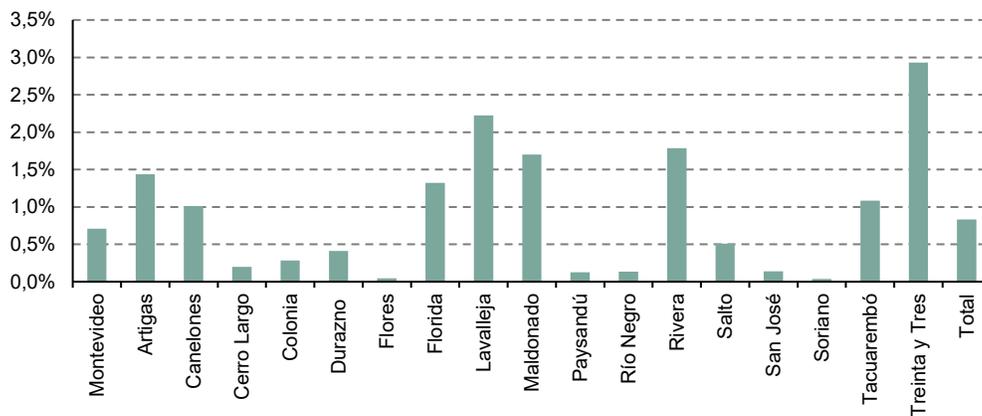
En este recuadro se analizan los datos del Gasto en Salud de las Intendencias, elaborados por el Ministerio de Salud Pública para la estimación de las Cuentas de Salud (MSP, 2017). Como se mencionó anteriormente, para ese trabajo se estima un agregado nacional del gasto que realizan las Intendencias en Salud, tanto para brindar servicios de salud a la población como para la cobertura de sus funcionarios. Para hacerlo se revisaron las Rendiciones de Cuentas anuales de las Intendencias, con apoyo de la OPP para la interpretación de la información y para el contacto con las Intendencias. Se identificaron los objetos de gasto asociados estrictamente a la esfera de la salud y luego se consultó a las Intendencias para corroborar y comprobar la información. Sin embargo, la respuesta de las Intendencias fue parcial. Las estimaciones fueron elaboradas por el MSP para el 2011, 2015, 2016 y 2017, y se cuenta con una estimación previa para el 2005 con criterios diferentes, elaborada por la OPP.

Se deben realizar dos puntualización respecto a los datos disponibles. En primer lugar, no se cuenta con información del gasto de la Intendencia Rocha, ni por Rendición de Cuentas ni por contacto con la Intendencia. Por ello, se excluye a este departamento del análisis del gasto de las Intendencias, aunque sí se toma el gasto dirigido a Rocha cuando se consideran los gastos centrales promedio a nivel nacional a modo comparativo en el gráfico 2.

Por otro lado, el gasto departamental contiene los gastos de cobertura de salud de sus funcionarios que no está incluido en los gastos centrales. Los funcionarios de los gobiernos departamentales no están cubiertos por FONASA, ni lo estaban por los regímenes previos de cobertura de salud. Por ello, muchas intendencias han desarrollado estrategias de cobertura para sus funcionarios a través de diversos esquemas. El gasto en salud de las intendencias que se presenta en este recuadro incluye el costo de esta cobertura.

En términos generales, el gasto de las intendencias no representa una porción importante del gasto en salud total (considerando el gasto central y departamental), ubicándose en el promedio por debajo del 1% (véase el gráfico 1). Las intendencias con menor gasto en relación al gasto central son Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Paysandú, Río Negro, San José y Soriano, que no alcanzan el 0,5%. Por otro lado, Lavalleja y Treinta y Tres tienen gastos en Salud que superan el 2% del GPS en Salud.

**Gráfico 1**  
**Peso del Gasto en Salud de los Gobiernos departamentales en el Gasto en Salud total, 2015**

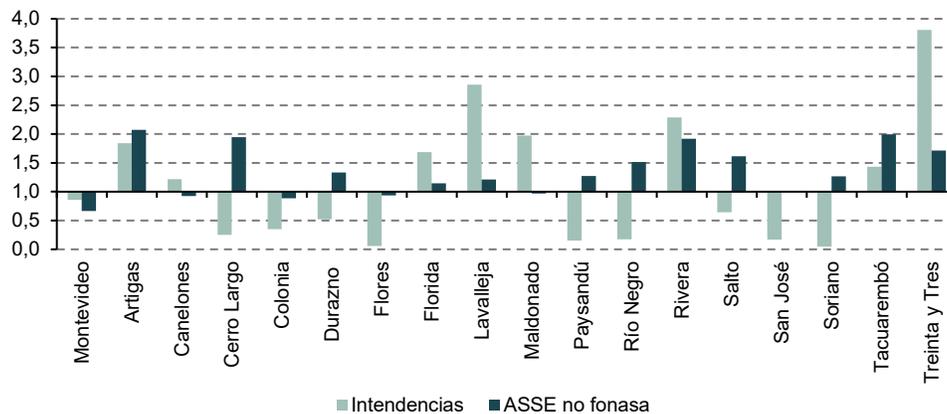


Fuente: MSP para gastos de las Intendencias y DINEM/MIDES para gasto central.

Un elemento que es de interés para el análisis es si el gasto en salud de las Intendencias refuerza o complementa el gasto realizado a nivel central. Dadas las características del gasto, se comparan las partidas de las intendencias con las partidas de ASSE, excluyendo ASSE Fonasa. El gráfico 2 compara el gasto per cápita de ambos tipos de gasto en cada departamento con el gasto promedio a nivel nacional en esa partida. Un valor de 1 en este indicador implica que se gasta en el departamento lo mismo que en el promedio nacional (en términos per cápita), valores superiores a 1 implican gastos en el departamento por encima del promedio y valores por debajo de 1 implican gastos inferiores al promedio.

Los resultados muestran que el comportamiento no es uniforme en los departamentos. En 10 departamentos el gasto en salud de las intendencias es inferior al promedio. En 6 de estos departamentos el gasto de ASSE es superior al promedio (Cerro Largo, Durazno, Paysandú, Río Negro, Salto y Soriano). Esto podría indicar que el gasto de estas intendencias se modera cuando el gasto de ASSE es importante. Por otro lado, en 4 de los 7 departamentos en los que el gasto de las intendencias es superior al promedio, el gasto de ASSE también lo es (Artigas, Rivera, Tacuarembó y Treinta y Tres). En estos casos, parece observarse un reforzamiento del gasto en salud por parte de las Intendencias.

**Gráfico 2**  
**Gasto per cápita en salud de las intendencias y gasto per cápita en ASSE no FONASA respecto al respectivo promedio, 2015**



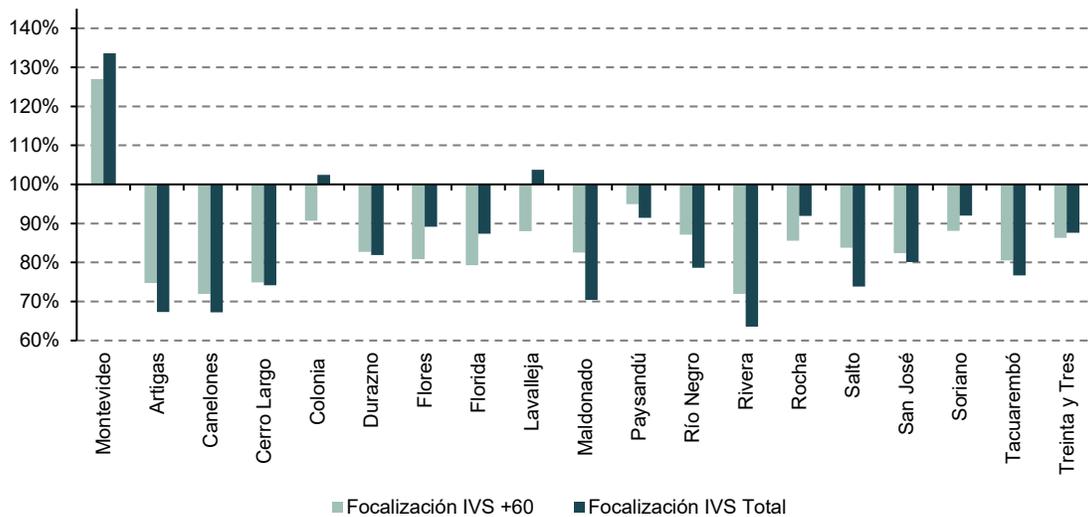
Los datos analizados en este recuadro dan cuenta de cómo podrían modificarse los resultados expuestos en el trabajo cuando se tiene información sobre el gasto público social de las Intendencias. Muestran que, al menos en el caso de Salud en el que el gasto central es muy importante, el efecto no parece ser relevante en cuanto a su magnitud, con un peso promedio de cerca del 1%. Sin embargo, el gasto de las intendencias no se comporta siempre del mismo modo respecto a los gastos centrales, por lo que se pueden estar introduciendo sesgos al análisis cuyo sentido no puede preverse.

Fuente: Elaboración propia en base a MSP y DINEM/MIDES.

Dada la importancia de la Asistencia y Seguridad Social en la variabilidad del GPS por departamento resulta central comprender con mayor claridad su distribución. Para ello, se analiza la principal partida del GPS, las jubilaciones y pensiones del BPS (IVS). Esta partida representa un 32% del GPS en el 2015 y un 63% del gasto total en Asistencia y Seguridad Social. Un elemento que es central en el caso de esta partida es que se encuentra destinada principalmente a personas mayores, por lo que la composición etaria de la población de cada departamento influye en el índice de focalización. Si un departamento tiene una población muy envejecida, recibirá una porción mayor de esta partida que un departamento que tenga una población más joven, dejando todo lo demás constante. Una situación similar puede darse en el caso de la partida destinada a educación inicial y primaria, que es la tercera de mayor gasto en 2015 y representa un 30% del gasto total en educación. En este caso, los departamentos con mayor cantidad de niños se apropiarían de un gasto mayor.

Para tomar en cuenta esta particularidad, se calcula el índice de focalización tomando en cuenta solamente a la población específica a la que va dirigida la partida. En el primer caso se tiene en cuenta a la población mayor de 60 años, por lo que el índice de focalización pasa a calcularse como el ratio entre la proporción del gasto en IVS que se apropia el departamento respecto a su participación en los mayores de 60 años. Al comparar este índice con el tradicional (véase el gráfico 17) se observa que la consideración de la estructura de edad modera, en la mayoría de los casos, los índices. Esto podría explicar la baja apropiación del GPS observada en Maldonado, y en menor medida en Canelones, que tienen una población más joven, por lo que no acceden a las partidas más relevantes del GPS. El caso de Colonia y Lavalleja es particular dado que el índice resulta en una apropiación mayor a su peso en la población cuando se considera a toda la población, pero en torno al 10% menor a su peso en la población de personas mayores, lo que indica que su población es relativamente más envejecida.

**Gráfico 17**  
Índice de focalización de IVS considerando población mayor de 60 años por departamento, 2015

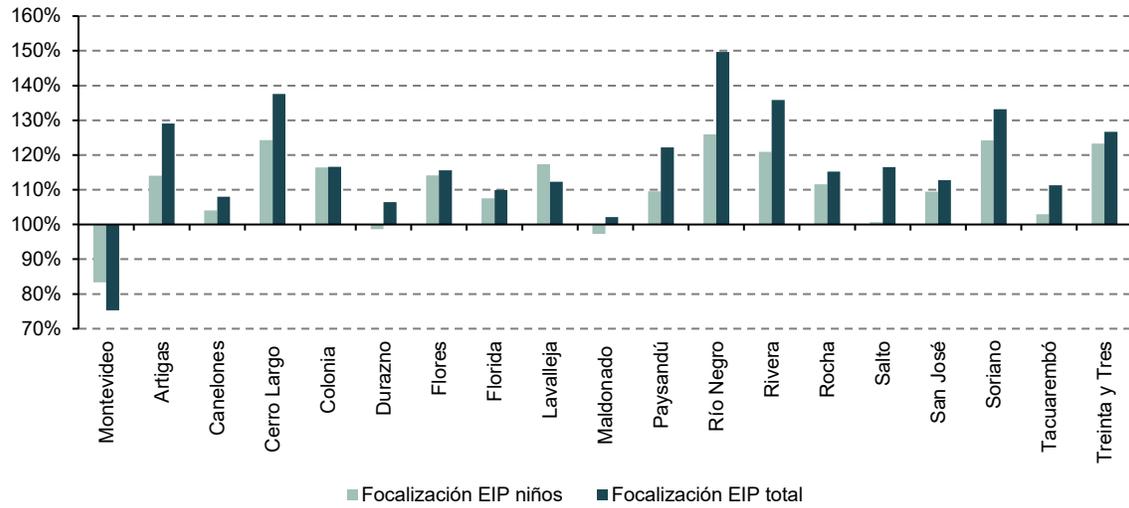


Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

De igual manera, se calcula el índice de focalización para el gasto en educación inicial y primaria teniendo en cuenta a la población de entre 3 y 11 años y se lo compara con el índice tradicional (véase el gráfico 18). Esta es la tercera partida más grande del GPS, representando el 5% del GPS total y 30% del gasto en educación. Nuevamente, el índice de focalización se atenúa al considerar el grupo de edad al que la partida está dirigida. En particular, llama la atención el caso de Río Negro donde al considerar a

la población en su totalidad el índice señala que este departamento que se apropia de un 50% más de lo que le correspondería en esta partida, en tanto si se tiene en cuenta la población infantil entonces la apropiación se reduce a 26%.

**Gráfico 18**  
**Índice de focalización de Educación Inicial y Primaria (EIP) considerando población entre 3 y 11 años por departamento, 2015**



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.



## V. Comentarios finales

Este documento busca dar cuenta de las diferencias territoriales en la distribución del GPS de la administración central, mostrando que existen diferencias relevantes por departamento en cuanto al GPS per cápita. Estas diferencias se originan básicamente en el comportamiento de Asistencia y Seguridad Social, función que representa más del 50% del GPS. Esta función está distribuida por departamento utilizando principalmente datos de registros administrativos, que en la mayoría de los casos toman en cuenta no solo la cantidad de beneficiarios sino también el monto promedio de las prestaciones. Esto permite identificar con un alto grado de precisión la apropiación que realiza cada departamento del GPS destinado a esta función. Las diferencias por departamento en Asistencia y Seguridad Social son importantes, con Montevideo recibiendo aproximadamente 20% más que su peso en la población, y Canelones y Maldonado 20% menos que su peso en la población.

También se observan diferencias relevantes en Educación, pero de menor magnitud, que se amplificarían si se considerara un distribuidor que tome en cuenta las diferencias de gasto en cada centro educativo. Las diferencias en Salud son muy menores, y las diferencias son inexistentes en Cultura y en Vivienda. En estas últimas dos funciones esto se explica por la distribución del gasto utilizando el peso del departamento en la población total dado que no se cuenta con información más detallada.

En todo caso, se debe explorar con mayor detalle la relación entre el GPS y la estructura etaria de la población para sacar conclusiones más sólidas. En este trabajo se propuso la utilización de los índices de focalización como herramienta para analizar las diferencias entre departamentos tomando en cuenta el peso que cada uno tiene en la población total. Se exploraron también índices de focalización más específicos para partidas que se encuentran dirigidas a grupos etarios concretos, como Jubilaciones y Pensiones y Educación Inicial y Primaria. Los resultados muestran que puede ser una buena herramienta de análisis, pero se deben explorar otras estrategias para considerar conjuntamente la estructura etaria, además del peso en la población.

Por otro lado, las diferencias observadas entre las funciones pueden estar asociadas a la forma en que se distribuyen los gastos, dado que en la que se observan mayores diferencias es en Asistencia y Seguridad Social, para la que se cuenta con información detallada. Estudios previos para educación

(Colacce et al 2018 e INEED 2019) muestran que las diferencias territoriales podrían ser significativamente mayores que las presentadas en este estudio. Cuando este tipo de información se utiliza para analizar el gasto en Educación Inicial y Primaria, se observan cambios relevantes en las diferencias entre departamentos. Esto refleja la importancia de dar mayor desarrollo a los sistemas de información del gasto, que permitan su distribución de forma más directa y precisa.

Más allá de estas diferencias observadas en la apropiación, el GPS es relativamente similar por departamento en términos per cápita, pero el peso del GPS en el PIB presenta un rango de variación muy importante, debido a las diferencias en el PIB departamental. El gasto en términos relativos al PIB es mayor en los departamentos de menor producto. Sin embargo, esta relación no se observa en términos de las vulnerabilidades de los departamentos, dado que no se gasta más en términos absolutos en las zonas que presentan mayor vulnerabilidad en términos de diferentes indicadores sociales.

La falta de información desagregada de los gobiernos departamentales constituye una limitación importante del presente trabajo. La información disponible es muy escasa y se encuentra muy agregada, con información sistematizada por Grupo de Gasto (Remuneraciones, Servicios no Personales, Bienes de Uso, Activos Financieros, etc.) desde 1989 o por Programa Presupuestales desde el 2010, que responden a las estructuras organizacionales de las Intendencias, más que a sus funciones. Parece faltar un largo camino para poder contar con la información de egresos departamentales en clave de funciones de gasto. Un camino posible sería la incorporación de la presupuestación por Áreas Programáticas a los Gobiernos Subnacionales, haciendo uso de las herramientas de gestión uniforme que recientemente se han desarrollado en conjunto entre las Intendencias y OPP (SIFI). De todos modos, este proceso no está previsto en los sistemas actuales ni forma parte de las negociaciones con los Gobiernos Subnacionales, por lo que la concientización sobre las potencialidades de gestión y transparencia que este tipo de presupuestos brindan sería un primer paso hacia la mejora de la información disponible de los egresos de las Intendencias.

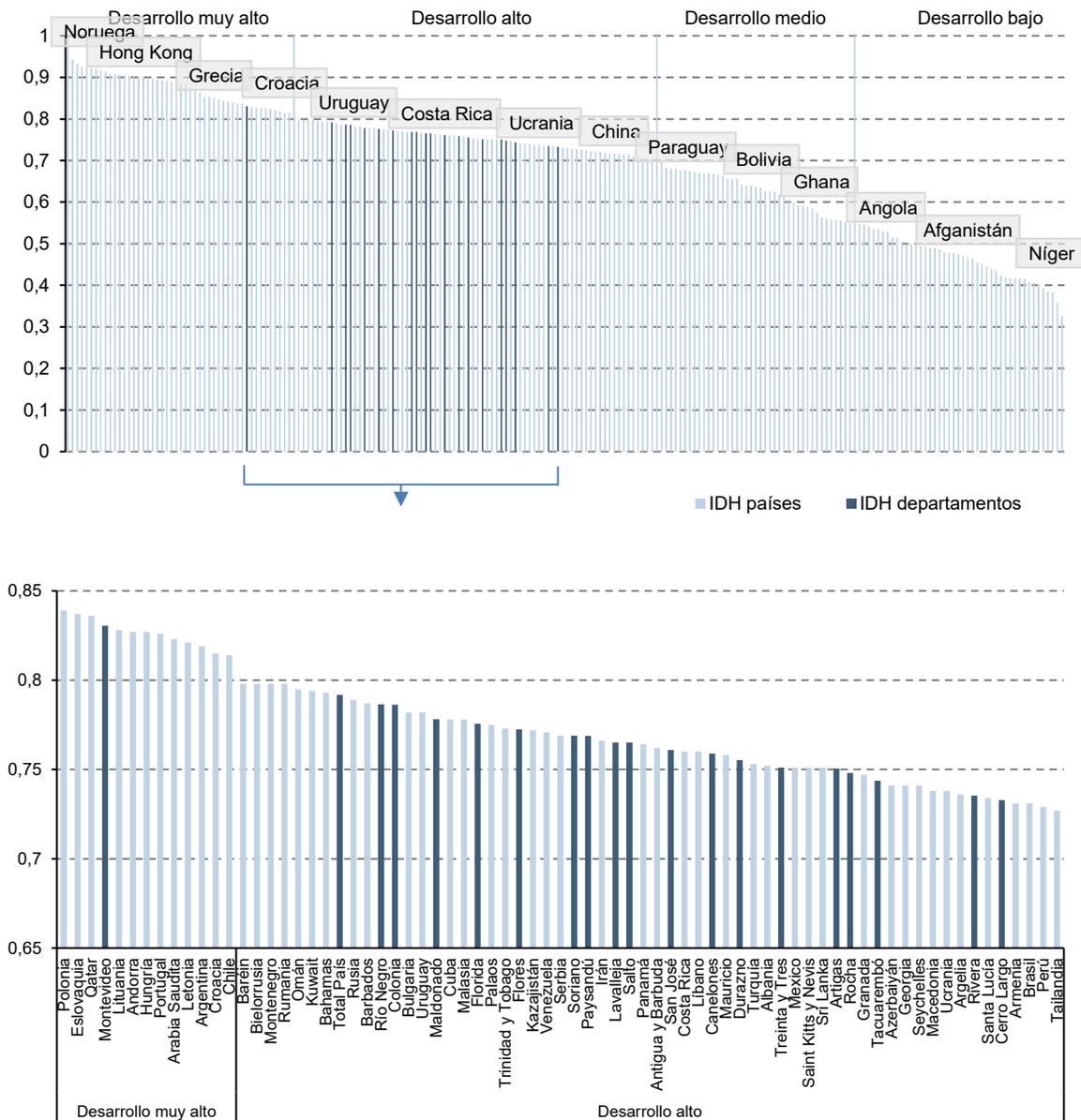
## Bibliografía

- Arocena, J., Caballero, N., Cerrutti, F., Colombo, K., Lavalleja, M., Martínez, N., & Querejeta, M. (2018), El riesgo sanitario en niños recién nacidos: una propuesta de medición. En Amarante, V. y Labat, J. P. (coords) Las políticas públicas dirigidas a la infancia Aportes desde el Uruguay. Santiago de Chile: CEPAL.
- ATPS-OPP (2003), El Gasto Público Social. Una aproximación a su estudio y cuantificación. Segundo informe de Avance. Montevideo. Asesoría Técnica en Políticas Sociales.
- Bonari, D. & Curcio, J. (coord.) (2004), Gasto público dirigido a la niñez en la Argentina. Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF, Buenos Aires, Argentina.
- Calvo, J., Borrás, V., Cabella, W., Carrasco, P., De los Campos, H., Koolhas, M., Macadar, D., Nathan, M., Nuñez, S., Pardo, I., Tenenbaum, M., & Varela, C., (2013), Calvo, J. (coord) Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Programa de Población - Trilce.
- CINVE (2013), "Estimación del Gasto Público Social por edades y sexo: Aspectos metodológicos y principales resultados", Proyecto Gasto Público Social en Uruguay, MIDES, MEF y OPP. Elaborado por Perera, M., Llambí, C., Cazulo, P, y Rama, M.
- CEPAL/UNICEF (2016), Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay. Montevideo: CEPAL/UNICEF.
- Colacce, M., Manzi, P., & Tenenbaum, V. (2016), Estimación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud para Uruguay. Mirada Joven, N. 41. Instituto Nacional de Juventud, Ministerio de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_ (2017), Gasto Público Social en infancia y adolescencia en Uruguay. Serie Estudios y Perspectivas, Número 29. Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- \_\_\_\_ (2018), El gasto en educación primaria: una mirada distributiva. En Amarante, V. y Labat, J. P. (coords) Las políticas públicas dirigidas a la infancia Aportes desde el Uruguay. Santiago de Chile: CEPAL.
- DINEM (2015), "Estimación del Gasto Público Social por edad y sexo: Informe de actualización". Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay en base a CINVE (2013): "Estimación del Gasto Público Social por edades y sexo: Aspectos metodológicos y principales resultados".
- INEED (2019), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018. Montevideo: INEED.
- Lalanne, A., y Brun, M. (2015), Los ingresos y los egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013. Serie Estudios y Perspectivas, Número 19. Oficina de la CEPAL en Montevideo.

- Muinelo, L. (2019), Efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto público local. Serie Descentralización y desarrollo territorial, OPP.
- MIDES y UNFPA (2018), El gasto público y social en adolescencia y juventud. Uruguay. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo.
- MIDES (2018), Manual de estimación del Gasto Público Social. DINEM.
- MIDES & IECON (2007), Identificación y Análisis del Gasto Público Social en Uruguay: 1910-2006.
- MSP (2017), Cuentas de Salud en Uruguay 2011-2015. Ministerio de Salud, Dirección General de JUNASA, Área de Economía de la Salud.
- Omran, A.R. (1971), The Epidemiological Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change. *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 49, 509-538.
- OPP (2017), Nota metodológica para la sección de Presupuesto Nacional. Disponible en [https://transparencia.presupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/bloque-simple/PTP%20-%20Nota%20Met%20Planificaci%C3%B3n%20de%20Gobierno\\_1.pdf](https://transparencia.presupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/bloque-simple/PTP%20-%20Nota%20Met%20Planificaci%C3%B3n%20de%20Gobierno_1.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2018), Indicadores departamentales de Actividad Económica. Nota metodológica. Disponible en [https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Notas\\_metodologicas\\_idae.pdf](https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Notas_metodologicas_idae.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2019), Índice de Desarrollo Humano por Departamento. Síntesis metodológica y resultados.
- OPP - MIDES (2015), Reporte Social.
- Pedetti, G., Rudnitsky, F., & Villamil, L. (2018), El gasto público social a lo largo del ciclo de vida con énfasis en la infancia. En Amarante, V. y Labat, J. P. (coords) *Las políticas públicas dirigidas a la infancia Aportes desde el Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL.
- UNFPA (2019), Inversión en adolescencia y juventud: ¿es una realidad? Gasto Público Social en adolescencia y juventud en siete países de América Latina y el Caribe. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Panamá.

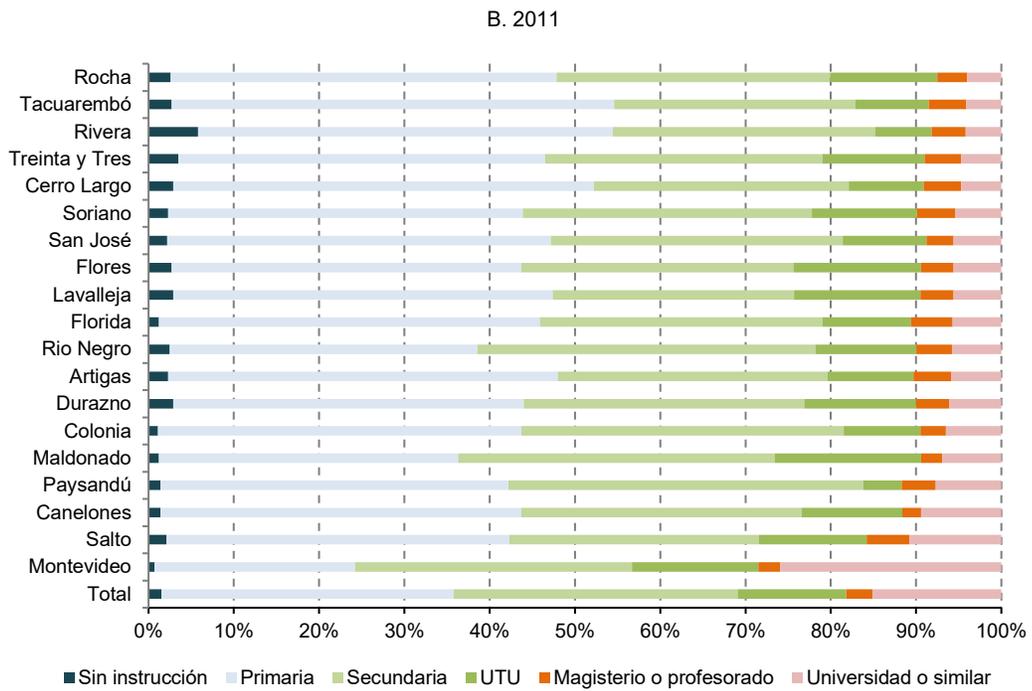
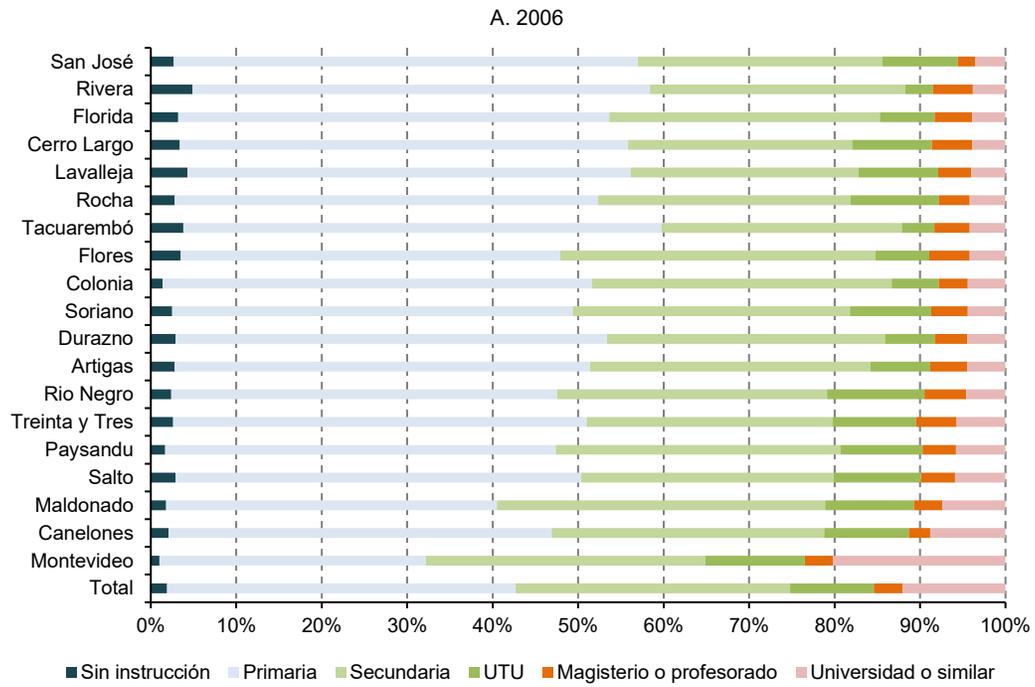
## Anexo

Gráfico A1  
IDH por país y departamento, 2011



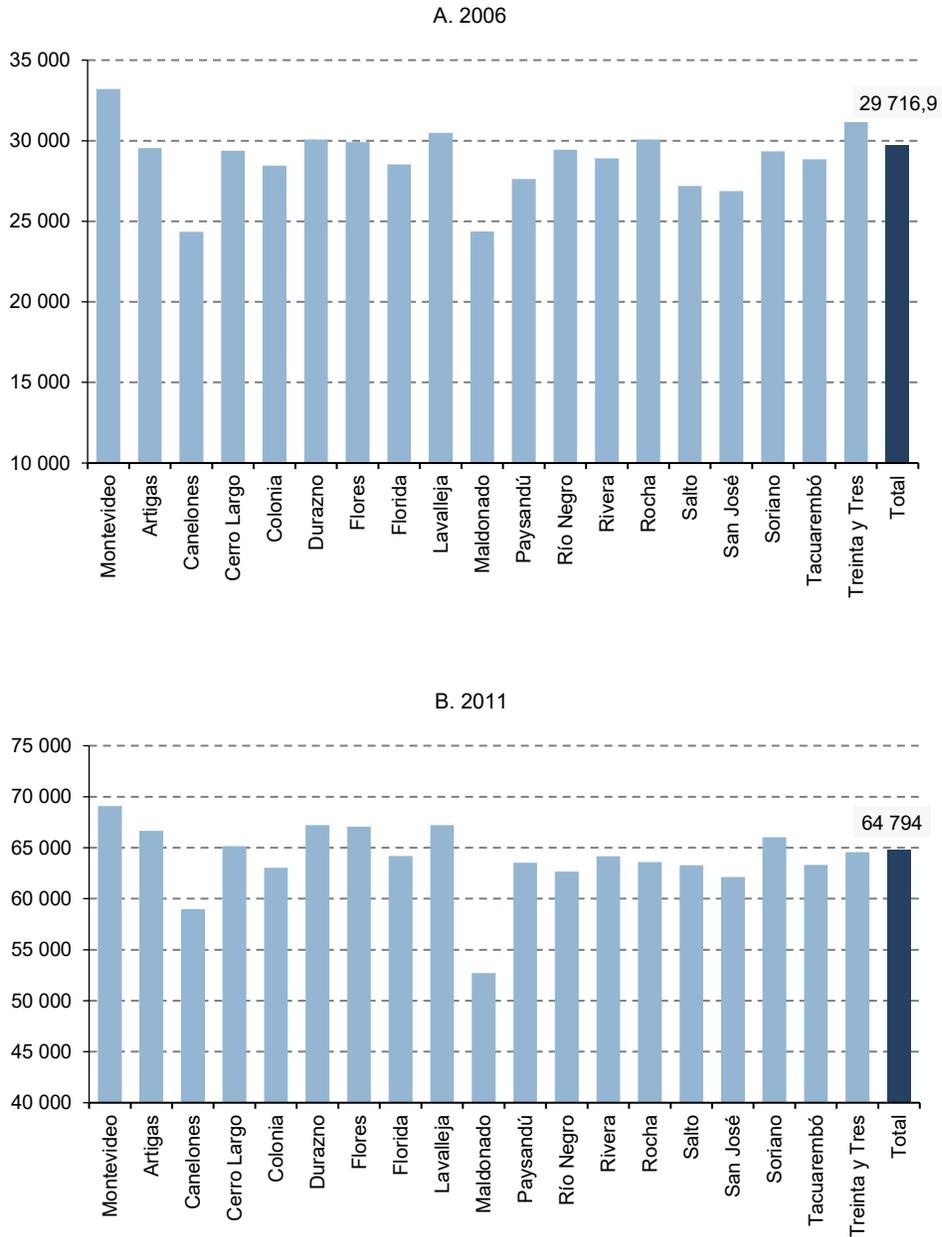
Fuente: Observatorio Territorio Uruguay y PNUD.

**Gráfico A2**  
**Distribución porcentual de las personas mayores de 24 años según máximo nivel educativo alcanzado, 2006 y 2011**



Fuente: Observatorio social - MIDES en base a ECH 2006 y 2011.

**Gráfico A3**  
**Gasto público social per cápita por departamento 2006 y 2011**  
*(En pesos corrientes)*



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

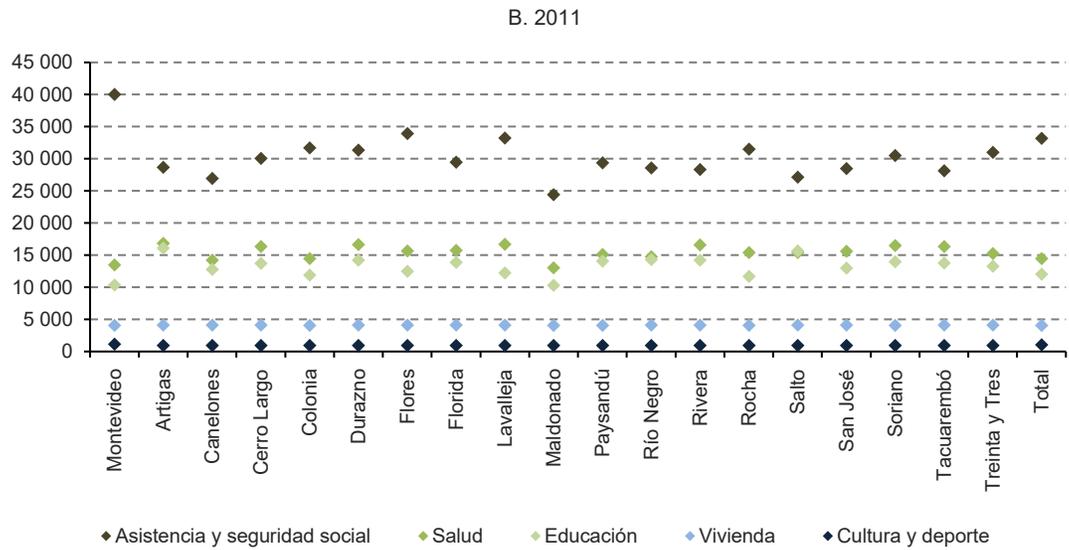
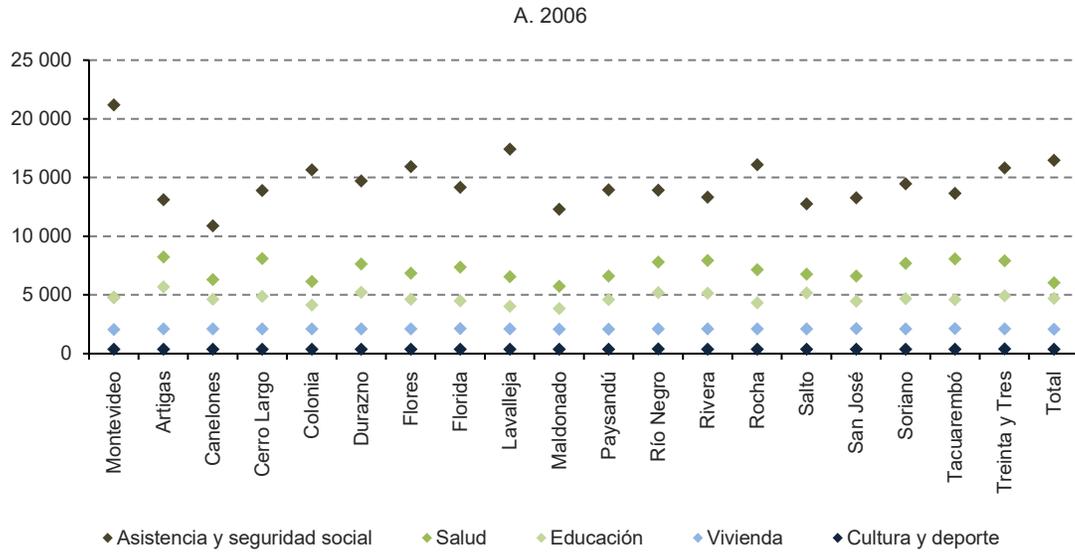
**Cuadro A1**  
**Rankings de GPS per cápita**

	2006	2011	2015
Montevideo	1	1	1
Artigas	7	5	10
Canelones	19	18	18
Cerro Largo	9	7	7
Colonia	14	15	9
Durazno	4	3	3
Flores	6	4	8
Florida	13	9	14
Lavalleja	3	2	2
Maldonado	18	19	19
Paysandú	15	12	11
Río Negro	8	16	12
Rivera	11	10	15
Rocha	5	11	4
Salto	16	14	16
San José	17	17	17
Soriano	10	6	5
Tacuarembó	12	13	13
Treinta y Tres	2	8	6

Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

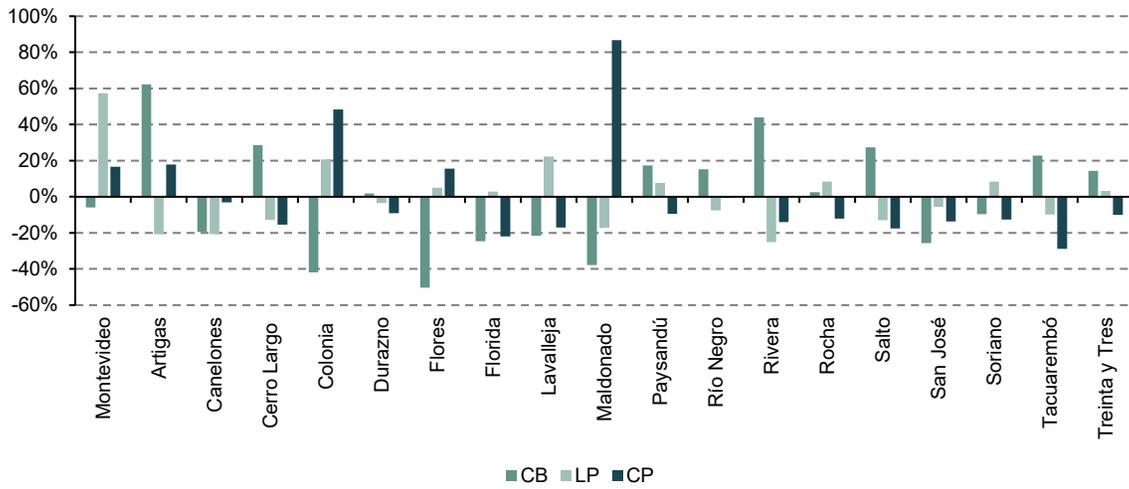
Nota: 1 implica el mayor gasto per cápita y 19 el menor.

**Gráfico A4**  
**Gasto Público Social per cápita por función y departamento 2006 y 2011**  
*(En pesos corrientes)*



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

**Gráfico A5**  
**Gasto per cápita en seguridad social respecto al promedio según tipo de gasto, 2015**



Fuente: Elaboración propia en base a DINEM/MIDES.

Nota: En asistencia social se incluyen por ejemplo: UCC, Asistencia a la Vejez, Programa Calle, TUS, Uruguay Trabaja, SOCAT, Asignaciones Plan de Equidad, etc. Transferencias BPS largo plazo refiere a las jubilaciones y pensiones, en tanto en las de corto plazo está incluido el salario por maternidad, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares (excluyendo las de plan de equidad). Se presentan las diferencias porcentuales del gasto per cápita de cada departamento en cada rubro respecto al promedio nacional.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-Montevideo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

44. Gasto público social: un análisis territorial, Maira Colacce y Julieta Zurbrigg (LC/TS.2020/10, LC/MVD/TS.2019/7), 2020.
43. Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay, Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2020/9, LC/MVD/TS.2019/6), 2020.
42. Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas, Álvaro Lalanne (LC/TS.2020/8, LC/MVD/TS.2019/5), 2020.
41. Evaluación del impacto de acuerdos comerciales: metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo, Álvaro Lalanne y Guillermo Sánchez (LC/TS.2019/122, LC/MVD/TS.2019/4), 2019.
40. Posicionamiento del Uruguay en exportaciones: tendencias, oportunidades y restricciones, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/100, LC/MVD/TS.2019/3), 2019.
39. Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/99, LC/MVD/TS.2019/2), 2019.
38. Impacto fiscal de la política de estímulos a la sustitución del parque automotor por vehículos eléctricos, Martín Lavalleja y Federico Scalese (LC/TS.2019/24, LC/MVD/TS.2019/1), 2019.
37. Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay: conceptos, metodologías, evolución y alternativas, Martín Brun y Maira Colacce (LC/TS.2019/1, LC/MVD/TS.2018/6), 2019.
36. Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia, Maira Colacce y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/111, LC/MVD/TS.2018/5), 2018.
35. Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay (2006-2016), Martín Lavalleja y Santiago Rosselot (LC/TS.2018/86, LC/MVD/TS.2018/4), 2018.

## ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

### Números publicados:

- 44 Gasto público social  
Un análisis territorial  
*Maira Colacce y Julieta Zurbrigg*
- 43 Mecanismos de focalización de  
los programas de transferencias  
monetarias en América Latina  
El caso del Uruguay  
*Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum*
- 42 Sistematización y evaluación de las  
reglas y la certificación de origen  
de las exportaciones uruguayas  
*Álvaro Lalanne*
- 41 Evaluación del impacto  
de acuerdos comerciales  
Metodologías, experiencias internacionales  
y aplicaciones para el caso uruguayo  
*Álvaro Lalanne y Guillermo Sánchez*